

反傾銷制度反規避規範與案例分析

顏慧欣*、林江峰**

網 要	
壹、前言	肆、美國、歐盟與 WTO 主席版草案關於「反規避」規範之比較
貳、美國反傾銷制度反規避規範與案例分析	一、法規依據與主管機關
一、立法緣起	二、反規避調查程序之展開
二、反規避措施實體規範	三、認定標準
三、反規避之程序規範	四、調查期限
四、美國反傾銷稅反規避案例分析	五、監督機制
參、歐盟反傾銷制度反規避規範與案例分析	六、處置措施
一、立法緣起	伍、代結論—制訂台灣反規避政策之思考
二、反規避措施實體規範	陸、參考文獻
三、反規避之程序規範	一、英文
四、原產地規則與反規避制度之關連性	二、中文
五、歐盟反規避措施案例分析	三、網頁

壹、前言

對於反傾銷措施之「反規避」問題，從 GATT 烏拉圭回合結束時，即懸

* 中華經濟研究院台灣 WTO 中心助研究員，美國威斯康辛大學法學博士。

** 淡江大學國際貿易學系副教授，美國威斯康辛大學法學博士。

而未決，(註一)而目前仍在進行之 WTO 杜哈回合反傾銷談判中，亦是主要議題之一，尤其當使用反傾銷、反補貼及防衛等措施成為 WTO 會員主要貿易保護之政策工具後，益發引起關注。其中，反傾銷之「規避」係指進口國對出口商之商品課徵反傾銷稅後，無論是出口商或進口商，透過各種方法達到減少或免繳反傾銷稅之行爲。出口商規避反傾銷稅之方式，一般而言有「表面調整」(註二)、「價格調整」(註三)、及「產銷調整」(註四)三種規避反傾銷稅之型態。其中「產銷調整」方式爲現行歐盟與美國在反傾銷法制中試圖規範之主要目標，主要因爲全球化浪潮造成跨國企業調整其企業經營之策略，全球化亦造成商品生產流程之精細化與分工化，造成現代跨國企業無論是透過改變生產基地、生產線之跨國分工、原物料之越洋供應等，都是現今跨國企業經常進行之貿易與投資方式，然而透過這些貿易投資方式，極可能成爲出口商與進口商規避反傾銷措施之手段，因此成爲 WTO 談判中各會員最爲關心之焦點。在 1995 年 WTO 成立後，貨品貿易理事會之下之反傾銷委員會受命先就有關反傾銷「反規避」議題進行討論；(註五)並特別組設反規避非正式工作小組(Informal Group on Anti-circumvention)專責處理。然因定位爲「非正式」工作小組，僅爲參與成員抒發己見，並未對反規避議題有所定案。(註六)但在杜哈回合貿易規則談判中，以歐盟、美國爲首之

註一：Christopher F. Corr, *Trade Protection in the New Millennium: The Ascendancy of Antidumping Measures*, 18 N.W. J. INT'L L & BUS. 95-96, 1997.

註二：所謂「表面調整」係指出口商單獨行爲，或出口商與進口商共同合作之行爲，在涉案出口國、涉案商品或其他與課徵反傾銷稅之要素上，利用不實之申報、虛假之文件或方法，使進口國海關陷於錯誤而無法掌控真正之課徵對象。而這類之規避行爲本質上屬於違反關稅貿易等法規，並非僅發生於反傾銷稅措施，各國多以海關相關規定處理。

註三：所謂「價格調整」係指以調整出口價格或正常價格來縮小傾銷差額，作為減輕反傾銷稅稅負之因應，並避免進口國市場之流失。但因「價格調整」方式耗費出口商成本最高，實際運作上很少廠商採取。

註四：所謂「產銷調整」是指出口商透過生產、行銷等方式，將涉案商品之原產地改變爲非被課徵反傾銷稅之出口國，或是對涉案商品進行後期開發但未達到技術性升級，用以改變商品之稅則號列，以規避反傾銷稅之課徵。

註五：Statement on Anti-Circumvention, Dec. 15, 1993, Ministerial Decisions and Declarations Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994.

註六：林永樂，論「規避」之必然性與「反規避」之正當性，貿易政策論叢，第 6 期，民國 95 年 12 月，頁 48。

支持反規避措施之國家，(註七)與其他反對反規避措施之國家，針對是否應將反傾銷之規避行為納入 WTO 反傾銷協定加以規範互有執見，一直相持不下。但 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。(註八)且 2007 年底貿易規則談判小組主席亦將反傾銷措施之「反規避」規定納入其所提出之反傾銷協定修正草案中，(註九)據此，在杜哈回合反傾銷議題談判中，會員對制訂多邊「反規避」規範已成為無法避免的趨勢。由於 WTO 會員中反傾銷法制運作最臻成熟與施行反傾銷措施經驗亦甚豐富者首推美國與歐盟，故本文將就該兩國之法制與實務案例作法予以闡述分析，以期瞭解美國與歐盟防範反傾銷規避行為之規範與實踐，另本文亦對 2007 年 11 月 30 日公布之貿易規則談判小組主席版反傾銷協定修正草案之反規避規定予以彙整，並與美國、歐盟之反規避規範內容加以比較分析，以供我國相關法制未來修正與強化之參考。

貳、美國反傾銷制度反規避規範與案例分析

一、立法緣起

由於在原 1930 年關稅法之規定下，反傾銷稅之課徵僅及於反傾銷命令中所定義之商品範圍，因此，美國商務部在執行反傾銷稅命令時，必須認定某特定進口商品是否屬於該命令效力所及之商品範圍。但在進口商常從已遭

註七：對反傾銷議題採取保守態度的美國多次就「反規避」議題向非正式工作小組提出談判文件，see e.g., WTO, Circumvention Paper from the United States, TN/RL/GEN/106, Mar. 6, 2006; WTO, Submission on Circumvention, Communication from the United States, TN/RL/GEN/71, Oct. 14, 2005; WTO, Circumvention, Communication from the United States, TN/RL/GEN/29, Aug. 2, 2005

註八：WTO, Ministerial Declaration, Annex D: Rules, WT/MIN(05)/DEC, 22.12.2005, at paras. 4 and 6.

註九：WTO, Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements, TN/RL/W/213, Nov. 30, 2007, art. 9*bis*.

反傾銷稅命令拘束進口成品之國家，進口零組件至美國裝配，或在第三國裝配成成品再進口到美國等方式規避反傾銷稅之課徵，對此，如不對原先課徵反傾銷命令定義之商品予以字面上解釋之彈性，或不予商品範圍定義適度之調整，該規避反傾銷稅課徵之商品就不能包括在命令範疇之內。因此，為了有效的制約反傾銷措施之規避行為，美國在 1988 年於「綜合貿易暨競爭力法」(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)第 1321 條修正 1930 年關稅法第七篇 (Title VII of Tariff Act of 1930)，增訂第 781 條，標題為「規避反傾銷及平衡稅命令之防止」(Prevention of Circumvention of Antidumping and Countervailing Duty Orders) (註十)，擴大商務部彈性認定反傾銷稅命令效力範圍之空間，規定反傾銷稅課徵命令對定義商品之範圍可擴大適用，以防堵各種違法規避手段，該條即為美國反傾銷制度下之反規避條款。

二、反規避措施實體規範

美國 1930 年關稅法第 781 條賦予商務部行政裁量彈性認定之空間，規定反傾銷稅課徵命令可擴大適用以符合在美國完成或組裝之商品 (Merchandise Completed or Assembled in the United States)、在第三國完成或組裝之商品 (Merchandise Completed or Assembled in Other Foreign Countries)、形式或外觀經過細微改變之商品 (Minor Alterations of Merchandise) 及後續發展之商品 (Later-developed Merchandise) 四種行為態樣，分述如下。

(一) 在美國完成或組裝之商品

該規避行為之類型，係指受反傾銷稅課徵之國家，將受課徵之商品化整

註十：Tariff Act of 1930, Sec. 781, 19 USC 1677j。以下簡稱反規避 (Anti-circumvention) 條款。1930 關稅法嗣後業經若干修訂，如 1984 年貿易暨關稅法及 1988 年綜合貿易及競爭法進行若干修正，美國國會為配合 1994 年 GATT 烏拉圭回合談判，於 1995 年 1 月 1 日通過美國烏拉圭回合協定法案 (Uruguay Round Agreements Act)，並依據 WTO 反傾銷協定之內容予以修訂且通過反傾銷法修正案。USITC, *Antidumping and Countervailing Duties Handbooks*, VI-4 (D.C. 12th eds. 2007).

爲零，以零組件之方式輸入美國後，並在美國境內將零組件裝配或完工，且在美國境內銷售，企圖規避既有之反傾銷稅命令之商品。此種類之行為，原則上如果經商務部認定符合下列要件，且在考量國際貿易委員會（International Trade Commission, 以下簡稱 ITC）對此項決定所表示之意見後，則原反傾銷稅命令或判定之效力範圍及於該進口之零組件。該等認定要件爲：（註十一）

1. 在美國銷售之商品與課徵命令約束之任何商品爲同種類(the same class or kind)商品；（註十二）
2. 該等在美國銷售之商品係於美國完成或組裝，而其所使用之零組件是由受反傾銷稅命令拘束之外國國家所生產；
3. 該等商品在美國之組裝或完成程序係屬細微(minor)或是微不足道(insignificant)；及
4. 前述第(2) 項所進口之零組件之價值占完成後之商品總價值之主要部分(significant portion)。

對於進口零組件之價值占完成後之商品總價值之多少比例，始可符合前述主要部分之規定，法並未明文規定。對於上述第 2 項所指組裝或完成程序是否爲細微或微不足道之認定，商務部將考量其：（註十三）

註十一：Tariff Act of 1930, Sec. 781(a)(1) In general , if :“(A) merchandise sold in the United States is of the same class or kind as any other merchandise that is the subject of.....,(B) such merchandise sold in the United States is completed or assembled in the United States from parts or components produced in the foreign country with respect to which such order or finding applies, (C) the process of assembly or completion in the United States is minor or insignificant, and (D) the value of the parts or components referred to in subparagraph (B) is a significant portion of the total value of the merchandise,....”

註十二：該等命令包含依 1930 年關稅法第 736 條所發佈的反傾銷稅命令、依 1921 年反傾銷法所發佈之判定及依 1930 年關稅法第 706 條或第 303 條所發佈的平衡稅命令。See Tariff Act of 1930, Sec. 781 (a)(1)(A)(i), (ii),(iii).

註十三：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (a)(2):” In determining whether the process of assembly or completion is minor or insignificant under paragraph (1)(C), the administering authority shall take into account (A) the level of investment in the United States, (B) the level of research and development in the United States, (C) the nature of the production process in

- (A) 在美國之投資程度；
- (B) 在美國研究與發展程度；
- (C) 在美國生產程序之性質(nature)；
- (D) 在美國之生產設施(production facilities)程度；及
- (E) 在美國所處理之加工價值是否只占在美國銷售該商品之價值之一小部分。

另商務部在決定是否將零組件納入反傾銷稅課徵之範圍時，尚須進一步考量下列三項因素：(註十四)

- (1) 交易之型態，包括零組件來源之型態(sourcing patterns)；
- (2) 受反傾銷命令所及之零組件之外國製造商或出口商，是否和在美國裝配或完成商品且銷售之廠商間有關聯 (affiliated)；
- (3) 反傾銷之命令發佈後，受該命令拘束之國家其輸入美國之零組件數量是否增加。

值得注意的是，美國反規避條款要求商務部在決定零組件是否納入反傾銷稅課徵之範圍時，應考量 ITC 之意見，以確定商務部之決定不會抵觸美國的國際義務。雖然 ITC 與商務部在反傾銷或平衡稅調查案中，對於同類商品範圍之認定，各有其獨立之裁量權，但在反規避調查程序中則有所不同，蓋在反規避調查中，ITC 僅能提供意見，商務部有義務考量，但是否採納仍屬商務部之裁量權。且 ITC 並非在每一反規避調查案中皆有提供意見之職權，僅應在涉有重要的損害要件問題上始可提供意見。(註十五)

the United States, (D) the extent of production facilities in the United States, and (E) whether the value of the processing performed in the United States represents a small proportion of the value of the merchandise sold in the United States.”

註十四：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (a)(3).

註十五：羅昌發，美國貿易救濟制度，頁 251，月旦出版社，1994 年 1 月。

(二) 在第三國完成或組裝之商品

原則上，商務部認定原反傾銷稅命令或判定之效力範圍可及於在第三國完成或組裝之進口商品，若該等進口商品須符合以下要件：（註十六）

1. 向美國出口之商品與課徵命令約束之任何外國生產之商品為同種類商品；（註十七）
2. 該等進口商品在向美國出口前，係於第三國完成或組裝，而其所使用之零組件是由受反傾銷稅命令或判定拘束之外國國家所生產；
3. 該等商品在上述第三國之組裝或完成程序係屬微小或微不足道；
4. 受反傾銷命令拘束之外國生產商品之價值占向美國出口之商品總價值之主要部分；及
5. 主管機關依本規定認為為防止規避該命令或判定而採取行動為適當者。

在第三國完成或組裝之進口商品和前述第一種在美國完成或組裝之商品之規避行為類似，其不同點在於受反傾銷稅課徵之國家將受課徵之商品，以零組件之方式輸入第三國而非美國，並在第三國境內將零組件組裝或完工為受反傾銷稅課徵之商品，再輸入美國境內銷售。因此，基本上，商務部在判斷原反傾銷稅令之效力範圍是否及於在第三國完成或組裝之進口商品之認定標準，亦與和第一種規避行為類型大致相同。且對於第三國之組裝或完成程序是否屬細微或微不足道，及是否將在第三國完成或組裝所需之零組件納入反傾銷稅課徵範圍之認定標準，皆與前述第一種規避行為之認定標準相同。（註十八）同樣的，在反規避調查中，如果商務部決定將原反傾銷稅命令之效力，擴及於在第三國組裝或完成之商品，在作成最終裁決之前，商務

註十六： Tariff Act of 1930, Sec. 781 (b) (1)(A).

註十七： 與在美國完成或組裝之商品之規避類型相同樣，該等命令為：依 1930 年關稅法第 736 條所發佈的反傾銷稅命令、依 1921 年反傾銷法所發佈之判定及依 1930 年關稅法第 706 條或第 303 條所發佈的平衡稅命令。See Tariff Act of 1930, Sec. 781 (a)(1)(A)(i), (ii),(iii).

註十八： Tariff Act of 1930, Sec. 781 (b) (2), (3).

部依規定必須事先通知 ITC，並考量 ITC 其意見，始可為之。(註十九)

(三) 形式或外觀經過細微改變之商品

該類規避行為係指在反傾銷稅命令發佈之後，受反傾銷稅課徵之出口商，將受課徵反傾銷稅之商品在形式上或外觀上加以細微的改變 (altered in form or appearance in minor respects)，而以不同之形式或外觀在美國境內銷售，企圖規避既有之反傾銷稅命令。該等商品包含僅經過簡易加工的天然農產品，且商務部在考量該類規避行為時，並不需要考量該類商品在美國海關稅則稅號分類是否屬於同一類別。(註二十) 由於該類「細微改變」之規定可使美國商務部將僅在形式上或外觀上加以細微改變的進口商品，納入受反傾銷調查商品範圍內，防止進口商對受反傾銷命令拘束之商品作不顯著之改變，以規避反傾銷稅。對於商品是否屬細微改變之認定，商務部有其裁量權，以避免因對受反傾銷命令拘束商品之細心具體描述，而導致出口商以商品的外觀形式細微調整規避反傾銷稅，導致反傾銷稅救濟效果之減損，因此實務上該類規避行為之認定重點在於商品之改變是否「細微」。(註二十一)

實務上對於商品是否有「細微改變」之認定，則應考量原商品之物理特性 (physical characteristics of the product)、商品之使用情形 (use of the merchandise)、最終消費者之期待 (expectation of the ultimate consumer)、行銷之通路 (channels of marketing) 及進口時商品總價相關之修改成本 (cost of modification relative to total value)。在委內瑞拉鋁製電導線一案中即為商務部所採用上述認定標準，該案係由於商務部已在 *EC Rod from Venezuela* 一案對委內瑞拉進口的鋁製電導棒課徵反傾銷稅後，(註二十二) 但由委內瑞拉

註十九：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (b) (1).

註二十：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (c)(1).

註二十一：WTO, An Examination of Two Recent Circumvention Inquireies Undertaken by the United States, G/ADP/IG/W/50, Oct. 17, 2003, at 1.

註二十二：Department of Commerce, *Antidumping Duty Order; Certain Electrical Conductor Aluminum Redraw Rod from Venezuela*, 53 FR 31903, Aug. 22, 1988.

進口之 0.25 英吋之鋁製電導線 (electrical conductor aluminum redraw wire)，與原已課徵反傾銷稅之電導棒皆屬於製造程序中段之商品，必須經過軋鋼廠再製才能形成最後成品之電導線。電導線與電導棒之差異僅在於，電導線須經軋鋼廠再製，但該再製成本僅占完工後商品之總價 2.5%，且就使用型態、消費者期待及行銷通路標準來審視之，電線與電棒都被認為可互相替換 (interchangeable) 之商品，故商務部據此認定上述電導線是屬電導棒之細微改變，而為原案反傾銷稅命令所及。(註二十三)

另商務部若認為在反傾銷調查；反傾銷命令或判定中無須考量該等細微改變之商品時，則適用本條款之規定，(註二十四) 亦即，對於受反傾銷稅課徵之農產品或原料，雖經簡易加工處理，使商品於形式上或外觀有細微改變，原則上仍應推定為原反傾銷稅命令範圍所及，但是商務部若有理由認為無須將某項略作改變之商品納入原反傾銷稅命令之效力範圍，則可將該項略作改變的商品排除在反傾銷稅課徵範圍內，惟商務部對此之判定必須基於具體事證，而不能僅以略作修改後之商品與原先受拘束之商品係分屬不同之海關稅則稅號分類為其作此判定理由。美國商務部在 1980 年代曾對日本進口之手提式電動打字機所發佈之反傾銷命令之適用範圍產生爭議。當時手提式電動打字機之反傾銷稅命令發佈後，手提電子打字機開始上市，並附加計算功能，而商務部曾認為在打字機內附加其他功能是屬於不同之關稅稅目，故其不屬原反傾銷稅命令所及之商品範圍。但美國國際貿易法院在 *Smith Corona Corporation v. United States* 一案中推翻此見解，認為不應過度依賴關稅稅號分類規定以界定反傾銷命令所及之商品範圍。(註二十五) 值得注意的是，商務部在對此形式上或外觀有細微改變之商品規避行為之認定無須考

註二十三：Department of Commerce, *Electrical Conductor Aluminum Redraw Rod from Venezuela; Preliminary Affirmative Scope Ruling*, 55 FR 3434, Feb. 1, 1990.

註二十四：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (c)(2).

註二十五：羅昌發，同註 15，頁 245-246. *Smith Corona Corporation v. United States*(Ct. Intl. Trade Sept. 20, 1988).

量 ITC 之意見。

(四) 後續發展之商品

此種類型之規避行為，係指在反傾銷稅命令發佈之後，受反傾銷稅課徵之商品，雖然經過後續之研發工作，但如果該後續研發產製之商品在本質上與被原反傾銷稅課徵之商品沒有不同，商品被課徵反傾銷稅之國家則有規避既有反傾銷稅命令之企圖。因此商務部於認定後續研發之商品是否為受原商品之課徵反傾銷稅命令所約束時，應考慮下列要件：(註二十六)

- (1) 後續發展之商品與原商品之一般物理特徵(*general physical characteristics*)是否相同；
 - (2) 後續發展之商品與原商品之最終用戶之期望(*expectation of ultimate purchasers*) 是否相同；
 - (3) 原商品與後續發展之商品之最終用途(*ultimate use*) 是否相同；
 - (4) 後續發展之商品與原商品之貿易管道(*channels of trade*) 是否相同；
- 及
- (5) 後續發展之商品與原商品之廣告和陳列(*advertised and displayed*) 是否相似(*in a similar manner*)。

同樣的，商務部在作此認定時，應先考量 ITC 之意見後始可為之。(註二十七)

另 ITC 對於後續研發之商品是否被涵蓋於原反傾銷命令之內，亦可對商務部提供意見，(註二十八) 然法律特別明訂，商務部不得將後續發展之商品排除在原商品反傾銷命令之外僅因：(註二十九)

- (1) 後續研發之商品之關稅分類與商務部對原商品反傾銷調查公告不

註二十六：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (d) (1).

註二十七：Id.

註二十八：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (e) (1) (c).

註二十九：Tariff Act of 1930, Sec. 781 (d) (2).

同；或

- (2) 後續研發之商品提供額外新功能 (additional functions)，除非除該新功能構成商品之主要用途(primary use)，或是該新功能之研發成本占該商品總生產成本之主要部分 (significant proportion)。

對於後續研發商品之規定，對於美國相關產業技術變革之保護有重要之意義，例如對低記憶單位（如 256MB）之半導體商品課徵反傾銷稅後，則對高記憶單位（如 512MB、1GB 等）之半導體商品，亦可以其為後續研發商品而納入原反傾銷稅命令之拘束範圍，而無形強化美國半導體產業之保護效果。另在美國案例實務上，將反傾銷稅命令擴大適用於後續研發之商品，常與經過細微改變之商品同時進行調查，主要係因為商品雖僅經過細微修改，其也可能涉及商品功能的擴充或用途的增加。（註三十）

三、反規避之程序規範

由於美國 1930 年關稅法對於反規避主要係制定實體規定，並無單獨條款專門規範反規避之程序，又因反規避調查亦屬商務部進行反傾銷調查程序之一環，因此除了第 781 條(e)款有關 ITC 之意見與同條(f)款對於主管機關作成認定設有特別期間規定外，原則上反規避調查程序與反傾銷調查程序及複查程序之相關規定大致相同。茲就美國反規避調查程序分述如下。

(一) 展開調查：

美國反規避調查程序通常由適格之利害關係人向商務部提出書面申請，惟在部分特殊情況下，商務部得依資料認為正式調查方足以確認是否符合課徵反傾銷稅之要件，或依案件涉及持續傾銷而須要立即監視及採取立即行動者時，則亦得依職權主動發動調查（註三十一）。利害關係人得代表一

註三十： 林永樂，同註 6，頁 81-82。

註三十一： 商務部依資料認為正式調查方足以確認是否符合第 731 條課徵反傾銷稅之要件，或依案件涉及持續傾銷而立要監視和採取立即行動者，則得依職權主動展開反規避(反

產業主張具有第 731 條所規定之傾銷與損害要件應課以反傾銷稅（註三十二）。商務部應於申請案提出後二十日內基於得以即時獲取之來源，審查申請書所載證據之正確性及適當性，以決定申請書是否主張依第 731 條應課稅之必要要素，以及申請人是否已提供合理可得之資料佐證（註三十三）。若商務部認定申請書中有合理證據證明存在第 731 條之傾銷與損害，得立案並展開反傾銷調查程序，並於聯邦公報（Federal Register）中發佈反規避調查之通知；惟若商務部必須先針對產業加以調查以發現其申請是否受到生產者或工會工人之支持，則此時商務部得將原定之二十日延長至四十日。（註三十四）反之，若商務部認為申請理由不充分或缺少確定資料，應將申請駁回，並結束程序，通知申請人同時於聯邦公報中發布撤銷申請之通知，並摘要陳述理由。

（二）初步調查程序：

ITC 應於申請提出後四十五日內，或 ITC 依第 732 條(c)(1)(B)條延長申請審查期限時，於 ITC 接獲商務部已依該條展開調查之通知後二十五日內（註三十五），依其可得資料認定是否有合理顯示因系爭商品之進口，且其進口係不可忽視，而導致美國產業受有實質損害、實質損害之虞或阻礙產業在美國之建立（註三十六）。美國反規避初步調查階段可分為以下數步驟：

1.通知

在一般調查程序，當申請被接受後，ITC 將指定調查員、經濟學者、會計師/審計師、產業分析師、律師及調查監察員組成六人調查小組（six-person

傾銷）調查，Tariff Act of 1930, Sec. 732 (a)(1),(2).

註三十二：Tariff Act of 1930, Sec.732 (b)(1),(2).

註三十三：Tariff Act of 1930, Sec.732 (c)(1)(A)(i).

註三十四：Tariff Act of 1930, Sec.732 (c)(1)(B)

註三十五：Tariff Act of 1930, Sec.733(a)(2)(A).

註三十六：Tariff Act of 1930, Sec.733 (a)(1)(A),(B).

team)。小組成員會制訂一工作時程表 (work schedule) 以利其進行初步調查階段，並準備將發動調查通知 (the notice of investigation) 公布於聯邦公報上 (註三十七)。申請人以外之其他人如欲赴 ITC 應訊以成為調查程序之當事人，應向 ITC 秘書處 (Secretary to the Commission) 提出「應訊通知」 (Entry of Appearance)，經秘書處認定應訊通知提出人有適當理由參與調查程序者，則可獲准出席調查程序並成為當事人 (註三十八)。在調查初步階段遞交之應訊通知應於 ITC 在聯邦公報上公布調查通知後七日內提出 (註三十九)。但在反規避調查，則商務部亦會對相關利害關係人發出通知。(註四十)

2. 問卷 (Questionnaires) 調查 (註四十一)：

在一般調查程序，在審查申請書與其他相關可得資料後，調查小組則會對美國國內產業、美國進口商與外國製造業者發放問卷徵求所需之資訊，以利 ITC 作成認定。若涉案廠商數目過於龐大，則問卷通常會寄發予該產業規模最大之製造業者或具代表性之公司。同樣地，若進口商數目過於龐大，問卷應僅寄發予最主要或具代表性之進口商。外國製造業者之問卷應僅寄發予受調查國之製造業者 (註四十二)。

由 ITC 調查之重點在於判斷美國國內產業所受之損害，故通常其對美國國內產業業者之問卷內容較為詳盡，然實務上，ITC 很少對於外國製造者之

註三十七：Commission Rule 207.12.

註三十八：USITC, *supra* note 10, page II-6.

註三十九：Commission Rule 201.11.

註四十：WTO, *Topic 2-What is Being Done by Members Confronted by What They Consider to Be Circumvention?*, G/ADP/IG/W/22, Apr. 19, 2000, at 1.

註四十一：有關美國傾銷調查初步階段之問卷使用，1930年關稅法並無專門條文規定，僅於第732條(c)(4)(D)中規定有關產業支持認定之問卷調查，故有關問卷之規範，參考USITC, *supra* note 10，余德培、范建得、楊光華，歐美反傾銷制度及其司法救濟之研究，經濟部貿易調查委員會編印，中華民國85年6月。

註四十二：USITC, *supra* note 10, at II-6~II-7.

答覆予以查證，且對於美國國內產業之說辭亦通常加以採認；與受詢問者對於商務部之問卷應盡詳細回答義務相比，ITC 設計之問卷課以答覆者之義務負擔乃微不足道而較輕微。換言之，ITC 及商務部對於問卷之處理態度有程度上之不同，對於 ITC 問題之答覆僅須就問卷本身加以回答，而對於商務部之問卷，往往還必須提出包括電腦磁片及相關列印資料等詳細作答，此外商務部之問卷規格中更列有詳盡回答內容，及要求之相關規定（註四十三）。在反規避調查，若調查重點在於美國或第三國完成組裝之情形，商務部則將問卷送交國內及外國製造商，若調查重點涉及細微改變或後續研發商品，則問卷則送交受調查國家之製造商。（註四十四）

通常國內製造商問卷之內容可分為下列四部分：（註四十五）

- (1) 詢問有關企業之活動與組織，及該製造商支持或反對反傾銷（或反規避）調查之申請，以及其支持或反對之理由。
- (2) 請求提供有關產能（capacity）、生產（production）、存貨（inventories）、商業運送（commercial shipments）、出口運送（export shipments）、國內消費（internal consumption）、公司轉讓（company transfer）、勞動就業（employment）、工時規定（hours worked）、薪資給付（wages paid）及購買（purchase）之數據。
- (3) 有關金融數據（financial data），包括系爭商品之盈虧數據（income-and-loss data on the product in question）；有關資本支出及研發之數據（data on capital expenditure, research and development expenses）、資產評估（asset valuation）及有關進口對資本及投資所造成之衝擊。
- (4) 請求提供售價（sales prices）及其他有關價格之資訊，並請求提出歸因於受調查進口商品影響所造成之利潤與銷售損失。

註四十三：余德培、范建得、楊光華，同註 41，頁 66。

註四十四：WTO, *supra* note 40, at 2.

註四十五：USITC, *supra* note 10, at II-8.

對進口商之問卷內容為：(註四十六)

- (1) 詢問一系列有關企業之活動與組織；
- (2) 請求提供系爭商品進口之相關數據；商業運送、出口運送、國內消費以及進口品於公司移轉過程中之數量和價值；進口品之存貨；及
- (3) 請求提供有關受調查進口商品之銷售價格以及其他同於製造商問卷所要求之與價格有關的資料。

外國製造商之問卷內容為：(註四十七)

- (1) 一系列與系爭企業於受調查國家與美國境內經營之相關問題；
- (2) 請求受訪廠商提供有關公司產能、製造、本國市場運送(home-market shipments)、出口至美國或其他市場以及受調查商品存貨之相關數據。

但在對美國或第三國完成組裝情形之反規避調查，問卷內容則著重於生產過程，包含每一國家生產程序所需之成本、受調查國家出口之零組件成本，及在美國或第三國對該零件或生產過程所生之附加價值為何。另投資水平、研發及在美國或第三國之生產設施、受調查產品之貿易模式、美國或第三國之零組件製造商及出口商是否與完成或組裝商品之製造商有關聯、及進口至美國或第三國之零組件在反傾銷命令發佈後是否有增加等資訊。(註四十八)

在對商品細微改變之反規避調查，問卷內容則著重於改變之本質，包含該改變之成本及對該改變所可能產生之任何對原商品之使用衝擊。對後續研發商品之反規避調查，問卷則著重於後續研發商品之一般物理特徵、最終用戶之期望、最終用途之貿易管道及廣告和陳列是否相似等。(註四十九) 商務部若認為問卷回覆內容並不完整或清楚，商務部將再次送交輔助問卷給利

註四十六：USITC, *id.*, at II-9.

註四十七：*Id.*

註四十八：WTO, *supra* note 40, at 2.

註四十九：*Id.*

害關係人，並給予適當之時間填答，且若有必要，商務部得就問卷內容進行實地訪查（verification）。（註五十）

3. 商務部之初步裁定：（註五十一）

商務部收到及分析相干資訊後，將在聯邦公報發佈初步裁定，並說明其裁定理由與結論。（註五十二）

4. 聽證會（Hearings）：

商務部在初步裁定後，會接收各利害關係人所提意見與反駁意見之摘要，如果利害關係人申請，則商務部將召開聽證會。（註五十三）聽證會係

註五十： *Id.*

註五十一：在一般反傾銷調查，ITC 會給予初步裁定，原則上應於收到申請書後四十五日內必須作出是否有實質損害之初步裁定。若 ITC 作成肯定之初步裁定，依案件情況，應通知申請人、受調查之當事人及商務部或委員會關於其裁定。主管機關應於其通知中包含裁定所依據之事實及結論。ITC 作成認定後五日內，應將其認定所依據之事實及結論提交商務部，同時申請案件將會繼續進行；反之，若 ITC 作成否定之初步裁定後，則其與商務部將會立即終止調查，並就此裁定發布聯邦公報，反傾銷調查程序至終止。See Tariff Act of 1930, Sec.733(f).

註五十二：WTO, *supra* note 40, at 2. 在一般反傾銷調查，ITC 之初步裁定是肯定的，則商務部必須於申請之日起 160 日內依最佳可得資料，對於是否有合理理由相信或懷疑系爭進口商品以低於或可能低於公平價格銷售作出初步裁定，在涉及短期生命週期之商品反傾銷案件中，商務部須於申請之日起 120 日（若該製造者係第二次違法而在受調查商品中占有重要比例者）或 100 日（若該製造者係多次違法而在受調查商品中占有重要比例者）內作成初步裁定。另外在案件特別複雜之情況中，商務部得延長前述期間以作成認定，惟至遲不得逾商務部依第 732(c)條或第 732(a)條展開調查之日起 190 日。商務部所作成之初步裁定若屬肯定，尚應於裁定中載明估計之傾銷幅度。See Tariff Act of 1930, Sec.733(b)(1)(A), (B), Sec.733(c)(B), Sec.733(d).

註五十三：WTO, *supra* note 40, at 2. 在一般反傾銷調查，ITC 及商務部於最終調查時均有義務召開聽證會。See Tariff Act of 1930, Sec.774. 惟此聽證會之目的是於調查程序中進行相關資訊之蒐集。ITC 最終調查程序中之聽證會約需一天，此時利害關係人均可提具意見。被告之一方若涉及數個進口商或零售商，ITC 可提供額外時間使其與原告進行協調溝通。聽證會進行當中，各利害關係人均有十分鐘反駁對造意見之時間。其餘時間，則六位 ITC 委員將向證人提出問題與證人之回覆，證人必須宣誓作證並應作成書面紀錄。此外，參加聽證之當事人尚可就聽證意見之主要內容向 ITC 提交聽證會前書狀（pre-hearing briefs），至於擬於聽證後再提出會後書狀（post-hearing briefs）者，則被限制僅能針對特定委員提出之特定問題作答，且通常頁數不得超過

以言詞辯論方式進行而毋須給予任何證詞，且在聽證會前，當事人均會提出各自之書狀，並於其中將其對案件爭點與反駁對造書狀中提出之觀點予以闡明。當事人可提出其對於案件之看法及相關意見之反駁，且在聽證會中，當事人均須申述其意見，並會作成書面紀錄。(註五十四)

(三) 商務部之最終裁定

商務部作成有關反規避調查程序最終裁定之期間規定與一般反傾銷調查程序期間有所不同，並不適用第 735(a)(1)條之規定。在展開反傾銷稅規避調查之日起 300 日內，商務部應盡最大可能作成最終裁定。(註五十五) 依規定，商務部必須把要將被調查商品納入反傾銷稅課徵命令之意圖告知 ITC，ITC 得就此與商務部進行諮商，任何諮商應於請求日後十五日內完成(註五十六)。在與商務部進行諮商後，若 ITC 相信係爭商品有實質損害時，ITC 得於六十日內向商務部提供一份書面意見，其內容係關於把被調查商品納入既有之反傾銷稅令範圍之內，是否與作為既有反傾銷稅令基礎之相關損害之肯定性裁定不相一致(註五十七)。在考量各利害關係人所提出之所有問題與 ITC 意見後，商務部將在聯邦公報公布其最終裁決，其中包含詳盡的結論及對參加反規避調查程序之各利害關係人提出問題之回答。(註五十八)

15 頁。

註五十四：余德培、范建得、楊光華，前揭著 41，頁 67~69。

註五十五：Tariff Act of 1930, Sec.781(f). 至於有關反傾銷稅額與稅率之計算方式，仍依一般反傾銷稅課徵之相關條款加以決定。若商務部及 ITC 均作成肯定之最終裁定，商務部將在 ITC 作出終裁後七日內於聯邦公報上發布課徵反傾銷稅之命令，說明徵收反傾銷稅之兩項要件已經具備。反傾銷稅一般在商務部接到必要評估資料後六個月內徵收。反傾銷稅率為係爭商品之正常價值與美國價格間之差額，即對於進口商品課徵之反傾銷稅額應等於傾銷差額。吳喜梅，WTO 反傾銷立法與各國實踐，鄭州大學出版社，2003 年 9 月，頁 108。

註五十六：Tariff Act of 1930, Sec.781(e)(2).

註五十七：Tariff Act of 1930, Sec.781(e)(3).

註五十八：WTO, *supra* note 40, at 2-3.

四、美國反傾銷稅反規避案例分析

美國在 1988 年於其反傾銷法制中增訂反規避條款後，曾就日本、加拿大進口之碳鋼及中國石蠟蠟燭進口兩案進行反傾銷稅之規避調查，如下述。

(一) 日本、加拿大碳鋼之反規避調查

1. 案例背景

1993 年，美國調查當局分別對於原產自日本和加拿大之特定碳鋼產品發佈了反傾銷稅命令（註五十九），在美國國內產業對於涉案商品（碳鋼）提起反傾銷調查之申請書中，其依照進口關稅稅號標準（HTS）歸類，對涉案商品（碳鋼）之說明為「硼元素之含量不超過 0.0008% 以上之鋼商品」，（註六十）因此只要是硼元素含量不超過 0.0008% 以上之鋼商品，即屬該反傾銷稅命令範圍所及。1998 年，美國商務部接受其國內產業控訴，指稱加拿大和日本之生產商，將其碳鋼商品所加入之硼元素含量提高成為「硼鋼」，如此，進口「硼鋼」即不在原反傾銷命令所及之商品範圍內，而得以規避原反傾銷稅命令。美國國內產業並指證，在原反傾銷稅開始課徵不久後，沒有受到反傾銷稅命令之「硼鋼」向美國之進口量就急遽增加，並指稱相關進口「硼鋼」所添加之硼元素仍屬微量，其商品特性與用途與原反傾銷命令所及之「碳鋼」並無顯著差異，且其且添加硼元素之成本非常低，製程亦非複雜，故據此認為「硼鋼」係屬「碳鋼」之「細微改變」，其意在規避原案反傾銷稅命令，

註五十九： See *Antidumping Orders: Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products and Certain Cut-to-Length Carbon Steel Flat From Canada*, 58 FR 44162 (19 August 1993); and *Antidumping Duty Orders: Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan*, 58 FR 44163 (19 August 1993).

註六十： WTO, *An Examination of Two Recent Circumvention Inquires Undertaken by the United States*, G/ADP/IG/W/50, Oct. 17, 2003, at 2; 另請參閱 *Preliminary Results of Anti-Circumvention Review of Antidumping Order: Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan*, International Trade Administration, 68 FR 19500 (21 April 2003).

減損其應有之救濟效果。美國商務部遂依據美國 1930 年關稅法第 751(c)(3)(B) 條之規定，對加拿大及日本進口之「硼鋼」進行反規避調查。(註六十一)

2. 本案爭議

本案之主要爭議為加拿大及日本進口的「硼鋼」是否屬原案反傾銷命令拘束之「碳鋼」之細微改變，或屬後續研發之商品，而違反 1930 年美國關稅法第 781 (c)、(d) 條之規定。

3. 商務部裁定

(1) 細微改變

商務部對於美國國內業產之指控進行調查，在加拿大案中並發現從製造過程上觀之，將「碳鋼」變成「硼鋼」，僅需要在每 100 噸鋼水裡面，加入不到 100 磅之硼就可完成，且額外添加硼之成本，只不過是最終商品「硼鋼」銷售價格之 0.33% 而已。由於製造「硼鋼」所需添加之硼元素仍屬微量，對於有關商品之特性及用途並未產生特別影響，且添加硼元素之成本仍屬低廉，添加程序亦屬簡單。但商務部並未在其初步判定中指出，加拿大進口的「硼鋼」是否構成 1930 年關稅法第 781 條(c)(1)條所規定之「細微改變」之反規避行為要件。(註六十二)

(2) 後續研發商品

然鑑於「碳鋼」生產流程上之一點簡單之改變都將會對結果造成非常重大之影響，美國商務部遂對於被指控為規避的加拿大及日本進口「硼鋼」是否為受既有反傾銷命令規制之「碳鋼」之後續研發商品進行調查，並在物理

註六十一：See *Cut-to-Length Carbon Steel Plate from Canada; Initiation of Anticircumvention Inquiry on Antidumping Duty Order*, 63 FR 29179 (28 May 1998), and *Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan; Initiation of Anticircumvention Inquiry on Antidumping Duty Order*, 63 FR 58364 (30 October 1998).

註六十二：See *Preliminary Determination of Circumvention of Antidumping Order: Cut-to-Length Carbon Steel Plate from Canada*, 65 FR 64926, 64929 (31 October 2000).

特徵、消費者期待、商品實際用途及銷售管道等方面逐一進行比較。此外，美國商務部並對於添加了硼之鋼商品，其生產、銷售情形進行調查。儘管在此兩案例中，改變「碳鋼」為「硼鋼」之生產步驟是類似，且在課徵反傾銷稅後，加拿大及日本之「硼鋼」產量皆有所增加，但美國商務部對加拿大及日本進口「硼鋼」是否屬「碳鋼」之後續研發商品之認定則有所不同，如下述。

A. 加拿大碳鋼案

在加拿大之定尺碳素鋼案中，根據控訴者與被控訴者所提出之證據顯示，「硼鋼」「碳鋼」兩者在相比之下，無論是就商品物理特徵及消費者最終期待而言，兩者間皆未存有任何重大區別。加拿大之生產商聲稱其在相關鋼商品中加入微量之硼元素可以提高鋼商品之硬度及商品之柔韌性，但商務部調查發現，受控訴之加拿大廠商從未進行有關冶金學測試以支持其論點。且事實上，該廠商亦未對其客戶說明加入微量硼元素後，其商品特徵會有何變化。另商務部調查指出加拿大廠商在鋼商品中添加微量硼元素之銷售時間安排與銷售方式的確存有規避之行爲，此係由於美國商務部發現，加拿大廠商在原案反傾銷調查前，從未在市場上銷售過任何添加了硼元素之鋼商品，然而卻在商務部發佈初步裁定，並開始課徵收反傾銷稅後，加拿大廠商始向美國消費者供應添加硼元素之鋼商品，但加拿大國內之消費者卻如往常一樣，繼續得到「碳鋼」之供應，基於上述調查，商務部作出加拿大規避行爲存在之肯定性裁決（註六十三）。

B. 日本碳鋼案

在日本碳鋼案中，商務部之反規避調查則著重於生產流程中在商品添加硼元素是否將會對最後成品的物理特性產生重大影響之審

註六十三： *Id.*

查。(註六十四)日本鋼鐵業者指稱，並不能僅以其生產添加硼元素鋼品向美國之出口情形，就據而認為是一種規避既有反傾銷稅命令之行爲；其對「硼鋼」之出口應屬具有商業目的的行爲。對此，商務部認為，無論就商業意義，或冶金學意義而言，生產有關鋼商品持續退火之程序中，添加硼元素進去，確實有其技術上合理之解釋。因為在碳鋼生產流程中，實質上存在著兩種不同退火程序，持續退火及分批退火兩種方式。對於使用持續退火程序製造「碳鋼」之廠商而言，添加額外之硼元素，對最終鋼商品之物理性，具有實質改變之影響。且日本鋼鐵業者指出，在持續退火程序中額外加入微量硼元素可以使商品性能更加穩定可靠，並可增加商品之可塑性。對此，商務部在調查中並發現日本鋼鐵業者之主張與相關證據之記錄資料並無不一致之處(註六十五)，因而認定日本鋼鐵業者在鋼商品中加入硼元素在冶金學上確實具有正當理由。且商務部調查亦發現日本在反傾銷調查開始前，即已有向美國出口添加硼元素之鋼商品之紀錄，同時該「硼鋼」除在美國市場銷售外，亦在日本國內市場銷售。故商務部審查所有被訴廠商之研究資料後與所有事實，認定在鋼商品加入微量硼元素將會對於持續退火程序有益，並可提高鋼商品生產流程之效率，日本鋼鐵在有關鋼商品中添加硼元素之作法，是業界對改善鋼商品性能慣用之方式，而並非規避既有反傾銷命令之結果。商務部基於上述事實之考慮，判定日本碳鋼案並未構成規避行爲。(註六十六)

(二) 中國石蠟蠟燭反規避案

註六十四：See *Preliminary Results of Anti-Circumvention Review of Antidumping Order: Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan*, 68 FR 19499 (21 April 2003).

註六十五：*Id.*, at 19502-19503.

註六十六：*Id.*, at 19503.

1. 案例背景

1985年9月應美國蠟燭協會(National Candle Association; NCA)申請，美國商務部對中國之石蠟蠟燭(HTS 3406.00.00)展開反傾銷調查，並於1986年7月作出最終裁決，裁定中國石蠟蠟燭業者有傾銷，傾銷差額為54.21%。1986年8月，ITC並作出存有實質損害之最終裁決，(註六十七)商務部並據此於同月28日發佈命令課徵中國進口石蠟蠟燭反傾銷稅，稅率為54.21%。(註六十八)1999年，美國ITC對中國石蠟蠟燭出口商案進行落日複查，ITC認定撤銷反傾銷稅命令後，損害繼續或存在為由，裁定繼續對中國石蠟商品課徵54.21%之反傾銷稅。(註六十九)2004年8月2日ITC再次進行落日複查時，(註七十)NCA指出近年來中國蠟燭業者出口到美國之蠟燭是以棕櫚油或蔬菜油取代石蠟作為重要原料，且該種以棕櫚油或蔬菜油為原料之蠟燭在美國海關關稅稅號分類並不被歸為石蠟蠟燭，因此不屬上述反傾銷命令所拘束，而不用被徵收該54.21%之反傾銷稅。但NCA認為該價格相對低廉之中國蠟燭已對其銷售造成了嚴重威脅，因此認為目前在美國銷售之棕櫚油或蔬菜油蠟燭和石蠟蠟燭應為同一用途之商品，須被徵收反傾銷稅。據此，2004年10月8日，美國蠟燭協會向商務部申請針對中國石蠟蠟燭以「後續研發商品」方式規避反傾銷令之控訴；同年10月12日，NCA又向美國商務部提交了106家中國企業以「些微改變商品」方式規避反傾銷令

註六十七：Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China, Inv. No. 731-TA-282 (Final), USITC Pub. 1888 (August 1986) ("Original Determination").

註六十八：See *Notice of Antidumping Duty Order: Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China*, 51 FR 30686 (28 August 1986). See *Notice of Antidumping Duty Order: Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China*, 51 FR 30686 (28 August 1986).

註六十九：See *Petroleum Wax Candles from China*, Inv. No 731-TA-382 (Review), USITC Pub.3226 (August 1999)("First-Five-Year Review Determination").

註七十：部分中國蠟燭出口商亦申請新近出口商複查。See the Order and Notice of Final Results of the Antidumping Duty New Shipper Review: Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China, 69 FR 77990 (December 29, 2004).

之控訴。(註七十一) 2005 年 2 月 25 日，商務部宣佈對從中國進口之含有棕櫚蠟或植物蠟之蠟燭進行是否為原反傾銷命令所拘束之石蠟蠟燭所進行「形式或外觀上細微改變商品」和「後續研發商品」兩項反規避調查。以確定中國蠟燭商品是否包含於現行之反傾銷令徵稅範圍內。(註七十二) 商務部並對上述兩項控訴展開反規避調查，並根據與利害關係人商議之結果，確定分發調查問卷及由利害關係人就此提交評論意見。有關「後續研發商品」之反規避調查，雙方需於 30 天內提交評論意見，並於 40 天內提交對方意見之評論。(註七十三)

2. 本案爭議

中國進口棕櫚油蠟燭是否為是否屬原案反傾銷命令拘束之石蠟蠟燭之細微改變或後續研發之商品，而違反 1930 年美國關稅法第 781 (c)、(d) 條之規定。

3. 商務部裁定

本案中，商務部於判斷是否為規避反傾銷稅令之重要依據為石蠟蠟燭之細微改變或後續研發之商品(棕櫚油或植物油混合蠟燭)是否構成具有與相同基本特徵之商品，棕櫚油蠟燭是否受原案之反傾銷稅令之拘束，商務部對此之調查重點在於石蠟蠟燭與含有棕櫚油或植物油蠟燭的一般物理特徵是否相同、最終消費者對該等商品之期望是否相同、商品之最終用途是否相同、商品銷售管道是否相同、廣告和陳列方式是否相似等。由於在原案之反傾銷命令拘束之商品範圍為：「由石蠟製成並具有纖維或紙芯，已薰香或未經薰

註七十一：See *Petroleum Wax Candles from China*, Inv. No.731-TA-382 (Second Review), July 2005, at page 116. Also available at http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3790.pdf (last visited: April 14, 2008).

註七十二：See *Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China: Initiation of Anticircumvention Inquiries of Antidumping Duty Order*, 70 FR10962, 10964 (7 March 2005).

註七十三：Id., 70 FR10963.

香之石蠟蠟燭。」(註七十四)且根據 ITC 之意見,只有石蠟含量超過 50% 的蠟燭,始能被稱為「石蠟蠟燭」,因此,原則上商務部在認定商品範圍時,皆以蠟燭之石蠟含量是否占 50%作為認定基準。(註七十五)商務部調查發現,中國出口至美國之蠟燭中以含有棕櫚蠟或植物蠟之混合蠟燭為主,其棕櫚蠟或植物蠟之含量佔蠟燭高於 55%,石蠟含量僅佔 45%,因此商務部認定本案毋須討論涉案商品是否為石蠟之細微改變商品。(註七十六)

商務部遂對受調查商品-(棕櫚油或植物油混合蠟燭)是否為原案商品-「石蠟蠟燭」之後續研發商品進行調查,商務部對其之一般物理特徵、最終用戶之期望、最終用途、貿易管道及廣告和陳列是否相似進行檢測外,並進行商業可行性 (commercial availability)、既有的混合蠟燭製作科技、市場可行性 (market availability) 進行檢測,(註七十七)並根據本案利害關係人所提交的證據認定兩商品在一般物理特徵、最終用戶之期望、最終用途、貿易管道及廣告和陳列並無顯著證據指出有所不同,且混合蠟燭並非屬不同的關稅稅號,且並無額外之功能,據此,商務部於 2006 年 5 月 24 日判定,含有 87.80% 的棕櫚蠟或植物蠟的混合蠟燭屬於石蠟蠟燭之後續研發商品,應受原案反傾銷稅的徵稅令之拘束,並通知 ITC 其裁定。(註七十八)商務部並於 2006 年 10 月 2 日最後作出終裁,對從中國進口的混合石蠟蠟燭徵收 108.30% 的現金保證金。(註七十九)

註七十四：See *Petroleum Wax Candles from China*, Inv. No.731-TA-382 (Second Review), July 2005, at 116. Also available at http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3790.pdf (last visited: April 14, 2008).

註七十五：See *Final Scope Ruling of Antidumping Duty Order on Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China* (A-570-504): J.C. Penney (May 21, 2001) at 12 ("J.C. Penney Final Ruling"); ITC Final Report, at 3.

註七十六：Notice of Affirmative Preliminary Determination of Circumvention Antidumping Duty Order, (A-570-504); 71 FR 32037 (June 2, 2006).

註七十七：Id., 71 FR 32037-32039.

註七十八：Id., 71 FR 32040-32043.

註七十九：See 71 FR 59078; and *Amended Notice of Final Results of Antidumping Duty Administrative Review: Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China*, 69

(三) 案例分析

從加拿大定尺碳素鋼案與日本碳鋼案中可知，對規避行為之認定在程序上是非常耗時與繁瑣。美國商務部對於規避行為進行裁定之過程中，皆有深入地查明相關細節與事實證據，例如硼鋼生產流程與技術（持續退火及分批退火）、添加硼元素是否將會對最後成品的物理特性產生重大影響、出口是否具有商業目的的行為、技術上之合理解釋、被控訴國國內市場是否有銷售及其是否在原案反傾銷調查前是否有出口等。雖然加拿大定尺碳素鋼與日本碳鋼在添加微量硼元素之生產程序大致相同，皆在大量之鋼水中加入微量之硼元素，從而改變其鋼鐵商品，使其得以排除於既有反傾銷命令所拘束之商品之描述範圍之外，而無須繳納相關反傾銷稅。但加拿大廠商與日本廠商最終調查結果不同之處，乃因日本能提出相關證據之記錄資料指出其在鋼商品中加入硼元素在冶金學上確實具有正當理由、在反傾銷調查開始前，即已有向美國出口添加硼元素之鋼商品之紀錄、同時在美國與日本國內市場銷售「硼鋼」、鋼商品中添加硼元素之作法，是日本鋼鐵業界對改善鋼商品性能慣用之方式，且有助於生產流程之效率提高等，因此始能說服商務部不判定其在鋼鐵中添加硼元素為規避反傾銷稅之不法行為。反之，在加拿大定尺碳素鋼案中，由於加拿大鋼鐵業者並未如同前述日本業者，能提出充分證據指出「硼鋼」與「碳鋼」在商品物理特徵及消費者最終期待有任何重大區別，因此其被商務部判定其定尺碳素鋼之出口屬規避行為，受原反傾銷稅命令所拘束。（註八十）據此，由該兩案例可知，雖然兩國之添加硼元素鋼鐵之製作過程極為相似，但參照日本在國內行銷及出口策略皆能兼顧硼鋼之銷售，且能提出充分事證證明其非細微改變或後續研發商品，因此被控訴產業在面臨反規避調查時，應充分準備相關事證，積極應對商務部的調查，始有可能

FR 20858-20859 (April 19, 2004).

註八十： WTO, An Examination of Two Recent Circumvention inquires undertaken by the United States, G/ADP/IG/W/50, 17 Oct. 2003, available at <http://docsonline.wto.org/> (last visited on 04/15/2008)

避免反規避之裁定。

由美國反規避實踐可知，美國國內業者在進行反規避控訴時，在策略上多傾向同時控訴涉案商品違反 1930 年美國關稅法第 781 (c)及(d) 條之規定，指控後續涉案商品為原案反傾銷稅命令所拘束商品之細微改變或後續研發商品，此乃由於一般涉案商品雖僅經過細微修改，其也可能涉及商品功能的擴充或用途的增加，在中國石蠟蠟燭之反規避調查案，提出控訴之 NCA 在控訴策略上即為如此主張。然雖美國產業之如此控訴策略，商務部仍須依細微改變或後續研發商品之要件進行檢測，該案商務部參酌 ITC 之意見後，明確指出涉案商品並非原案商品之細微改變商品，因此商務部未對此繼續調查，由此可知，ITC 之意見對商務部反規避要件之認定有重要之影響。

而對於混合蠟燭是否屬石蠟蠟燭之後續研發商品，商務部除依規定兩商品在一般物理特徵、最終用戶之期望、最終用途、貿易管道及廣告和陳列外，並對其商業可行性、製作技術、市場可行性進行檢測本案利害關係人所提交的證據，並據而認定混合蠟燭屬後續研發商品。同樣的，利害關係人所提出事實證據對商務部之裁定有重要之影響。然從該案案例文件觀之，商務部在對規避行為認定，並未詳細規定進行方式與程序，亦無明確量化之認定標準，使得商務部擁有絕對之裁量空間。另美國在審查「反規避」商品範圍時，未能如同歐盟反規避條款之規定，對相關商品價格是否有傾銷情形或對其國內產業現狀構成影響等因素，皆未列入考量。(註八十一) 且基本上，對於 1930 年美國關稅法第 781 (c)及(d) 條之細微改變或後續研發商品要件之反規避調查，旨在釐清受調查商品是否屬原案涉案商品之同類商品，而受原案反傾銷稅命令所拘束，因此主管機關-商務部須對許多事實證據予以檢視，而不論控訴者與被控訴者皆須積極準備相當充分之事實證據，始有勝訴之可能。

註八十一：Council Regulation No 384/96, art. 13；林永樂，同註 6，頁 80。

參、歐盟反傾銷制度反規避規範與案例分析

一、立法緣起

為避免不公平競爭，歐盟自創立以來，便已將反傾銷措施納入其創立條約(Treaty Establishing the European Community)中。根據該條約第 113 條第 1 項，歐盟應採取統一立法方式建立貿易保護措施以反制傾銷行為（註八十二）。西元 1967 年，歐盟理事會在歐盟執委會之建議下，通過第 459/68 號規則（註八十三），此即為歐盟最早之反傾銷法。雖然第 459/68 號規則已就傾銷是否存在及產業損害之認定標準、控訴與調查程序、反傾銷稅之課徵等項目作規定，但仍未臻完備。是故，歐盟之反傾銷法制迭經修正，漸次設立諮詢委員會以便其向歐盟執委會提出諮詢意見、建立出口價格之計算與價格比較相關準則、規定反傾銷稅課徵之期限、賦予歐盟執委會對拒絕具結之涉案廠商課徵暫時性關稅之權利等（註八十四）。

西元 1987 年，由於日本廠商大量利用其設立於歐盟境內之工廠裝配零組件，以規避反傾銷稅課徵之舉，使歐盟注意到此等規避問題因而制定第 1761/87 號規則（註八十五），該規則第 13 條第 10 項首次將此種規避行為納入反傾銷法制之規範，此即為著名之「螺絲起子條款」（註八十六），這也是世界反傾銷法律史上第一個反規避立法。根據該條款規定，只要符合以下條

註八十二： Art. 113(1) of the EC Treaty.

註八十三： Council Regulation No. 459/68, O.J. L 96, 5.4.1968, p.1.

註八十四：周天、周德旺，反傾銷制度下反規避措施之研究，經濟部貿易調查委員會，民國 87 年，頁 25-26。

註八十五： Council Regulation No. 1761/87, O.J. L167, 22.6.1987, p.9.

註八十六：此項法律被稱為「螺絲起子條款」〔screwdriver provision〕，主要係因防止商品受反傾銷稅課徵後，將該商品化為零件進口，並在歐盟境內以「螺絲起子」式（screwdriver type)的裝配廠裝配成原來的商品，而在歐盟境內銷售。

件，即可對在歐盟境內組裝或生產後進入歐盟產業之貨品課徵確定性反傾銷稅：

- (1) 必須進口之某一產品被課以確定性反傾銷稅；
- (2) 必須有組裝或生產行為在歐盟境內發生，且係由與前述被課徵確定反傾銷稅之同類產品之生產商有關聯或合作之當事者所進行；
- (3) 組裝或生產之行為，是在第(1)產品之反傾銷調查展開後才開始或有顯著增加；
- (4) 在組裝或生產中使用原產於被課徵反傾銷稅之國家之零組件或原料價值，超過所有其他零組件或原料價值之 50%。同時，該條款還規定了上述產品之申報制度、適用稅率及調查程序等（註八十七）。

為使其規範架構更加詳實，歐盟隨即於一年內又發布第 2423/88 號規則（註八十八）以修正前述規範，將第 1767/81 號規則第 13 條第 10 項完全吸收，成為歐盟於烏拉圭回合談判完成前最重要之反規避法制（註八十九）。然而，此規則生效後不久便遭到日本強烈反對。日本認為歐盟之反規避條款違反 GATT 關貿總協定之有關規定。1990 年 5 月關貿總協定理事會通過爭端解決小組之報告，認定歐盟採取之反規避違反了關貿總協定之國民待遇原則，歐盟針對所謂之「規避行為」所課徵之反規避稅，由於不是在「輸入之時間或地點徵收」，也不是以「對輸入或有關輸入」之方式徵收，而是以國內方式徵收，實質上乃是一種內地稅，構成對進口產品之歧視（註九十）。

嗣後，為因應世界貿易組織成立，歐盟通過第 3283/94 號規則（註九十一）作為新之反傾銷法制規範，惟基於某些技術性之問題，旋又發布第 384/96 號規則（註九十二），歷年來雖然經過數次修正，但修正幅度都不大，故其

註八十七：羅昌發，美國貿易救濟制度，同註 15，頁 247-248。

註八十八：Council Regulation No. 2423/88, O.J. L 209, 2.8.1988, p.9.

註八十九：周天、周德旺，同註 84，頁 26。

註九十：肖偉，國際反傾銷法律與實務—歐共體卷，知識產權出版社，2005 年，7 月，頁 429。

註九十一：Council Regulation No. 3283/94, O.J. L 122, 2.6.1995, p.1.

註九十二：Council Regulation No. 384/96, O.J. L 56, 6.3. 1996, p.1.

仍為目前歐盟最主要之反傾銷規範架構，其中在最近一次關於反規避條款之修正是歐盟於 2004 年之第 461/2004 號規則（註九十三）作為本文探討重點。

二、反規避措施實體規範

反規避措施之立法目的，係防範被課徵反傾銷稅之廠商規避課徵之行爲。因早期反傾銷法規範之課稅客體僅限於成品，故以日本爲首之製造商與銷售商紛紛進口零組件，再於歐盟或第三國境內裝配，逃避反傾銷稅之課徵。此外，雖然歐盟「綜合稅則號列解釋之一般規則」第 2 條第 a 項規定：「稅則號列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，爲此類不完整或未完成之貨品，進口時須以具有完整或完成貨品之主要特性，該稅則號列也應該包括完整或完成之貨品，但其在進口之時，未經組合或經拆散者（註九十四）。」使屬於同一稅則號列之進口產品之零組件或重要零組件與製成品能被課徵反傾銷稅，但因國際貿易演進迅速，海關稅則能規範之貨品有其侷限性，單純仰賴海關稅則難免有所闕漏，故歐盟最終仍制定反規避之條文以茲因應（註九十五）。

簡言之，歐盟之反規避制度發展過程可以第 3283/94 號規則作為分界，劃分前後兩個時期。前期，就歐盟境內組裝之規避，以「綜合稅則號別解釋之一般規則」第 2 條第 a 項及第 1761/87 號規則來規範；而就第三國境內組裝之規避，則以第 2913/92 號規則（註九十六）（原產地規則）來處理。後期，則統一由第 384/96 號規則為基礎處理歐盟及第三國境內組裝之規避（註九十七）。

在 2004 年歐盟以第 461/2004 號規則修正第 384/96 號規則之反規避規

註九十三： Council Regulation No. 461/2004, O.J. L 77, 13.3.2004, p.12.

註九十四： Art. 2(a) of the General Rules for the Interpretation of the Combined Nomenclature.

註九十五： 周天、周德旺，同註 84，頁 27-28。

註九十六： Council Regulation No. 2913/92, O.J. L 302, 19.10.1992, p.1.

註九十七： 林永樂，同註 6，頁 83-84。

定，主要針對第 384/96 號規則第 13 條之第 1 項規避之定義、第 3 項反規避之調查及第 4 項不構成反規避之證明文件所做之修正，其餘條文皆不變。本文就第 384/96 號規則與第 461/2004 號規則之第 13 條反規避規範內容，分述如下。

(一) 規避之定義

依第 13 條第 1 項規定，當有規避情事發生時，依本規則課徵之反傾銷稅得擴大至從第三國進口之「相同或同類產品」(like product)，不論其有無輕微改裝；以及從被課徵國進口之輕微改裝之相同或同類產品，以及零組件。當有規避情事發生時，在未超過本規則第 9 條第 5 項所規定之剩餘反傾銷稅之限度內，反傾銷稅得擴大至從被課徵較低反傾銷稅率國家之廠商進口之產品。(註九十八)

規避係指第三國與歐盟之間，或是被課稅國之特定公司與歐盟之間貿易型態之改變 (change in the pattern of trade)，此貿易型態之改變乃藉由除規避關稅課徵外無正當原因或經濟上合理性之實行、加工或工作而達成，且此時有證據顯示同類產品之價格及/或數量對產業造成損害或課稅效果被破壞，以及有證據顯示其與先前根據第 2 條規定而確定之相同產品之正常價格相較構成傾銷。

前段所稱之實行 (practice)、加工 (process) 或工作 (work) 應該包含對於產品未改變重要特性之輕微變更，使其可適用在不被課徵反傾銷稅之關稅稅號；從未被課予反傾銷措施之第三國運送進口；出口商或製造商在被課

註九十八： Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.1: “Anti-dumping duties imposed pursuant to this Regulation may be extended to imports from third countries, of the like product, whether slightly modified or not; or to imports of the slightly modified like product from the country subject to measures; or parts thereof, when circumvention of the measures in force is taking place. Anti-dumping duties not exceeding the residual antidumping duty imposed in accordance with Article 9(5) of this Regulation may be extended to imports from companies benefiting from individual duties in the countries subject to measures when circumvention of the measures in force is taking place.”

稅國經由貿易型態及通路之重組，使其透過低稅率之廠商出口至歐盟；以及符合第 13 條第 2 項規定而在歐盟或第三國境內之裝配行爲（註九十九）。

(二) 規避行爲之構成要件

根據前段對規避行爲之定義，構成規避行爲之四個要件，如下所述：

1. 貿易型態之改變

此要件係指第三國與歐盟之間或被施以反傾銷措施之廠商與歐盟之間之貿易方式發生變化，包括在生產裝配與進出口方式之變化（註一百）。基本上歐盟執委會針對兩個因素考量，即展開反傾銷調查或實施反傾銷措施之後，系爭產品來自第三國的進口是否明顯大增，而來自涉案廠商國家之產品進口量則明顯減少；或是從涉案國向歐盟出口之系爭成品是否大量減少，但與系爭成品相關之零組件則大幅增加。從歐盟案例實踐來看，在確定貿易型態是否改變，歐盟執委會並不要求所有系爭成品之進口皆爲零組件進口所取代，只要有四分之一的系爭成品進口被零組件進口所取代，即可認定爲有貿易型態之改變。

註九十九： Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.1:

“.....The practice, process or work referred to in paragraph 1 includes, inter alia, the slight modification of the product concerned to make it fall under customs codes which are normally not subject to the measures, provided that the modification does not alter its essential characteristics; the consignment of the product subject to measures via third countries; the reorganisation by exporters or producers of their patterns and channels of sales in the country subject to measures in order to eventually have their products exported to the Community through producers benefiting from an individual duty rate lower than that applicable to the products of the manufacturers; and, in the circumstances indicated below under Article 13(2), the assembly of parts by an assembly operation in the Community or a third country.”

註一百： Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.1: “Circumvention shall be defined as a change in the pattern of trade between third countries and the Community or between individual companies in the country subject to measures and the Community....”

2. 無正當原因或經濟上合理性

按照第 13 條第 1 款之規定，可能構成規避之貿易方式改變，須是無充分正當的理由或經濟上合理性（註一百零一），畢竟貿易型態之改變，有可能是基於其他許多原因，如匯率變化、勞工成本等因素，未必出於規避之目的。在實踐上，歐盟執委會多會要求涉案國進行舉證，證明貿易型態之改變係基於其他非規避目的之因素，再認定舉證之因素是否足以構成充分正當之理由或經濟上之合理性，因此從若干案例顯示，若產品在進口到歐盟前先在第三地進行貼標籤或重新包裝等極微小之加工，則通常不會被認定為構成充分正當的理由或經濟上之合理性，因為轉運第三地之運送費用可能高於產品經加工產生之加值效果。

3. 對產業造成損害或破壞既存反傾銷處分之課稅效果

此要件要求受調查產品進口至歐盟之貿易型態之改變，除了無充分正當或經濟上理由外，該受調查產品對歐盟同類產品之產業必須造成損害，或削弱原本被施以反傾銷措施產品之歐盟同類產品之救濟效果，包括數量上或價格上應產生之效果，兩者只要滿足其一條件，即視為構成本要件之要求（註一百零二）。前段條件所謂之損害，與一般反傾銷調查程序對「損害」之認定係屬相同。後段條件之部分，目的在確保原本已被執委會課徵反傾銷稅之產品，提高價格至應有之水準，以達到對歐盟同類產品市場之救濟目的。因此

註一百零一： Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.1 : “Circumvention shall be defined as a change in the pattern of trade between third countries and the Community... which stems from a practice, process or work for which there is insufficient due cause or economic justification other than the imposition of the duty.”

註一百零二： Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.1: “Circumvention shall be defined as ... for which there is insufficient due cause or economic justification...., and where there is evidence of injury or that the remedial effects of the duty are being undermined in terms of the prices and/or quantities of the like product, and where there is evidence of dumping in relation to the normal values previously established for the like product, if necessary in accordance with the provisions of Article 2.”

若有發生系爭產品無論在價格上或數量上，都使原本同類產品之反傾銷措施之救濟效果有所減損，歐盟之產業仍受有損害，則符合此一條件防範之情況。

4. 構成傾銷

此處所謂之構成傾銷，係指受反規避調查之產品與先前已被實施反傾銷措施之同類產品，比較前者之出口價格與後者先前已認定之正常價格之差距，作成前者是否構成傾銷之認定。從實踐中觀察，歐盟反規避調查中所認定之傾銷幅度與先前構成傾銷之同類產品之傾銷幅度不需相同。基本上歐盟執委會傾向於若認定有規避行為存在，則不論規避產品之實際傾銷幅度，即按原始已認定傾銷之同類產品之反傾銷稅率對規避行為產品課徵。（註一百零三）

(三) 組裝規避型態之特別構成要件

歐盟反規避立法中，除規範所謂規避行為應滿足前述四個要件外，針對最常見之規避行為—組裝規避之型態，更以第 13 條第 2 項加以特別訂定相關規定，亦即若系爭產品於歐盟或第三國進行之組裝，於下列情形視為規避反傾銷措施（註一百零四）：

註一百零三：Wolfgang Muller, Nicholas Khan, and Hans Adolf Neumann, *EC Anti-dumping Law: A Commentary on Regulation on 384/96*, John Wiley & Sons Ltd., 1998.

註一百零四：Council Regulation No. 384/96, Art. 13.2: “An assembly operation in the Community or a third country shall be considered to circumvent the measures in force where:

- (a) the operation started or substantially increased since, or just prior to, the initiation of the anti-dumping investigation and the parts concerned are from the country subject to measures; and
- (b) the parts constitute 60 % or more of the total value of the parts of the assembled product, except that in no case shall circumvention be considered to be taking place where the value added to the parts brought in, during the assembly or completion operation, is greater than 25 % of the manufacturing cost, and
- (c) the remedial effects of the duty are being undermined in terms of the prices and/or quantities of the assembled like product and there is evidence of dumping in relation to the normal values previously established for the like or similar products.”

- (1) 該組裝之情形自反傾銷調查展開時，或展開不久前，才開始或大幅增加，且相關零件來自原受反傾銷措施拘束的國家；且
- (2) 上述零件價值佔組裝成品之所有零組件總值達 60% 以上；然而，若組裝過程所生附加價值佔產品生產成本達 25% 以上者，則不被視為規避；且
- (3) 該組裝同類產品之價格及／或數量逐漸破壞課徵反傾銷稅之救濟效果，且有證據證明原先判定正常價格之同類或類似產品確有傾銷。

就前述第 1 個要件而言，亦即要求產生在歐盟或第三國境內組裝零組件之行爲，必須與涉案相似成品之反傾銷調查發起時間點產生關連性，並且該組裝零組件行爲必須是實質性的擴大。就第 2 個要件而言，其所要求者爲零組件價值之比例關係。第 2 要件之前段所言之 60% 規則，亦即原產於受反傾銷措施實施國家的零組件價值構成組裝產品零組件總價值之 60% 時（並非構成組裝成品總價值之 60%），即認爲屬於規避行爲。此 60% 規則，歐盟執委會調查時通常需要各種來源零件之價值，並必須瞭解計算零組件之計算方法。第 2 個要件後段所言之 25% 規則，其係以在歐盟或第三國境內組裝行爲產生之增值幅度作爲認定規避之方法。按此規定，即使原產於受反傾銷措施課徵國家的零組件價值構成組裝產品零組件總價值之 60%，但若該組裝行爲產生之附加價值超過生產成本之 25%，則不構成規避行爲。故在歐盟或第三國境內組裝零組件之行爲，要避免被認定爲規避行爲，可以藉由提高使用來自於不受反傾銷措施所拘束國家之零組件比例來組裝其成品，或是提高其組裝行爲產生之附加價值以達成其目的。至於第 3 個要件則與前段規避行爲之基本構成要件中所述及之第三要件 - 對產業造成損害或破壞既存反傾銷處分之課稅效果之規定與意義相同，故此不再論述。

三、反規避之程序規範

(一) 展開調查

依第 13 條第 3 項規定，反規避調查程序應由執委會依職權展開，或依歐盟會員國之要求，或利害關係人檢附具備第一項要素之足夠證據後展開。調查程序必須於根據委員會規則向諮詢委員會諮商後展開。故調查程序之展開基本上除了基於執委會主動發起或應歐盟會員國之請求發起外，任何利害當事人亦可成為請求立案調查之主體，但是該當事人必須檢附充分證據證明第三國與歐盟之間，或是被課稅國之特定公司與歐盟之間有：(i)貿易型態之改變（change in the pattern of trade），(ii)此貿易型態之改變無正當原因或經濟上合理性，(iii)且顯示其價格及/或數量對產業造成損害或課稅效果被破壞，以及(iv)其與先前已確定之同類產品之正常價格相較構成傾銷。

此外，歐盟執委會應向各會員國委派的反傾銷專家組成之諮詢委員會事先諮商，以瞭解各會員國之立場與專家意見。（註一百零五） 主要諮詢內容包括有傾銷事實與損害事實與其因果關係之認定。此諮商程序亦屬一般反傾銷案件在立案前所須踐行之程序。

在經過上述程序後，若案件非由執委會發動，則執委會應於申訴提交 45 日內，決定申訴內容是否具有充分證據，執委會並應以歐盟執委會條例（Commission regulation）之形式作成立案調查之決定，並於歐盟官方公報上進行公告，此與一般反傾銷調查立案僅需以「通知」（notice）為之的要求有所不同（註一百零六）。但案件若係由執委會依職權發動者，則並無期限之限制（註一百零七），然若作成是否成案之裁定之相關程序與公告方式亦與前述之請求調查程序相同。

註一百零五： Council Regulation 461/2004, Art 15.2

註一百零六： Council Regulation 384/96, Art. 13.3

註一百零七： Council Regulation 384/96, Art. 5.6

(二) 初步調查程序

反規避調查是反傾銷調查之特殊型態，因此歐盟在一般反傾銷調查之程序性規定皆可適用在反規避調查上，但爰於反規避調查仍有其特殊性，亦有若干特殊之程序環節，說明如下。

1. 通知

若歐盟執委會決定發起反傾銷程序，須以歐盟執委會條例之形式作成立案調查之決定。並且執委會亦應通知相關出口國與相關出口商、進口商與提出申訴之利害關係人。

2. 海關之協助調查

按第 13 條第 3 項之規定，調查程序應由執委會在海關之協助下為之。此與一般反傾銷調查不同，因為歐盟反規避立法明文規定海關應協助執委會調查，此乃因反規避調查需要對大量產品進出口相關之資料進行調查以作為判斷之依據。(註一百零八)另外，被調查之產品，執委會指示海關將受調查之產品作登記或要求提供擔保，其規定如下：

(1) 登記或提供擔保

第 13 條第 3 項之規定，展開反規避調查時可以指示海關依據第 14 條第

註一百零八： Council Regulation No. 384/96, Art. 13.3: “Investigations shall be initiated pursuant to this Article where the request contains sufficient evidence regarding the factors set out in paragraph 1. Initiations shall be made, after consultation of the Advisory Committee, by Commission Regulation which shall also instruct the customs authorities to make imports subject to registration in accordance with Article 14 (5) or to request guarantees. Investigations shall be carried out by the Commission, which may be assisted by customs authorities and shall be concluded within nine months. When the facts as finally ascertained justify the extension of measures, this shall be done by the Council, acting by simple majority and on a proposal from the Commission, from the date on which registration was imposed pursuant to Article 14 (5) or on which guarantees were requested. The relevant procedural provisions of this Regulation with regard to initiations and the conduct of investigations shall apply pursuant to this Article.”

5 項對進口系爭產品進行進口登記(registration)或要求擔保(guarantees)，因此反規避調查一經立案，通常海關會要求進行進口登記或要求繳納保證金，為將來若最終裁定採取反規避措施預作準備。相較於一般反傾銷調查，受調查之進口產品則無須提交擔保或進行進口登記之規定。

(2) 進口登記之豁免

利害當事人在符合若干規定時，可以向歐盟執委會提出對進口登記之豁免申請。進口登記之豁免為第 461/2004 規則新訂定之內容。依第 13 條第 4 項規定，進口貨物得免課徵反傾銷稅者不適用第 14 條第 5 項之登記或措施。簡言之，利害關係人可以提出檢附正當證明之豁免申請，且申請應於執委會展開調查後一定期限內提出。第 461/2004 規則並將豁免申請按規避行為發生地為歐盟境內與境外分成兩種：一係當規避反傾銷稅之實行、加工或工作於歐盟境外發生時，製造商得申請表彰其與任何第 13 條第 1 項、第 2 項定義之規避行為無關且其未從事任何規避行為之豁免證明；二係規避反傾銷稅之實行、加工或工作於歐盟境內發生時，進口商得申請表彰其與從事規避行為之製造商無關之豁免證明。豁免應由執委會向諮詢委員會諮詢後再由執委會作成決定。

(3) 不構成規避應檢附文件

第 13 條第 4 項規定進口貨品如經海關出具證明文件聲明其不構成規避，則不得對該貨品依第 14 條第 5 項登記或採行措施。該證明文件，得經相關機關以書面申請，由執委會與諮詢委員會諮商後作成決定，或經採行措施之部長理事會決定後，發予進口商。該證明文件於期限內有效，並受本規則下列條款之拘束（註一百零九）。

註一百零九： Council Regulation No. 384/96, Art. 13:”Products shall not be subject to registration pursuant to Article 14 (5) or measures where they are accompanied by a customs certificate declaring that the importation of the goods does not constitute circumvention. These certificates may be issued to importers, upon written application following authorization by decision of the Commission after consultation of the Advisory Committee or decision of the Council imposing measures and they shall

3. 問卷調查

如同一般反傾銷調查程序發動後之問卷調查，在反規避調查立案後，執委會也會發送給進、出口商、相關廠商，以及歐盟境內廠商。在反規避之案件，歐盟執委會關切之重點如下：（註一百一十）

(1) 時間點

亦即被認定可能構成規避之該行為發生的時點，以及其與原反傾銷案件是否有時間上之巧合。

(2) 新投資之內容程度

即不論是廠房、投資之本質與實質內容、生產或製造組裝設施之投入程度、財務規劃之程度，以及原材料之來源等資訊。

(3) 貿易型態之商業理由

對於涉案之新的投資、生產行為、或原本貿易型態之改變，出口商與製造商必須提供經濟或商業上之理由，包括從新貿易型態之生產成本、受調查國家出口之零組件成本、組裝後之附加價值、以及包括人事成本、工廠費用等所有之製造成本等訊息。

4. 聽證會

所有之利害關係人皆得就案件提出其書面意見與提供作證資料。如同在一般反傾銷調查程序，利害關係人得提出是否舉辦聽證會之申請與理由。基本上希望召開聽證會的當事人，必須在發起通知所規定之期限內提出書面申請，其書面申請必須表明其為利害關係人之身分、可能受到調查結果之影響、以及召開聽證之特殊理由，在符合這些要件下，歐盟執委會則有責任召開聽證會。

remain valid for the period, and under the conditions, set down therein.”

註一百一十：WTO, Topic 1- What Constitutes Circumvention?, G/ADP/IG/W/13, OCT. 27, 1998; Replies to Circumvention Scenarios Presented in the Last Meeting of the Informal Group on Circumvention, G/ASP/IG/W/30, March 12, 2001.

5. 最終裁定

(1) 調查期限

一般反傾銷調查之期限為 1 年，最常不超過 15 個月，但於反規避調查則限定於 9 個月內終結（註一百一十一），此目的係在減少系爭產品對歐盟產業之損害。

(2) 擴大反傾銷稅之適用範圍

在反規避調查過程，執委會不能採取臨時反傾銷稅之課徵，此與一般反傾銷調查之不同。因此，當最終執委會認為相關事實足以認定有規避原本反傾銷措施之情事，歐盟理事會應向諮詢委員會諮商後通過執委會之提案以作成處分。歐盟理事會應自動通過執委會之提案，除非歐盟理事會在收受提案 1 個月內以簡單多數決（a simple majority）否決之。反傾銷稅之擴及適用於該構成規避產品之時間點，應回溯自該產品進口時海關要求按第 14 條第 5 項進行進口登記或要求擔保之日起算。

6. 反規避措施之豁免申請

同樣按第 13 條第 4 項規定，執委會得於諮商諮詢委員會後做成免徵反傾銷稅之決定，或是由歐盟理事會作成措施後處分。該豁免反規避措施處分之申請，同樣按前述進口登記豁免申請之方式由利害關係人提出，並檢附所需適當證據，並於一定期限內提出。此外，反規避措施之豁免申請在反規避調查結案後，若有廠商符合第 11 條第 4 項新出口商之規定條件，則新出口商提出豁免申請後，執委會或理事會同樣可以按照前述第 13 條第 4 項之方式，對新出口商作成反規避措施豁免之處分。（註一百一十二）

註一百一十一： Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.3: ‘...Investigations shall be carried out by the Commission, which may be assisted by customs authorities and shall be concluded within nine months.’

註一百一十二： Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.4: “Imports shall not be subject to registration pursuant to Article 14(5) or measures where they are traded by companies which benefit from exemptions. Requests for exemptions duly supported by evidence shall be submitted within the time limits established in the Commission

四、原產地規則與反規避制度之關連性

由於零組件在第三地或歐盟境內組裝成品之規避型態，涉及零組件來自不同國家或地區之來源將構成前段所述之 60% 原則之認定問題，因此確定零組件之原產地成爲認定是否構成反規避行爲之一重要依據。

歐盟現行之原產地規則規定有三種類型：非優惠性（註一百一十三）、優惠性（註一百一十四）與個別產品原產地規則（註一百一十五），其中與反規

Regulation initiating the investigation. Where the circumventing practice, process or work takes place outside the Community, exemptions may be granted to producers of the product concerned that can show that they are not related to any producer subject to the measures and that are found not to be engaged in circumvention practices as defined in Article 13(1) and 13(2). Where the circumventing practice, process or work takes place inside the Community, exemptions may be granted to importers that can show that they are not related to producers subject to the measures.

These exemptions are granted by decision of the Commission after consultation of the Advisory Committee or decision of the Council imposing measures and shall remain valid for the period and under the conditions set down therein.

Provided that the conditions set in Article 11(4) are met, exemptions may also be granted after the conclusion of the investigation leading to the extension of the measures.

Provided that at least one year has lapsed from the extension of the measures, and in case the number of parties requesting or potentially requesting an exemption is significant, the Commission may decide to initiate a review of the extension of the measures. Any such review shall be conducted in accordance with the provisions of Article 11(5) as applicable to reviews pursuant to Article 11(3).”

註一百一十三：非優惠性原產地規則適用範圍如下：(1) 關於與產品進口有關之共同關稅、數量上限制、以及關於反傾銷稅與平衡稅等措施之統一適用；(2) 歐盟與會員國所採行之與出口貨物有關措施之統一適用；3. 製作及發行原產地證明書之依據。周天、周德旺，同註 84，頁 43。

註一百一十四：該類型係指與歐盟有優惠關稅協定國家之產品所適用之規則，例如共同體之普通優惠關稅制度及洛美協定（Lome Convention）中非加太受惠國之原產地認定。柴傳律師事務所，歐盟反規避制度沿革及其現狀（一），available at <http://www.chaifu.com/cf01/cf01-09a.htm>，最後瀏覽日：2008 年 6 月 16 日。

註一百一十五：該類型係針對個別產品單獨制定之規則，例如對半導體、錄音機、軸承、葡萄汁等原產地認定之規範。柴傳律師事務所，同前註。

避行為最為相關之原產地規則，當屬「非優惠性原產地規則」。歐盟之非優惠性原產地規則最初由第 802/68 號規則所規範（註一百一十六），嗣後於西元 1992 年廢止，另以第 2913/92 號規則取代，其主要規範如下。

第 2913/92 號規則第二章第一節 - 非優惠性原產地規則（註一百一十七），分別針對「一國完全生產之產品」及「超過一國參與生產過程之產品」進行規範。所謂「一國完全生產之產品」主要為天然產品，例如從一國土壤、領水(territorial waters)或海床所取得之礦產品、活體生物及其製程品等。(註一百一十八)此類產品之原產地認定較為單純而少爭議。而對「超過一國參與生產過程之產品」之認定則較為複雜，其認定要件包括有四項：（註一百一十九）

1. 最終實質加工或製造過程(last substantial processing or working)；
2. 該加工或製造具經濟合理性(economically justified)；
3. 該加工與製造在為達成前述目的配備適當設備之企業中進行(an undertaking equipped for that purpose)；
4. 該加工與製造導致一新產品之產生(manufacture of a new product)或代表一個重要之製程(representing an important stage of manufacture)。

實務上，歐洲法院對於上述四個標準亦提出進一步闡釋，例如所謂「實質性」加工或製造係指賦予一件產品「獨有的特性與其以前所不具有的成分」的加工或製造，且此加工必須造成「加值」之效果；(註一百二十)「具有經濟合理性的加工或製造」係指「為工業用途所必須或為產品所必須」或「商品的商業價值有所增加」的加工或製造過程；當此過程在一個專為此目的而

註一百一十六： Council Regulation No. 802/68, O.J. L 148, 28.6.1968, p.1.

註一百一十七： 在第 2913/92 號規則第二章分為兩節，第一節第 22 條至第 26 條，規範非優惠性原產地規則；第二節僅有第 27 條，規範優惠性原產地規則。

註一百一十八： Council Regulation No. 2913/92, Article 23.

註一百一十九： Council Regulation No. 2913/92, Article 24.

註一百二十： European Customs & Trade News Letter , Edition 13, March 2007, available at <http://www.pwc.com/ie/eng/pdf/CustomsTradeNewsletterMarch2007.pdf>

配備的工廠裏進行時，即符合第三個標準；而第四個標準之涵義，在於該國進行的加工或製造過程必須為產品的特性帶來「重要的、質的變化」，而非簡單地導致在使用時產品外觀的變化。另歐盟就「超過一國參與生產過程之產品」則係以產品是否達成「實質轉型」(substantial transformation)來認定其原產地。上述第一項及第四項標準通常成為原產地分析的核心。在分析過程中，歐洲法院通常會借助於一種「技術上的檢測」(technical test)以決定這些標準是否得以滿足，此種「技術上的檢測」著重於在加工或製造過程中使用的技術的複雜程度及其所導致的產品在「技術上的變化」。(註一百二十一)

另外，法院也認為，若單純技術標準的適用無法得到確定性的結論，則尚需檢驗一切組裝過程是否導致了製成品的商業價值在數量上可觀的增加；其結論應在比較在組裝國的價值增加量和在其他國家的價值增加量有無不同，歐洲法院的上述解釋，實際上確認了對一般產品原產地進行認定的兩項原則，分別為「加工製造過程附加價值增加之程度」與「加工製造過程是否發生產品特性改變」，前者被稱為「經濟認定原則」，後者則被稱為「技術認定原則」。(註一百二十二)

另在第 2913/92 號規則第 25 條則規定反規避之意旨，其規定：「任何加工或工作，其設立或其所據以推定之事實，可資證明該加工或工作之唯一目的係為規避共同體得適用之條款從特定國家進口之貨物之規定，則無論如何不能被授予該國之原產地，即便符合第 24 條之規定」。由此規定，可知現今歐盟不僅以第 461/2004 號規則第 13 條規範反規避，在第 2913/92 號規則第 25 條亦有規定，此兩者關聯為何？究竟是互補還是矛盾？兩者該擇一適用或

註一百二十一：周天、周德旺，同註 84，民國 87 年，頁 44。

註一百二十二：歐盟法院甚至對若干特定產品已經發展出原產地之認定規則，如電視機、錄音機、收音機通常採經濟認定原則，而如葡萄果汁、蛋類製品、皮製品、影印機等產品基本上採技術認定原則。詳細討論請參見 *Edwin Vermulst & Carolina Dacko, Rules of Origin in the European Union: Practical aspects, available at <http://www.adb.org/Documents/Events/2004/Intensive-Rules-Origin/origin-european-union.pdf>*

應合併適用？則仍為現今歐盟實務上所面臨之問題。

根據歐盟第 384/96 號規則第 13 條第 2 項第 b 款之規定，在歐盟或第三國所進行之組裝，若有超過 60% 之零組件係來自原本受反傾銷稅課徵之國家時，除非在組裝或完成後，該零組件之附加價值高於製造成本之 25%，否則在符合本項其他條件下，將被課徵反傾銷稅。同規則第 14 條第 3 項復規定：「1992 年 10 月 12 日理事會第 2913/92 號規則之歐盟海關稅則如有特別規定，尤其是有關原產地之一般定義，可適用於本規則。」故一商品若經由原產地規則之認定，取得非傾銷國之第三國原產地證明，仍然有可能因為不符合第 384/96 號規則第 13 條第 2 項第 b 款而被課徵反傾銷稅(註一百二十三)。

然，若完全依照原產地規則，則第 384/96 號規則第 13 條是否仍有存在價值，並非完全無疑。因為原產地規則已經建立「經濟認定原則」及「技術認定原則」來檢驗超過一國參與生產過程之產品之原產地，如果無法通過前述兩種檢驗，則不會被認為是第三國所生產，從而也無法規避反傾銷稅之課徵。但第 384/96 號規則第 13 條第 2 項第 b 款亦可被認為是補充前開兩種檢驗原則之進一步具體化標準，且第 384/96 號規則第 15 條第 2 項，因此第 384/96 號規則第 13 條似較諸第 2913/92 號規則第 25 條之所謂「以規避為唯一目的」更為詳細具體。

五、歐盟反規避措施案例分析

歐盟在 1995 年頒佈第 384/96 號規則，成為反規避之基本規定，之後於 2004 年頒佈第 461/2004 號規則，對前述規則中反規避之法律規定上作了部份修改，但第 384/96 號規則仍是歐盟之反規避基本法律規定，如前文說明。本文則分別對中國與台灣之嘉磷塞反規避調查、中國與寮國之活頁環反規避調查兩案分析如下。

註一百二十三：周天、周德旺，同註 84，頁 44-45。

(一) 中國與台灣之嘉磷塞(Glyphosate)反規避調查

1. 法源依據

歐盟理事會於 2002 年 1 月 28 日發布第 163/2002 號規則（註一百二十四），將原先在 1998 年起對中國嘉磷塞產品課徵 24% 之反傾銷稅，宣布將擴張適用至由台灣或馬來西亞輸入至歐盟之嘉磷塞產品，不管其是否標示台灣或馬來西亞為原產地。本案依據歐盟理事會第 384/96 號規則第 13 條針對規避行為所為之裁定。

2. 背景說明

自 1998 年 2 月開始，歐盟理事會發布第 163/2002 號規則就中國製造進口之嘉磷塞產品課徵 24% 的反傾銷稅。（註一百二十五）其後因嘉磷塞產品價格並未因 24% 之反傾銷稅而在歐盟價格有所提昇，未達到對歐盟產業救濟之效果，因此執委會於 2000 年 5 月依據重新調查之結果，提高對中國課徵之反傾銷稅率為 48%。（註一百二十六）

2001 年 3 月 26 日，歐洲嘉磷塞協會（European Glyphosate Association, EGA）代表歐盟主要嘉磷塞廠商，根據第 384/96 號規則第 13 條第 3 項，向歐盟執委會申請展開反規避調查程序。歐盟嘉磷塞產業宣稱歐盟對中國課以反傾銷稅之後，由台灣及馬來西亞進口之嘉磷塞產品隨即顯著增加，中國進口之嘉磷塞則同時顯著減少，因此申請人聲稱中國藉由從馬來西亞或台灣轉運至歐盟所為之貿易型態改變，目的在為規避反傾銷稅之課徵。

歐盟產業並表示，嘉磷塞之配方相對而言只是個簡單裝配作業，主要

註一百二十四： Council Regulation No. 163/2002, OJ L 30, 31.1.2002, p. 1.

註一百二十五：

註一百二十六： 此調查乃依據第 384/96 號規則第 12 條所發動。基本上因歐盟業界認為原本 24% 反傾銷稅為中國出口商自行吸收，因此未能達到課徵反傾銷稅之效果，遂依第 384/96 號規則第 12 條，此為專門規定反傾銷稅吸收之法律問題條款，向歐盟執委會提出重新調查之申訴，調查結果歐盟執委會發布第 1086/2000 號規則。參見 Council Regulation No. 1086/2000, OJ L 123, 25.5.2000, p. 1.

是將加水稀釋之嘉磷塞原體與乳化劑混合即可裝瓶出售。此外，申請人宣稱此種稀釋之過程並無新研發之產物價值，而至第三地進行作業只會增加進口商之運輸成本，故此等行爲並不具有正當原因或經濟上之合理性，其主要目的僅爲規避反傾銷稅之行爲。最後，歐盟產業主張既存之反傾銷稅課稅效果在價與量上均已被破壞，且從馬國與台灣兩地進口之貨品與先前建立之正常價格相較，顯已構成傾銷。基於歐盟產業提出之初步證據，執委會遂於 2001 年 5 月 10 日立案（註一百二十七），針對從馬國與台灣兩地進口之嘉磷塞是否有規避課徵中國反傾銷稅之行爲展開調查，且標示原產地爲該二國之同類產品亦列爲調查之範圍。

執委會告知中、馬、台三國代表處關於其展開反規避調查。執委會並寄發問卷給展開反規避調查申請書提及之馬來西亞和台灣之製造商、出口商、在歐盟之進口商，以及執委會已知之中國出口商和利害關係人。許多馬來西亞、台灣之出口製造商，以及歐盟之製造商和進口商皆合作提供執委會書面回覆，但中國出口商則未有廠商配合予以回覆。歐盟執委會之後選定馬來西亞之三家出口製造商及一家台灣出口製造商/貿易商(台中之興農股份有限公司，以下簡稱「興農公司」)進行實地查證。

本案調查期間爲 2000 年 4 月 1 日至 2001 年 3 月 31 日。但爲了比較貿易型態有無改變，執委會尚蒐集 1994 年至 2000 年間之貿易資料。

3. 反規避調查重點與認定

本案規避之調查重點與原則如下：

(1) 涉案產品及同類產品

根據原先調查之定義，涉案產品是爲稅則號別 ex 2931.00.95 和 ex 3808.30.27 之嘉磷塞。嘉磷塞爲一種除草劑，其可由不同濃度之主成分所構成四種主要劑型：酸劑(一般含有 95%之嘉磷塞成分)、粒劑(一般含有 84%之

註一百二十七： Council Regulation No. 909/2001, OJ L 127, 09.05.2001.

嘉磷塞成分)、鹽劑(一般含有 46%之嘉磷塞成分)、配方劑(一般含有 36%之嘉磷塞成分)，(註一百二十八)而前述最後一種劑型為最終產品呈現之惟一型態。調查顯示中國製造而出口至歐盟之嘉磷塞與由馬來西亞或台灣轉運之嘉磷塞有相同之基礎物理與化學特徵，且使用方法亦也相同。因此，這些產品符合第 384/96 號規則第 1 條第 4 項所稱之「同類產品」。

(2) 貿易型態之改變

台灣興農公司於 1998 年重新其對歐盟之產品出口，並於其後直到本案調查期間皆顯著增加。由於其出口狀況與中國被課反傾銷稅有期間上之一致性，因而符合貿易型態之改變。

針對不合作之廠商之出口數據，依照第 384/96 號規則第 18 條規定，執委會必須根據可得事實來建立其出口資料。基於考量 CN 稅則號別亦包含嘉磷塞以外之貨品項目，執委會決定使用歐盟統計局(The Statistical Office of the European Communities, Eurostat)在 TARIC 關稅系統(註一百二十九)上之資料作為其調查依據之基礎。

就此出口數據之推定上，台灣出口至歐盟之嘉磷塞從 1998 年之 36 公噸到調查期間的 922 公噸，然後於 2000 年達到 1335 公噸之高峰。台灣出口之嘉磷塞佔歐盟總進口量比例亦從原始調查期間之 0.8%到最近調查期間之 3%，TARIC 關稅系統亦顯示從 1.4%增加到 19.7%之比例(註一百三十)。由於其與中國被課反傾銷稅有期間上之巧合重疊，據此認定確有貿易型態之改變。

(3) 無正當原因或經濟上之合理性

由於台灣興農公司製造嘉磷塞係從製造嘉磷塞酸和購買非中國製之嘉

註一百二十八： Council Regulation No. 163/2002, OJ L 30, 31.1.2002, p. 3. 四種劑型之原文為：
forms of acid, cake, salt, and formulated.

註一百二十九： CN codes ex 2931 00 95 (TARIC codes 2931 00 95 *81 and 2931 00 95 *82) 以及
ex 3808 30 27 (TARIC codes 3808 30 27 *11 and 3808 30 27 *19).

註一百三十： Council Regulation No. 163/2002, OJ L 30, 31.1.2002, p. 4.

磷塞酸配方 (formulates) 之初始階段開始，並且這些作業程序皆在台灣境內進行。此外，調查顯示興農公司出口至歐盟之產品主要為其自行製造者，其中僅有少量之嘉磷塞配方係從馬來西亞公司購得，並直接從馬來西亞運至歐盟。故執委會認為，中國製造之嘉磷塞被課徵反傾銷稅並未導致興農公司改變其貿易型態，準此，針對興農公司之反規避調查從而終止。

針對不合作廠商調查部份，由於中國廠商皆未回覆執委會任何資訊，基於中國對歐盟出口之減少與台灣和馬來西亞對歐盟之增加有時間上之巧合，且從台灣、馬來西亞進口量之顯著增加主要都是非配方型態之嘉磷塞，尤其根據台灣海關進口統計數據顯示，中國出口至台灣之嘉磷塞不是未申報(依台灣之海關相關法律，中國嘉磷塞產品進口至台灣是禁止的)，就是申報遠低於實際進口量之非配方型嘉磷塞。

另外，執委會從馬來西亞和台灣是否存有轉型作業之可能性亦予以調查。換言之，是否有將嘉磷塞酸 (acid) 轉變成鹽 (salt) 或配方產品等其他形式，使貿易型態之改變有其正當性。但根據調查，此種轉型作業之附加價值甚小(約佔製造成本之 5%)，綜合馬來西亞配合調查廠商提供之製造及運輸成本之資料，亦無法顯示當地進行之轉型作業會達到更為節省成本之經濟效果；至於台灣出口狀況因數量過低而無法加以判斷。然而，即便在當地將嘉磷塞酸製成配方而不在歐盟操作能達到彌補增加之運輸成本，亦無法解釋為何出口量在歐盟對中國課徵反傾銷稅之後立即隨之激增。據此，執委會認為除了規避反傾銷稅，無正當原因或經濟上之合理性能解釋這些不合作廠商在貿易行為型態上之改變。

(4) 破壞既存處分之課稅效果

在原中國嘉磷塞反傾銷稅一確定課徵起，歐盟同類產品的進口量即產生變化，而破壞了反傾銷稅之課稅效果。從數據顯示，在原始調查期間從中國進口之嘉磷塞(1394 公噸)，在反傾銷稅課徵後，即被台灣和馬來西亞之出口量(1864 公噸)所超越。此外，根據歐盟與本案無關之其他進口商回覆，以及

在先前反傾銷調查中佔中國出口量 50% 之廠商調查結果也顯示，馬來西亞和台灣之進口價都低於先前調查中所建立之價格，且該價格係基於非不景氣水平（non-depressed level）之應有市場價格，更甚至低於原始調查中所建立之出口價格。據此執委會認定嘉磷塞同類產品無論在價格與數量上，皆對原本對中國嘉磷塞課以反傾銷稅之救濟效果造成減損（註一百三十一）。

(5) 構成傾銷之證據

根據第 384/96 號規則第 13 條第 1 項，在反規避調查中對涉案產品之正常價格無需重新認定，涉案產品之出口價格係與該同類產品在原始反傾銷調查中建立之正常價格比較。故若其出口價格低於原始調查建立之正常價格，即構成傾銷。此外，在反規避調查之產品一旦認定構成傾銷，亦不須再訂定新的傾銷差額，基本上執委會將採用原始調查最終認定之傾銷差額。

由於興農公司改變銷售型態係有正當理由，並非規避反傾銷稅，故此處僅就馬來西亞廠商出口價格進行認定。出口價格係根據歐盟統計局之 TARIC 關稅系統所記載之總出口價格與數量，扣除個別國家中合作之出口製造商所陳報之價格與數量所得之結果。

以 TARIC 稅則號別 3808 30 27*10(除草劑、嘉磷塞)註冊之貨品之加權平均出口價，係與配方嘉磷塞之正常價格相比較。至於其他種類之嘉磷塞則是以 TARIC 稅則號別 2931 00 95*80(有機/無機化合物，嘉磷塞)註冊。為了確保適切之比較不會受貨品混合 TARIC 註冊之影響，加權平均出口價會同時跟嘉磷塞酸之正常價格及配方嘉磷塞之較低正常價格相較。在兩種情況下，實質傾銷程度都被確立。

為了達到公平比較正常價格和出口價格之目的，執委會對於價格確定上作了一些調整，包括有第 384/96 號規則第二條第十項所列之運費、保險費、裝載卸貨費、附屬成本、賒帳和佣金等。因此最後以加權平均正常價格與加權平均出口價格之比較結果，顯示構成明顯的傾銷。

註一百三十一： Id, at 6.

(6) 最終處分

根據上開調查結果，執委會爰認定本案符合第 384/96 號規則第 13 條第 1 項所稱之規避。因此，目前對中國課徵嘉磷塞之反傾銷稅應擴張適用從馬來西亞或台灣轉運至歐盟之相同產品，不論是否標示馬來西亞或台灣為其原產地。惟台灣之興農公司因有前述分析之理由，故排除在反傾銷稅適用範圍（註一百三十二）。

(7) 後續發展

在 2003 年 2 月 15 日歐盟執委會公告對自中國嘉磷塞 (glyphosate) 產品展開期中及落日複查，並於 2004 年 9 月 30 日公告複查結果決定繼續對中國課徵 29.9% 的反傾銷稅，為期五年（註一百三十三）。針對台灣與馬來西亞廠商之反規避措施繼續維持，故續課以反傾銷稅，稅率亦為 29.9%。不過興農化工公司仍繼續獲得豁免（註一百三十四）。

(二) 中國與寮國之活頁環反規避調查(Ring-Binder Mechanisms)

1. 法源依據

執委會於 2004 年 12 月 23 日發布第 2231/2004 號規則（註一百三十五）終止對中國製造經泰國轉運至歐盟之活頁環之反規避調查，不論其有無標示泰國為原產地。其法源依據為第 384/96 號規則第 13 條。

2. 背景說明

自 1997 年起，歐盟理事會對中國製造之活頁環即可使課徵反傾銷稅（註

註一百三十二： Id.

註一百三十三： Council Regulation 1683/2004, OJ L 303, 30.9.2004, p.1.

註一百三十四： Notice concerning an exemption granted to one company in Taiwan from the anti-dumping measures applicable to imports of glyphosate from Taiwan, 2006/C 167/06.

註一百三十五： Commission Regulation No 2231/2004, OJ L 379, 24.12.2004, p. 68.

一百三十六)，稅率從 32.5% 至 39.4% 不等，此稅率適用於 17 孔或 23 孔以外之活頁環；至於 17 孔或 23 孔之活頁環，則於未清關之歐盟邊境未稅價格低於每千件 325 歐元之最低進口價格時，以最低進口價格和未清關之歐盟邊境未稅價格之差額作為稅率。歐盟理事會分別發布第 2100/2000 號規則（註一百三十七），提高上開 17 孔或 23 孔以外之活頁環稅率，修正後之稅率從 51.2% 至 78.8% 不等。嗣後進行落日複查時，執委會於 2004 年 12 月則做成繼續延長反傾銷稅之實施，為期四年（註一百三十八）。

此外，在 2004 年針對從越南進口之活頁環展開調查，最終認定源自越南之活頁環確實原產於中國，因此將中國之反傾銷稅擴及越南（註一百三十九）之同類產品。

隨後又於 2005 年 2 月，活頁環同業公會(Ring Alliance Reingbuchtechnik, GmbH)代表活頁環產業，向歐盟執委會提出中國製造之活環經由寮國轉運至歐盟，目的在規避原本對中國出口活頁環之反傾銷稅。（註一百四十）本案在 2005 年 4 月 14 日，執委會發布第 559/2005 號規則（註一百四十一），依第 384/96 號規則第 13 條第 3 項展開反規避調查程序。執委會認為涉案產品從中國、泰國至歐盟發生顯著之貿易型態之改變，並掌握此事實之表面證據。執委會聲稱中國製造之活頁活經由泰國轉運而輸入歐盟，構成貿易型態之改變。此外，亦有足夠之初步證據顯示現行反傾銷稅之課稅效果在價格與數量上已被破壞，且此傾銷與先前建立之正常價格有關。

執委會正式發文函知中國與寮國當局，以及中寮兩國之製造商、出口商與歐盟進口商關於此反規避調查一事，並寄發問卷至中寮兩國相關利害關係人。利害關係人可以書面陳述其意見，以及在一定期限內得向執委會申請召

註一百三十六： Council Regulation (EC) No 119/97, OJ L 22, 24.1.1997, p. 1.

註一百三十七： Council Regulation (EC) No 2100/2000, OJ L 250, 5.10.2000, p. 1.

註一百三十八： Council Regulation (EC) No 2074/2004, OJ L 359, 4.12.2004, p. 11.

註一百三十九： Council Regulation (EC) No 1208/2004, OJ L 232, 1.7.2004.

註一百四十： Council Regulation (EC) No 33/2006, OJ L 7, 12.1.2006.

註一百四十一： Commission Regulation (EC) No 559/2005, OJ L 94, 12.4.2005, p.26.

開聽證會之機會。然而歐盟執委會未從中國或寮國之廠商或出口商獲得任何問卷之回覆。僅有一家歐盟之進口商回覆其未從寮國進口任何活頁環同類產品。(註一百四十二)

本案調查期間從 2004 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日，不過爲了比較貿易型態之改變，執委會並蒐集自 2000 年起至 2004 年調查期間之銷售資料以資分析。

3. 反規避調查重點與認定

誠如前述由於中國與寮國之利害關係人皆未回覆歐盟執委會之問卷，因此活頁環從中國與寮國之進口數據僅能從可得資料上進行推估。本案之調查重點與反規避原則分析如下：

(1) 涉案產品及同類產品

系爭產品 CN 稅號爲 ex 8305 10 00，此活頁環由兩個長方型薄鋼板或至少四個半圈鋼線固定於其上之金屬線所構成，它們以一個鋼板結合。活頁環可藉由拉開半圈，或用活頁環上之小型鋼製扳機機制來打開。基本上活頁環係由環(ring)、套(cover)、洞眼(eyelet)以及扳機(trigger)所組成。而從中國與寮國之活頁環具有相同之物質特性與相同之使用目的，因此其構成在歐盟反傾銷法之第 1(4)條與歐盟統計局定義下之相同或同類產品。

(2) 貿易型態之改變

由於如前所述寮國廠商皆爲非合作廠商，因此從寮國出口至歐盟的活頁環或同類產品之價格與數量僅能從歐盟統計局之數據來估算。

從統計數據來看，在對中國活頁環課徵反傾銷稅後，從中國進口至歐盟之同類產品即顯著下降（註一百四十三），尤其在 2004 年下半年呈現非常明

註一百四十二： Council Regulation (EC) No 33/2006, OJ L 7, 12.1.2006, p.2.

註一百四十三： 例如從 1999 年進口 1684 噸，但在 2001 年到 2004 年間，進口量大致都降至每年 300-350 噸之間。參見 Council Regulation (EC) No 33/2006, OJ L 7, 12.1.2006, p.2.

顯下降之趨勢，惟在同時，從寮國之同類產品卻從原本在 2003 年以前進口量皆為零之狀態，在 2004 年進口量突增至 492 噸，並且在 2005 年進口量有繼續增加之狀態。

由於中國產品之減少與寮國進口產品增加之同時發生與巧合之原因，相當程度顯示出此貿易型態之改變，可能基於原本對中國活頁環課徵之反傾銷稅，在 2004 年亦將從越南進口之同類產品納入課稅範圍之結果。因為從相關數據即顯示出中國、越南與寮國出口之歐盟數量之消長情形(參見表 1)，而從圖示數據即可明顯瞭解，自 2004 年越南被課徵反傾銷稅後，自 2004 年第二季開始即有部分出口量為寮國出口量所替代，因此呈現出貿易型態之改變。

表 1：活頁環出口至歐盟之年度比較

Country	2001	2002	2003	2004 (IP) 1st semester	2004 (IP) 2nd semester
China ⁽¹⁾	302	302	330	212	142
Vietnam ⁽²⁾	0	1 105	1 778	353	0
Laos ⁽³⁾	0	0	0	100	392

⁽¹⁾ Starting from 1 684 tonnes in 1999.

⁽²⁾ Starting from nil in 1999.

⁽³⁾ Starting from nil in 1999.

Source: Statistical data collected by Member States and compiled by the Commission pursuant to Article 14(6) of the basic Regulation and Eurostat.

資料來源：歐盟統計局。

註 1：“IP”係指“Investigation Period”(調查期間)。

(3) 無正當原因或經濟上之合理性

由於越南出口活頁環產品被納入反傾銷課稅範圍，以及同年對中國產品反傾銷稅之課徵又於落日複查後予以延長，而相對的從寮國出口之同類產品卻明顯增加，基於前述因素，以及本案之廠商皆未回覆執委會，在執委會並未取得證據可據以認定有合理之經濟上原因構成此等貿易型態改變，據此，

執委會認為除了規避反傾銷稅，並無正當原因或經濟上之合理性能解釋這些不合作廠商在貿易行為型態上之改變。(註一百四十四)

(4) 破壞既存處分之課稅效果

在越南出口至歐盟活頁環被課徵反傾銷稅後，歐盟同類產品自 2004 年亦越南進口量即產生變化，甚至在 2005 年自越南之進口完全停止，然而同時從寮國進口之數量則突增，因此破壞了反傾銷稅之課稅效果。此外，從數據顯示，在從寮國進口之活頁環出口價格皆低於先前調查中所建立之可以消除損害之價格，據此執委會認定活頁環或同類產品無論在價格與數量上，皆對原本對中國與越南課以反傾銷稅之救濟效果造成減損。

(5) 構成傾銷之證據

根據第 384/96 號規則第 13 條第 1 項，在反規避調查中對涉案產品之正常價格無需重新認定，涉案產品之出口價格係與該同類產品在原始反傾銷調查中建立之正常價格比較。本案採用之正常價格，則以在 2004 年對中國活頁環反傾銷案件作落日複查時所確定之正常價格為基準(註一百四十五)，與本案產品之出口價格加以比較，故若其出口價格低於原始調查建立之正常價格，即構成傾銷。因此最後以加權平均正常價格與加權平均出口價格之比較結果，顯示構成明顯的傾銷。(註一百四十六)

4. 最終處分

根據上開調查結果，執委會爰認定本案符合第 384/96 號規則第 13 條第 1 項所稱之規避行為。因此，目前對中國課徵製造活頁環之反傾銷稅應擴張適用從寮國轉運至歐盟之相同產品，不論是否標示寮國為其原產地。

註一百四十四： Council Regulation (EC) No 33/2006, OJ L 7, 12.1.2006, p3.

註一百四十五： 在落日複查時，因中國被認定為非市場經濟國家，因此歐盟執委會以印度為市場經濟國家之中國替代國，作為計算其產品正常價格之依據。

註一百四十六： Council Regulation (EC) No 33/2006, OJ L 7, 12.1.2006, p4.

(三) 案例分析

前述案例一為其涉案產品為中國製造，由台灣轉運至歐盟而被視為規避反傾銷稅，另一案例則為中國利用寮國轉運規避之案例。從兩案例觀察，歐盟執委會在認定是否構成第 13 條規避行為依據之方式，係從貿易型態之改變、無正當原因或經濟上之合理性、破壞既存處分之課稅效果，以及是否構成傾銷證據等四項因素綜合判斷，因此如第一案中興農公司能於其中一項要件提出足以證明其有說服執委會之反證者，即可能在最終認定上不被認定為有規避之行為。

此外，在嘉磷塞一案中，興農公司係為配合歐盟執委會完整回覆問卷之唯一廠商，因此最終亦獲得豁免於反傾銷稅課徵之範圍，而於第二個案件中，基本上寮國廠商完全未配合調查，故無任何證據或數據得以顯示該寮國公司之轉運構成合理之經濟上因素而有貿易型態之改變，故執委會裁定結果完全依賴其可得資料與歐盟統計局之相關數據。據此，可發現若歐盟執委會對於反規避調查時為合作廠商，配合問卷調查，以及詳細解釋其生產過程與中國之關係，執委會基本上是傾向接受其合理解釋，故此可以做為我國廠商將來面對調查應持合作態度之參考。此外，台灣與中國具有複雜之經濟貿易往來因素，但是中國又為受反傾銷案件調查之主要國家，故中國廠商可能經由我國轉運或組裝等以規避反傾銷稅，當為我國廠商與政府應注重之問題。無論於廠商公會本身對業者之要求上，以及政府關務行政上，應對於從中國產品受反傾銷調查之產品建立預警通知之制度，對於來自中國之受調查產品應確定其原產地，以防有不肖業者之行為，而致使整個台灣產業受到不合理之反傾銷稅制裁。

肆、美國、歐盟與 WTO 主席版草案關於 「反規避」規範之比較

2007 年 11 月 30 日 WTO 杜哈回合規則談判小組主席公佈修訂反傾銷和平衡稅措施之草案（註一百四十七），而該草案之一重大修正，亦即將反規避條款納入協定草案，訂定於第 9bis 條中。雖然 1995 年 WTO 成立後，反傾銷委員會即受命先就有關反傾銷「規避」與「反規避」議題進行討論，然而由於議題之爭議性與敏感性，反傾銷委員會特別已組設反規避非正式工作小組(Informal Group on Anti-circumvention)專責處理反規避議題，然因定位為「非正式」工作小組，參與成員雖熱烈抒發己見，但在本草案出爐前，對反規避議題會員間事實上意見仍相當分歧，因此將反規避條款直接形諸於此次主席版草案文件之舉，亦引起相當爭議。（註一百四十八）此主席版草案第 9bis 條之反規避規範基本上是結合美國於 WTO 提出之反規避條款提案（註一百四十九），與歐盟現行之反規避規定。綜合前述美國與歐盟之反規避條款，與主席版草案之反規避條款，茲分析各相關要件如下。

一、法規依據與主管機關

(一) 法規依據

1. 美國反規避規範之法規依據主要為 1930 年關稅法第 781 條、及 U.S.C.

註一百四十七：WTO, Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements(以下簡稱：主席版草案), TN/RL/W/213, Nov. 30, 2007.

註一百四十八：PROPOSED PROVISION OF ANTI-CIRCUMVENTION, Statement of China; Hong Kong, China; Pakistan, TN/RL/W/216, 12 February 2008.

註一百四十九：SUBMISSION ON CIRCUMVENTION, Communication from the United States, TN/RL/GEN/71, 14 October 2005; CIRCUMVENTION, Paper from the United States, TN/RL/GEN/106, 6 March 2006.

第 19 篇第 1677 J 條。

2. 歐盟根據第 386/94 號規則第 13 條，及 2004 年所公布修正第 386/94 號規則之第 461/2004 號規則。
3. 主席版草案將反規避訂定為第 9bis 條。

(二) 主管機關

1. 美國反傾銷調查之主管機關為商務部及 ITC。由商務部調查是否構成傾銷後，在經由 ITC 調查認定是否造成國內產業損害或有損害之虞。惟反規避行為僅涉及邊境進出口管制事務，因此美國於反規避事務主管機關主要以商務部為主。
2. 歐盟之反傾銷法制主管機關為單一窗口，即歐盟執委會。於反規避認定標準上與二元制之美國不同，其在認定是否構成與原反傾銷稅課徵產品有產生法定要件之增值或零件比例內容時，尚須考量該產品對國內產業面之損害效果。
3. 主席版草案規定反規避調查之主管機關為負責反傾銷調查之相關主管機關。

二、反規避調查程序之展開

(一) 國內產業申請者

於展開反規避行為調查之申請主體上均為國內主管機關依職權展開，以及國內產業申請兩種，就國內產業申請適格，亦即產品之利害關係人，皆為美國、歐盟與主席版草案中提出反規避調查申請之適格程序展開者。爰於反規避調查之國內產業申請代表性應按一般反傾銷調查提出申請之國內產業代表性之原則，因此就美國、歐盟與主席版草案之國內產業代表性作比較，其於產業代表性之規定大致相同。基本上一個申請具有國內代表性，必須符合兩個要件：支持反傾銷申訴之國內廠商其產量佔所有表明態度(包括贊成與

反對)之廠商總產量之 50%，以及支持反傾銷申訴之生產商其產量總合應佔整個相關產業總產量之 25%。(註一百五十) 主席版草案中第 9bis 第 5 款規定，反規避調查之展開應以產業主動提出申請為基本原則，並且該產業申請必須符合反傾銷協定第 5.4 條，提起一般反傾銷調查時國內產業應具備之代表性程度，亦即申請者必須佔總生產量之 50%以及贊成者佔總生產量之 25%等規定。

(二) 主管機關依職權發動

由於反規避行為目的在變相規避反傾銷稅之課徵，因此，國內主管機關於監控課以反傾銷稅之產品進出口時若發現有規避行為之情事時，應主動介入展開反規避之調查，以維持原課以反傾銷稅之處分。美國與歐盟皆賦予主管機關得基於職權主動產開調查。(註一百五十一)

主席版草案中第 9bis 第 5 款規定，反規避調查之展開應由國內產業主動提出為基本原則，除有特殊情況外 (special circumstances)，才能依調查機關之職權展開，但何謂「特殊情況」，主席版草案並未進一步解釋或定義。

(三) 反傾銷主管機關之職司

美國反規避規範所臚列之規避態樣及其認定標準所考量要素之範圍均僅限於產品生產流程與產品外觀等涉及邊境之關務程序。反觀，歐盟於規避認定構成要件上除是否造成貿易型態改變及是有合理原因外，另考量該規避行為是否破壞既存反傾銷稅效果之實質認定。由於美國政府對於反規避行為之主管機關僅為商務部，而非如反傾銷措施採取商務部與 ITC 分別為前後程序之共同主管機關，因而，商務部在從事反規避行為認定時，勢必無法跨足考量該規避行為對於國內產業之影響以及對既存反傾銷稅之破壞效果等實

註一百五十： 美國之規定請參見 1930 Tariff Act, §704(c)(4)(A)；歐盟規定請參見 Council Regulation No 384/96, §5(4)；主席版文件請參見反傾銷協定第 5.4 條規定。

註一百五十一： 美國之規定請參見 1930 Tariff Act, Sec. 732(a)(1)(2)；歐盟規定請參見 Council Regulation No 384/96, §5(6)規定。

屬於ITC權責之事項。至於主席版草案對各國主管機關之職司並未有所規定。

三、認定標準

美國、歐盟與主席版草案就認定反規避標準之規範有相當程度之不同，分析比較異同如下：

(一) 實體規範要件比較

1. 規範規避態樣之方式

美國在規範邏輯上，詳細臚列規避行為之四種行為態樣，並一一詳述構成要件及認定標準。歐盟則不將規避行為類型化，僅明確列出規避行為之各構成要件及排除規定，並於條文中進一步詳示構成要件之要素與其認定標準。而主席版草案之規範方式較接近美國，在 *9bis2* 即明訂中因此調查機關若經過調查後發現有規避反傾銷稅之情形，得對非受調查產品課徵反傾銷稅，而所謂規避行為有三種：其一係指前述產品於反傾銷調查開始後，涉及自被課徵國進口經些微修改(*slightly modified*)之產品，其二係指自被課徵國進口受調查產品之半成品或零件於調查國境內進行組裝成受調查產品；其三則是將前第二種規避型態之組裝地點改在第三國（註一百五十二）。

註一百五十二：請參見主席版草案，Art. 9bis.2: “Authorities may only find circumvention within the meaning of paragraph 1 if they demonstrate that:

(i) Subsequent to the initiation of the investigation that resulted in the imposition of the existing definitive anti-dumping duty, imports of the product under consideration from the country subject to that duty have been supplanted, in whole or in part :

— by imports from the country subject to the anti-dumping duty of parts or unfinished forms of a product for assembly or completion into a product that is the same as the product under consideration;

— by imports of a product that is the same as the product under consideration and that has been assembled or completed in a third country from parts or unfinished forms of a product imported from the country subject to the existing anti-dumping duty; or

2. 組裝之零組件佔產品總零件價值之評估方式

美國在認定規避行為時另須考量所進口之零組件之價值占完成後之商品總價值之主要部分，以及在決定是否將零組件納入反傾銷稅課徵之範圍時，尚須進一步考量若干評估因素以協助認定，這些因素包括有：交易之型態，如零組件來源之型態；受調查零組件之製造商或出口商，與在美國裝配或完成並銷售之廠商是否存在股份和資金等關係；以及反傾銷之命令發佈後，受課徵國家輸入美國之零組件數量是否增加等三項因素。即便加入前三項因素輔助美國主管機關認定，於實際操作認定上仍具有相當程度之模糊地帶。反之，針對組裝行為係發生於第三國時，歐盟有明確之規範，亦即凡第三國組裝使用之零件總值相當於或高於產品所有零件總值之 60%，且組裝零件產生之附加價值小於製造成本 25% 以上者，即認定構成規避行為。

至於主席版草案就此部分相當程度採用歐盟之現行規範內容，其針對組裝行為在第三地發生時，除需符合一般主觀要件外，亦即該組裝行為係被認定屬微小或不重要、並且該零組件部分之成本佔整個組裝成品成本之相當主要部份。另外尚有兩項客觀要件亦須符合始能構成規避，亦即組裝使用之零件總值相當於或高於產品所有零件總值之 60%，且組裝零件產生之附加價值小於製造成本 25% 以上者（註一百五十三）。從前述規定可以明顯看出其係援用與歐盟規範之相同概念。

3. 對「同類產品」範圍之界定

美國於第一種行為態樣「在美國完成或組裝之產品」之四項要件中，主管機關應考量在美國銷售之產品與課徵命令約束之產品為同種類產品(the same class or kind)（註一百五十四）。至於歐盟認定規避行為之第一項要件則

— by imports of a slightly modified product from the country subject to the existing anti-dumping duty.”

註一百五十三：請參見主席版草案 Art. 9bis 3.

註一百五十四：請參考前文美國反規避措施實體規範內容。

以應「涉案產品為相同或同類產品」(like product)為反傾銷稅得擴張適用之產品範圍(註一百五十五)。至於主席版文件則認定可以擴張適用原本反傾銷稅之規避產品，必須是「相同於」(the same as)原本被課徵反傾銷稅之產品，惟此處所謂「相同」，與反傾銷協定對「所謂『相同或同類產品』(like product)之定義(註一百五十六)是否一樣，或是類似於美國認定之相同種類或類別(the same kind or class)，此部分之定義可能有待釐清。

4. 對「組裝過程」之考量因素

美國反規避行為主管機關於認定是否有規避行為時，應考量是否該產品在美國之組裝過程係微小或是微不足道，及該產品若於美國生產，其在美国之投資水準、研究與發展之水準、生產程序之性質、生產設施程度及加工價值等決定之。美國反規避規範之第二種行為態樣「在第三國完成或組裝之產品」亦同樣於為前述之考量。至於歐盟，則僅規定若規避係指第三國與歐盟之間，或是被課稅國之特定公司與歐盟之間貿易型態之改變，此貿易型態之改變乃藉由除規避關稅課徵外無正當原因或經濟上合理性之實行、加工或工作而達成，則前段所稱之實行、加工或工作應該包含對於產品未改變重要性之輕微變更。另於主席版草案，誠如前述，其僅於組裝行為發生於第三國時，對於組裝過程會進行特殊之考量，即該組裝行為係屬微小或不重要、並且該零組件部分之成本佔整個組裝成品成本之相當主要部份。

5. 對國內產業或原本反傾銷稅之課徵效果考量

就美國之反規避調查，因其屬於兩軌制之調查機關，故於認定可能構成

註一百五十五：請參考前文歐盟反規避措施實體規範內容。

註一百五十六：請參見主席版草案，Art. 2.6(b): “The term “like product” (“produit similaire”) shall be interpreted to mean a product which is identical, i.e. alike in all respects to the product under consideration, or in the absence of such a product, another product which, although not alike in all respects, has characteristics closely resembling those of the product under consideration.”

規避之四種型態中，僅有在第三國完成組裝之產品與後期發展之產品兩種型態上，商務部必須再徵詢 ITC 之意見，就此兩種規避型態之產品是否對國內產業構成實質損害之層面，商務部必須參考 ITC 之意見，始能裁定是否將原本反傾銷稅之適用擴張至此兩種態樣之產品。不過對於其他兩種型態，因法律並未規範，故商務部可以在認為產品確實構成規避，但無須對原本反傾銷稅課徵效果之影響加以評估，即可逕行判定是否擴大原本反傾銷稅適用之產品範圍。

至於歐盟因其反傾銷調查機關僅歐盟執委會一單獨機構，故於反規避調查程序上較為單純，但於其法規中亦規定，所謂規避，除了必須有貿易型態之改變，以及此貿易型態之改變無正當原因或經濟上合理性之外，亦必須有證據顯示同類產品之價格及/或數量對產業造成損害或課稅效果被破壞，以及有證據顯示其與先前原本反傾銷原始調查時，確定之相同產品之正常價格相較構成傾銷。所以歐盟基本上對於所有構成規避行為之調查程序，皆必須經過對國內產業損害與對原本反傾銷稅課徵之效果進行認定。不似美國僅有兩種型態始須對損害部分再行認定。

而主席版草案則兼具美國與歐盟之規定，其規定無論係為在本國組裝或第三國組裝，或屬些微修改之產品，主管機關必須對該行為之改變有足夠之經濟或商業因素，以及是否有造成原本相同產品反傾銷稅課徵之救濟效果受到減損（註一百五十七）進行評估。此外，針對在第三國組裝之規避行為，草案特別規定主管機關必須對受調查產品與原本根據反傾銷協定第 2 條認定之正常價格相比有構成傾銷時，始能認為有規避之行為。

四、調查期限

反規避調查期限在美國與歐盟皆少於一般反傾銷調查期限。美國商務部

註一百五十七：請參見主席版草案， Art. 9bis 2(i) &(ii).

作成有關反規避調查程序最終裁定之期間規定並不適用第 735(a)(1)條之規定，而是在展開反傾銷稅規避調查之日起 300 日內，商務部應盡最大可能作成最終裁定。(註一百五十八) 至於歐盟一般反傾銷調查之期限為 1 年，最常不超過 15 個月，但於反規避調查同樣僅限定於 9 個月內及必須完成(註一百五十九)，此目的基本在減少系爭產品對歐盟產業之損害。就主席版草案規定，其顯然將反規避調查與其他反傾銷期中或落日複查認係具有類似性質，因此基於第 9bis.2 款下所為之複查 (review)，主席版草案第 9bis.6 規定原則上應自複查之日起 12 個月內完成(註一百六十)，故相較於美歐規定，主席版草案給予反規避調查期限係為最長者。

五、監督機制

美國並未將監督反規避行為之機制於明確規範於條文規範之中，而係實務上以和出口國簽訂「中止協議」之方式，約定出口國應提供相關出口規避行為之必要及適當之訊息。歐盟則於規範中明確定有「期中複查」與「落日複查」等機制以監控。主席版文件未對此加以規定。

六、處置措施

美國、歐盟與主席版文件皆規定，對構成規避行為之產品納入先前反傾銷稅處分之範圍內，不另為其他方式處分。

註一百五十八：美國 Tariff Act of 1930, Sec.781(f).

註一百五十九：歐盟 Council Regulation No. 461/2004, Art. 13.3.

註一百六十：請參見主席版草案 Art. 9bis 6.

表 2 美國、歐盟與 WTO 主席版草案關於「反規避」規範比較彙整表

反規避	美國	歐盟	WTO 主席版草案
法規依據	1930 年關稅法第 781 條及 U.S.C.第 19 篇第 1677 J 條	第 386/94 號規則第 13 條及第 461/2004 號規則修正。落日複查，第 1824/2001 號規則。	第 9bis 條
主管機關	商務部	歐盟執委會	各國主管機關
展開調查	1. 主管機關依職權 2. 國內產業申請	1. 主管機關依職權 2. 國內產業申請	1. 原則應依產業申請展開 2. 除有特殊情況，始能由主管機關發動。
認定標準	1. 在美國完成或組裝之產品。 2. 在第三國完成或組裝之產品。 3. 經過些微修改之產品。 4. 後期發展之產品。	1. 涉案產品為相同或同類產品； 2. 貿易型態之改變， 3. 無正當原因或經濟上之合理性， 4. 破壞既存反傾銷稅效果， 5. 傾銷之證據。 6. 第三國組裝產品之零組件總值 >60% 產品所有零組件總值，且附加價值 < 25% 製造成本。	1. 所謂規避行為係指前述產品於反傾銷調查開始後，涉及下列 3 種情形之一者： (1) 自被課徵國進口稍做改裝(slightly modified)之產品。 (2) 自被課徵國進口受調查產品之半成品或零件於調查國境內進行組裝成受調查產品。 (3) 第 3 國使用被課徵國生產之零件，經加工組裝成受調查產品後出口至調查國。 2. 調查機關必須證明課徵反傾銷稅係造成前述貿易型態改變之主因，而非其他經濟或商業因素造成前述改變； 3. 調查機關必需證明規避行為已影響課徵反傾銷稅之效力。 4. 於第 3 國組裝零組件之行為，必須是微末不重要之組裝，倘調查機關發現自被課徵國進口之零件總值佔成品總零件總值之 60% 以下，組裝成品之加值達 25% 以上，則不應認為構成規避。 5. 對於第 3 國組裝完成之受調查產品，調查機關必須證明該產品構成傾銷，始得課徵原反傾銷稅。
監督機制	依中止協議之約定，出口國提供出口監控之必要及適當訊息。	由期中複查與落日複查予以監控。	無
違反處置	課與反傾銷稅	課與反傾銷稅	課與反傾銷稅

伍、代結論—制訂台灣反規避政策之思考

WTO 杜哈回合規則談判小組主席 Guillermo Valles Galmes 於 2007 年 11 月 30 日公佈修訂反傾銷和平衡稅措施之草案，反映杜哈回合經過長久多邊談判後之成果。此份草案針對 WTO 現存的《反傾銷協定》和《補貼暨平衡措施協定》(SCM) 提出相當廣泛之修改內容。針對所謂「涉案產品」、「國內產業」、損害認定之「實質阻礙產業建立」等概念給予重新定義與闡釋外，另對「歸零法則」、「落日條款」等內容亦予大幅修正。

至於「反規避條款」之增訂，無可置疑地，亦為此主席版草案重大修正之一。由於我國反傾銷法制與實務尚未有針對規避行為之規定，故此條款若納入反傾銷協定，將對我國未來反傾銷法制之修訂產生相當大之影響。並且對此議題我國與反傾銷之友之立場相近，基本上皆不贊成納入之主張。在 2008 年開啓後之規則談判會議，目前會員之發言仍將重心放在歸零議題與漁業補貼上，對反規避議題提出質疑書面意見者僅有少數會員，但會員間對於如何界定所謂之反傾銷之反規避行為與範圍立場仍相當分歧，此反規避條款是否會成爲最終之協定拘束力，將可視之後談判發展，再予斟酌我國未來反傾銷反規避政策之方向。

綜觀反規避條款之制訂，對台灣應具有三個層面之著眼點應予思考，其一對台灣出口商利益；其二是對台灣國內產業；其三則是台灣成爲受反規避調查國。首先就台灣出口商利益之觀點，反傾銷制度原本是一國用來保障本國產業發展所設立，然而，究竟何種產業才是真正之本土產業，在跨國公司林立及產品由多國零組件所組成之者亦所在多有之情況下，已經越來越難以判定。固然制定反規避條款或許能夠落實反傾銷制度，惟若本身生產條件與經濟發展不具競爭力之國家，貿然制訂定嚴格之反規避措施，其結果將使得生產者致力於挑選得規避反規避措施之國家從事生產，如此一來，非但無法達成貿易保護之效果，反而更流失外國投資，影響經濟發展甚鉅。

此外，若制訂多邊反規避規範後，基於反傾銷稅之課徵期限限制不明確，故可能於課徵數年後，會員調查機關仍裁量將新發展的商品納入原來課徵反傾銷稅產品之範圍。此對於後來研發產品與國內同類產品之競爭上可能引發壓抑現象，而造成扭曲自由競爭之貿易環境。對此，如何在落實貿易救濟效果與對新興研發工作造成抑制之間取得平衡，當是在 WTO 談判場域對反規避條款討論時所應關注者，亦為我國宜適度表達對過於嚴苛之多邊反傾銷規範應予限制之主張。

其二、若就台灣國內產業之觀點，若能將反規避規範予以制度化，對於被我國課徵受到進口產品傾銷而受有損害之產業，經常有反傾銷措施實施之效果不彰，或受課徵反傾銷措施之進口商或出口商，可能在反傾銷調查案開啓後，就開始著手各種規避之方式，有的係採取違反關稅法規之產品偽報、或提供虛報文件等方式，但因此種方式多涉及違反誠信之作法，亦以海關相關規定處理。然而屬於產銷調整之規避方式，即出口商透過生產、行銷等方式，將涉案產品原產地改變為非被課徵反傾銷稅出口國，或作後期開發但未達技術性升級，用以改變產品之稅則號列等行爲，則屬於歐美反傾銷法制規範之重點，亦為 WTO 談判之反規避議題各會員討論之焦點。因此我國反傾銷法制尚未包括此部份之立法，因此若就我國受有傾銷損害之產業而言，若政府能針對外國廠商透過產銷調整方式之行爲，亦皆能以反規避手段予以防範，無庸置疑的當能強化我國實施反傾銷措施產生之救濟效果。故對我國產業確有訂定反規避規範之利益所在。

其三、在中國成爲受其出口商受反傾銷調查數目爲全球排名前幾名國家之後，課徵國對中國進口品是否持續對其產業造成威脅，不論是產業本身或主管機關，皆對中國出口商之貿易行爲或產品貿易型態等變動予以密切關注。鑒於台灣與中國具有密切之文化語言背景，以及複雜之經濟貿易往來因素，當中國成爲受反傾銷案件調查之主要國家時，中國廠商確實可能經由我國進行轉運或組裝等行爲以規避反傾銷稅，而反傾銷稅實施國亦易於懷疑我

國可能是中國廠商規避行為之一環，從而在多邊反規避規範成爲 WTO 規範之一部分後，我國無可避免的會成爲因中國產品而爲各國進行反規避調查之重點國家，此當爲我國廠商與政府應注重之問題。因此除了如前文建議產業公會應對業者自身有所要求，政府也應協助產業公會對於從中國產品受反傾銷調查之產品建立預警通知制度外，在台灣生產之台商與至中國投資之台商應思考如何明確釐清在我國與在中國廠商之貿易關係，與如何確保產品進出口數據資料之留存完整性，皆爲應謹慎處理之問題，也是爲日後若面臨反規避調查能提出充分反證之準備。

再者，對於來自中國之受調查產品，本文亦建議政府宜建立更爲明確之其原產地規則。以我國現行原產地規則而言，針對中國產製之影音媒體產品訂有「進口出版品電影片錄影節目及廣播電視節目原產地認定基準」外，其餘進口中國產品之原產地認定亦依據「進口貨品原產地認定標準」。前述兩個原產地規定均係以完全生產或完成實質轉型作爲審查貨物產地之要件，而所謂完成實質轉型，係指原材料經加工或製造後所產生之貨物與原材料歸屬之海關進口稅則已轉換（六位碼）；或其加工製造之結果雖未能達成稅則號列轉換，但其增值比率超過三五%以上者。另亦明訂不得認定爲實質轉型之作業型態（未微作業或加工）。本文以爲，我國實務認定上，可參考歐盟原產地規則之「經濟認定原則」及「技術認定原則」來檢驗超過一國參與生產過程之產品之原產地，亦即組裝過程及在該過程中使用本地生產之零件必須導致經濟價值在數量上足夠之增加，即所謂的「45%規則」，作爲從我國原產地規定與實踐上，強化其與反傾銷措施執行之關係。此外，我國主管機關除要求已被課徵反傾銷措施之涉案國檢附原產地證明外，建議對非涉案國之產品亦應要求其檢附原產地證明，不過爲了簡化主管機關行政成本與減少進出口商負擔，目前較爲可行之方法或許由主管機關主動要求產品來自有嫌疑之非涉案國，檢附其原產地證明。此舉或可防範不肖業者之行爲，並避免使整個台灣產業受到不合理之反傾銷稅制裁。

陸、參考文獻

一、英文

1. Tariff Act of 1930, Sec. 781, 19 USC 1677j.
2. 71 FR 59078; and Amended Notice of Final Results of Antidumping Duty Administrative Review: Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China, 69 FR 20858-20859 (April 19, 2004).
3. Antidumping Orders: Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products and Certain Cut-to-Length Carbon Steel Plta From Canada, 58 FR 44162 (19 August 1993); and Antidumping Duty Orders: Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan, 58 FR 44163 (19 August 1993).
4. Christopher F. Corr, Trade Protection in the New Millennium: The Ascendancy of Antidumping Measures, 18 N.W. J. INT'L L & BUS. 95-96, 1997.
5. Commission Decision No. 2003/645/EC, OJ L 228, 12.9.2003.
6. Commission Regulation (EC) No 559/2005, OJ L 94, 12.4.2005.
7. Commission Regulation No 2231/2004, OJ L 379, 24.12.2004.
8. Commission Rule 201.11.
9. Commission Rule 207.12.
10. Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan; Initiation of Anti-circumvention Inquiry on Antidumping Duty Order, 63 FR 58364 (30 October 1998).
11. Council Regulation (EC) No 119/97, OJ L 22, 24.1.1997.
12. Council Regulation (EC) No 1208/2004, OJ L 232, 1.7.2004.
13. Council Regulation (EC) No 2074/2004, OJ L 359, 4.12.2004.
14. Council Regulation (EC) No 2100/2000, OJ L 250, 5.10.2000.
15. Council Regulation (EC) No 33/2006, OJ L 7, 12.1.2006.

16. Council Regulation 1683/2004, OJ L 303, 30.9.2004.
17. Council Regulation No. 1086/2000, OJ L 123, 25.5.2000.
18. Council Regulation No. 163/2002, OJ L 30, 31.1.2002.
19. Council Regulation No. 1761/87, O.J. L167, 22.6.1987.
20. Council Regulation No. 1824/2001, OJ L 248, 18.9.2001.
21. Council Regulation No. 192/1999, OJ L 22, 29.1.1999.
22. Council Regulation No. 2423/88, O.J. L 209, 2.8.1988.
23. Council Regulation No. 3283/94, O.J. L 122, 2.6.1995, p.1.
24. Council Regulation No. 3433/91, OJ L 326, 28.11.1991, p. 1.
25. Council Regulation No. 384/96, O.J. L 56, 6.3. 1996.
26. Council Regulation No. 459/68, O.J. L 96, 5.4.1968.
27. Council Regulation No. 461/2004, O.J. L 77, 13.3.2004.
28. Council Regulation No. 802/68, O.J. L 148, 28.6.1968.
29. Council Regulation No. 909/2001, OJ L 127, 09.05.2001.
30. Council Regulation No. 971/98, OJ L 135, 8.5.1998, p. 38.
31. Cut-to-Length Carbon Steel Plate from Canada; Initiation of Anti-circumvention Inquiry on Antidumping Duty Order, 63 FR 29179 (28 May 1998)
32. Department of Commerce, Antidumping Duty Order; Certain Electrical Conductor Aluminum Redraw Rod from Venezuela, 53 FR 31903, Aug. 22, 1988.
33. Department of Commerce, Electrical Conductor Aluminum Redraw Rod from Venezuela; Preliminary Affirmative Scope Ruling, 55 FR 3434, Feb. 1, 1990.
34. Final Scope Ruling of Antidumping Duty Order on Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China (A-570-504): J.C. Penney (May 21, 2001) at 12 ("J.C. Penney Final Ruling"); ITC Final Report, at 3.
35. Notice of Affirmative Preliminary Determination of Circumvention Antidumping Duty Order, (A-570-504); 71 FR 32037 (June 2, 2006).

36. Notice of Antidumping Duty Order: Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China, 51 FR 30686 (28 August 1986).
37. Petroleum Wax Candles from China, Inv. No 731-TA-382 (Review), USITC Pub.3226 (August 1999)(“First-Five-Year Review Determination”).
38. Petroleum Wax Candles from the People’s Republic of China, Inv. No. 731-TA-282 (Final), USITC Pub. 1888 (August 1986) (“Original Determination”).
39. Petroleum Wax Candles from the People’s Republic of China: Initiation of Anti-circumvention Inquiries of Antidumping Duty Order, 70 FR10962, 10964 (7 March 2005).
40. Preliminary Determination of Circumvention of Antidumping Order: Cut-to-Length Carbon Steel Plate from Canada, 65 FR 64926, 64929 (31 October 2000).
41. Preliminary Results of Anti-Circumvention Review of Antidumping Order: Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan, International Trade Administration, 68 FR 19500 (21 April 2003).
42. Preliminary Results of Anti-Circumvention Review of Antidumping Order: Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan, 68 FR 19499 (21 April 2003).
43. Replies to Circumvention Scenarios Presented in the Last Meeting of the Informal Group on Circumvention, G/ASP/IG/W/30, March 12, 2001.
44. Statement on Anti-Circumvention, Dec. 15, 1993, Ministerial Decisions and Declarations Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994.
45. The Order and Notice of Final Results of the Antidumping Duty New Shipper Review: Petroleum Wax Candles from the People's Republic of China, 69 FR 77990 (December 29, 2004).
46. USITC, Antidumping and Countervailing Duties Handbooks, VI-4 (D.C. 12th

- eds. 2007).
47. Wolfgang Muller, Nicholas Khan, and Hans Adolf Neumann, EC Anti-dumping Law : A Commentary on Regulation on 384/96, John Wiley & Sons Ltd., 1998.
 48. WTO, An Examination of Two Recent Circumvention Inquiries Undertaken by the United States, G/ADP/IG/W/50, Oct. 17, 2003, at 1.
 49. WTO, An Examination of Two Recent Circumvention Inquires Undertaken by the United States, G/ADP/IG/W/50, Oct. 17, 2003, at 2.
 50. WTO, An Examination of Two Recent Circumvention inquires undertaken by the United States, G/ADP/IG/W/50, 17 Oct. 2003, available at <http://docsonline.wto.org/> (last visited on 04/15/2008)
 51. WTO, Circumvention Paper from the United States, TN/RL/GEN/106, Mar. 6, 2006;
 52. WTO, Circumvention, Communication from the United States, TN/RL/GEN/29, Aug. 2, 2005
 53. WTO, Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements, TN/RL/W/213, Nov. 30, 2007.
 54. WTO, Ministerial Declaration, Annex D: Rules, WT/MIN(05)/DEC, 22.12.2005.
 55. WTO, Submission on Circumvention, Communication from the United States, TN/RL/GEN/71, Oct. 14, 2005;
 56. WTO, Topic 1- What Constitutes Circumvention?, G/ADP/IG/W/13, OCT. 27, 1998.
 57. WTO, Topic 2-What is Being Done by Members Confronted by What They Consider to Be Circumvention?, G/ADP/IG/W/22, Apr. 19, 2000, at 1.
 58. WTO 文件 G/ADP/IG/W/52
 59. WTO 文件 TN/RL/W/2001

60. WTO 文件 TN/RL/W/205/Rev.1

61. WTO 官方文件 TN/RL/W/213，2007/11/30。

二、中文

1. 余德培、范建得、楊光華，歐美反傾銷制度及其司法救濟之研究，經濟部貿易調查委員會編印，中華民國 85 年 6 月，頁 66~69。
2. 吳喜梅，WTO 反傾銷立法與各國實踐，鄭州大學出版社，2003 年 9 月，頁 108。
3. 肖偉，國際反傾銷法律與實務—歐共體卷，知識產權出版社，2005 年，7 月，頁 429。
4. 周天、周德旺，反傾銷制度下反規避措施之研究，經濟部貿易調查委員會，民國 87 年，頁 25-28,43-45。
5. 林永樂，傾銷與原產地之關連，2006 年 10 月，我國與各國反傾銷實務研習營資料。
6. 林永樂，論「規避」之必然性與「反規避」之正當性，貿易政策論叢，第 6 期，民國 95 年 12 月，頁 48,80-84。
7. 羅昌發，美國貿易救濟制度，月旦出版社，1994 年 1 月，頁 245-246,251。
8. 羅昌發，美國貿易救濟制度，國際經貿法研究(一)，月旦出版公司，頁 247-248。

三、網頁

1. <http://www.chaifu.com/cf01/cf01-09a.htm>，最後瀏覽日：2007 年 4 月 16 日。
2. Petroleum Wax Candles from China, Inv. No.731-TA-382 (Second Review), July 2005, at page 116. Also available at http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/701_731/pub3790.pdf (last visited: April 14, 2008).

