

從美國對越南及馬來西亞抗腐蝕鋼品 反規避調查案解析規避行為之認定標準

林 鳳*、邱郁茹**

綱 要

壹、前 言

貳、本調查案背景事實

一、越南銷美抗腐蝕鋼品使用
台灣或韓國鋼材屬規避
行為

二、符合原產地規則仍可能為
規避行為

參、美國反規避調查之法規及認定
要件

一、美國反規避調查之法源

二、美國法下之規避行為及要
件

三、美國原產地規則與反規避
行為之關係

肆、美國商務部對本調查案之調查
與認定

一、美國商務部就本調查案規
避行為之認定標準

二、美國商務部對越南抗腐蝕
鋼品採取之反規避措施

三、對已實質轉型之抗腐蝕鋼
品採取反規避措施之合
理性

伍、馬來西亞調查案

一、美國商務部就馬來西亞調
查案之初步判定

二、美國商務部採取之反規避
措施

陸、評析與結論

* 理律法律事務所律師

** 理律法律事務所律師

壹、前言

自「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariff and Trade, GATT)承認各國原反傾銷法制之存在，進而建立一套多邊的反傾銷國際規範，至 1995 年設立世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 並納入反傾銷協定 (註一)，要求所有 WTO 會員國均應遵守一致性的規範起迄今，反傾銷調查及措施無疑已為各國政府為遏止不公平貿易行為，最常使用之進口救濟 (trade remedy) (註二) 手段。

然，在全球化浪潮下，貨品貿易之本質也不斷改變，更專業、更具規模與效率的生產與經銷垂直整合，成為企業經營普遍且必要的生產模式。基於降低生產成本及最大化經營效率之考量，貨品跨國分工生產、原物料及半成品越洋供應等情況，已存在於各類型產業與貨品，致反傾銷措施對於進口國內產業預期之救濟效果，恐被「打了很大折扣」。

例如，原先遭課處反傾銷措施之國家 A，在國際分工下，變更為僅負責課稅貨品生產之部分環節，或不再負責該貨品之重要或最終生產程序，轉至在未涵蓋於原措施實施對象之國家 B 產製完成。亦即透過跨國生產安排，國家 A 已不再是該課稅貨品的原產地，而轉由國家 B 負責產製該貨品。在國家 B 產製的貨品，既非原反傾銷措施下之課稅產品範圍，自無反傾銷措施之適用。換言之，透過跨國生產分工模式，確實有可能規避 (circumvent) 反傾銷措施，因而使進口國國內產業縱有反傾銷措施，仍難以獲得預期之救濟效果，進而使該產業因傾銷進口品所受之損害情況，無法獲得改善。

反傾銷措施及平衡稅措施有規避之可能，係因措施之效力均僅及於措施命令下之特定國產製之特定貨品。是以，倘 A 國產製之某貨品遭甲國課徵反

註一：Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994，亦稱 Anti-dumping Agreement。

註二：WTO 架構下之進口救濟措施，除反傾銷調查之反傾銷措施外，另有反補貼之平衡稅 (Countervailing Duty) 及防衛調查之防衛措施 (Safeguard Measures)。

傾銷稅，A 國廠商得命其位於他國（註三）之子公司生產及出口相同貨品銷售至甲國，而毋須於進口甲國時繳納反傾銷稅。A 國廠商亦得僅出口原遭課稅貨品之零組件或半成品至甲國，逃避進口原貨品成品至甲國時應繳納之反傾銷稅。

規避行為態樣，實際上千變萬化、不一而足，部分行為甚至可能有違法疑慮。例如，A 國廠商將其在 A 國生產之貨品先運輸至 B 國，再由 B 國轉運出口至甲國時，申報該貨品之原產地為 B 國；在 A 國完成該貨品之重要生產製程，再將其運至 B 國進行簡單之組裝或包裝後，由 B 國出口至甲國時，申報該貨品之原產地為 B 國；或 A 國廠商於出口及進口時，均申報該貨品為非反傾銷措施定義之其他貨物與稅則。前述行為與安排，除得逃避進口時應繳納之反傾銷稅外，亦可能違反各相關國家之原產地規則，且可能因出、進口申報不實等問題，衍生關稅詐欺等故意逃漏稅或偽造文書等法律責任，得不償失。

本文擬討論之規避行為，非指上述違法之貿易安排，蓋若其屬違法行為，各國原已有民事、刑事或行政法令予以規範。本文係針對合法貿易安排之規避行為。例如，廠商至第三國或進口國設廠生產原遭課稅之貨品，非任何國家法令禁止，亦不違反 WTO 各項協定，但卻可能因此減損反傾銷稅等進口救濟措施對進口國國內產業之救濟效果。

為因應該等情形，各國開始針對規避行為立法，使反規避（Anti-circumvention）議題成為 WTO 會員國間的熱議焦點。儘管如此，WTO 迄今尚未納入反規避規範，供各會員國遵循，致何謂規避行為，WTO 會員國間仍無一致性的認定標準（註四）。

自 WTO 設立後，我國貨品即屢遭各國反傾銷調查（註五），近年亦不

註三：該他國亦得為實施反傾銷措施之甲國。

註四：另，反規避調查亦未納入所有 WTO 會員國之國內法。

註五：根據 WTO 統計，自 1995 年起迄 2019 年 6 月底止，各國反傾銷調查案件數共計 5,833 件，其中，我國貨品被調查案件數為 308 件，僅次於中國大陸之 1,361 件及韓國之 438

乏遭反規避調查，例如歐盟於 2015 年對我國太陽能產品反規避調查（註六）、及印度於 2016 年對我國不銹鋼冷軋鋼品反規避調查（註七）。由於 WTO 尚未納入反規避調查之規範，故各國關於規避行為之認定標準及調查程序，並不相同。

美國作為 WTO 重要會員國之一，制訂完整、明確之反規避調查法規，且其調查報告就案件事實之揭露程度較高，較能藉由個案，瞭解美國認定反規避行為之標準。因此，本文擬以美國於 2018 年對越南使用台灣鋼材製成抗腐蝕鋼品（Certain Corrosion-Resistant Steel Products）並出口至美國之反規避調查案（下稱「本調查案」）為例，介紹美國法令之規避行為態樣，與美國對規避行為之判斷標準。另，美國於本調查案初步決定出爐後，隨即針對馬來西亞使用台灣鋼材製成之抗腐蝕鋼品，展開反規避調查（下稱「馬來西亞調查案」），並已公布初步調查結果。馬來西亞調查案之最終調查結果雖尚未公布，但因該調查案與本調查案之事實類似，故亦將馬來西亞調查案之初步調查結果納入本文，據以解析美國對於規避行為之判斷標準，供我國廠商於規畫全球產銷分工時參考。

貳、本調查案背景事實

一、越南銷美抗腐蝕鋼品使用台灣或韓國鋼材屬規避行為

美國對越南抗腐蝕鋼品展開反規避調查，緣於美國商務部（United States Department of Commerce, DOC）因美國國內生產商申請，於 2015 年 6 月 30 日公告對義大利、印度、中國大陸、韓國及台灣等 5 個涉案國產製之抗腐蝕

件。

註六：歐盟 2015 年 5 月 28 日公告，詳 L 132/60。

註七：印度 2016 年 2 月 19 日公告，詳 No.14/1/2014-DGAD。

鋼品展開反傾銷及反補貼調查（註八），經 DOC 及美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission, ITC）分別就涉案 5 國廠商之傾銷情形及美國國內產業之損害情況進行調查後，決定自 2016 年 7 月 25 起，對涉案 5 國產製及銷美之抗腐蝕鋼品課徵反傾銷稅（註九），且對除台灣以外之涉案 4 國產製及銷美之抗腐蝕鋼品同時課徵平衡稅（註十）。

惟課稅後，美國國內生產商受到之產業損害卻未獲有效改善，並認為係因越南生產銷售至美國之抗腐蝕鋼品，向台灣及韓國購買抗腐蝕鋼品之半成品，即熱軋（hot-rolled）及/或冷軋（cold-rolled）平板類鋼品，作為鋼材（substrate），在越南境內經簡單加工成抗腐蝕鋼品後，銷往美國，使台灣及韓國抗腐蝕鋼品規避原應繳納之反傾銷稅及平衡稅。故提出申請書請求 DOC 對越南廠商展開全國性之反規避調查。

DOC 於 2018 年 8 月 2 日公告對越南展開反規避調查，並於 2019 年 12 月 26 日作出最終決定，認定越南銷美之抗腐蝕鋼品確有規避情事，故亦將越南輸美之抗腐蝕鋼品納入課徵反傾銷稅及平衡稅之範圍（註十一）。嗣後，美國商務部又主動展開馬來西亞調查案，且於已公布之初步調查結果，採取與本調查案相同之決定。

註八：參 <https://www.federalregister.gov/documents/2015/06/30/2015-16061/certain-corrosion-resistant-steel-products-from-italy-india-the-peoples-republic-of-china-the>。

註九：參 <https://www.federalregister.gov/documents/2016/07/25/2016-17557/certain-corrosion-resistant-steel-products-from-india-italy-the-peoples-republic-of-china-the>。

註十：參 <https://www.federalregister.gov/documents/2016/07/25/2016-17563/certain-corrosion-resistant-steel-products-from-india-italy-republic-of-korea-and-the-peoples>。台灣廠商則因未收受政府可控訴補貼，不另課徵平衡稅，參 <https://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-multiple-corrosion-resistant-steel-products-ad-cvd-final-052516.pdf>。

註十一：參 <https://www.federalregister.gov/documents/2019/12/26/2019-27815/certain-corrosion-resistant-steel-products-from-taiwan-affirmative-final-determination-of>。

二、符合原產地規則仍可能為規避行為

抗腐蝕鋼品，係將抗腐蝕材料（註 十二），塗覆（註 十三）於熱軋或冷軋鋼品表面製成，換言之，熱軋或冷軋鋼品為抗腐蝕鋼品之直接投入原料或半成品，即其鋼材。按各國原產地規則雖有不同，但普遍認同貨品若於某國境內之加工或製造，達實質轉型（substantial transformation）程度，則得以該國為貨品之原產地。因此，在越南或馬來西亞將台灣或韓國鋼材加工製成抗腐蝕鋼品，若已達實質轉型，該抗腐蝕鋼品之原產地，即應為越南或馬來西亞。

然而，各國原產地規則對於實質轉型程度之認定，並無一致性標準。根據我國「原產地證明書及加工證明書管理辦法」規定（註 十四），原材料經加工或製造後所產生之貨品，若與其原材料歸屬之海關進口稅則前 6 位碼號列相異者，即屬實質轉型。準此，我國廠商普遍存在加工後之貨品稅則前 6 位碼，若與投入之原材料的貨品稅則前 6 位碼不同，即符合實質轉型的認知。

按貨品分類，抗腐蝕鋼品前 4 位碼為 7210 或 7212，熱軋及冷軋平板類鋼品之前 4 位碼則分別為 7208 及 7209（註 十五）。可明越南或馬來西亞之廠商自台灣或韓國購買鋼材，在越南或馬來西亞加工成為抗腐蝕鋼品之貨品稅則前 4 位碼，與台灣或韓國鋼材所屬稅則之前 4 位碼，已有改變。是根據

註十二：常見材料為鋅、鋁等合金。

註十三：電鍍、浸鍍等為常見之塗覆方法。

註十四：原產地證明書及加工證明書管理辦法第 5 條第 1 項規定「第三條第一項第二款所稱實質轉型，除貿易局為配合進口國規定之需要，或視貨品特性，或特定區域另為認定者外，指下列各款情形之一：

一、原材料經加工或製造後所產生之貨品與其原材料歸屬之我國海關進口稅則前六位碼號列相異者。

二、貨品之加工或製造雖未造成前款所述號列改變，但附加價值率超過百分之三十五或特定貨品已符合貿易局公告之重要製程者。」

註十五：貨品分類號列前 6 位碼，各國多採 World Customs Organization 制訂之 Harmonized System，故均一致。

我國貨品稅則前 6 位碼不同即已符合實質轉型之規定，抗腐蝕鋼品貨品稅則前 4 位碼，既已不同於鋼材之貨品稅則前 4 位碼，即應認為在越南或馬來西亞之加工程度，已符合實質轉型，故得以越南或馬來西亞為抗腐蝕鋼品之原產地。是以，越南或馬來西亞之廠商使用台灣或韓國之鋼材，於越南或馬來西亞加工成抗腐蝕鋼品後，該抗腐蝕鋼品之原產地即為越南或馬來西亞，而越南及馬來西亞非屬美國原反傾銷及平衡稅命令所及之 5 國之一，自毋須於進口時向美國海關繳納反傾銷及平衡稅。

詎料，DOC 認為越南或馬來西亞廠商此舉屬規避行為，引發各界討論。由於本調查案之結論，與原產地認定標準迥異，對廠商規劃全球生產及供應來源時，造成更大之不確定性。尤其對於貨品若已遭課徵反傾銷稅或平衡稅，或未來可能有受前述措施影響風險之廠商，在規劃其生產及供應鏈等全球佈局時，瞭解何產銷安排可能觸及反規避法，更具參考意義。

參、美國反規避調查之法規及認定要件

一、美國反規避調查之法源

依據美國 1930 年制定之關稅法 (The Tariff Act of 1930)，進口救濟措施之課處範圍僅限於原措施命令定義之產品範圍。然越來越多變的產銷調整行為，例如變更貨品之原產地、對貨品進行細微加工以改變其稅則等行為，均使原先應遭課處反傾銷稅等之貨品，逸脫原措施命令定義之產品範圍。

為解決此等規避行為，美國於 1988 年綜合貿易暨競爭力法 (The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 第 1321 條修正 1930 年關稅法之第 7 篇，增訂第 781 條有關「防止規避反傾銷稅及平衡稅命令」(Prevention of Circumvention of Antidumping and Countervailing Duty Orders) (註十六) 之

註十六：The Tariff Act of 1930, Sec. 781。

規定，明訂常見之規避行為與要件，及美國 DOC 與 ITC 於認定規避行為之權責分配。

除前述 1930 年關稅法第 781 條對規避反傾銷稅、平衡稅之規避行為訂有構成要件，針對利害關係人就規避行為提起救濟申請後，有關反規避調查程序之啟動、認定 1930 年關稅法第 781 條要件之方法等程序規定，皆規定於美國聯邦法規(Code of Federal Regulations)第 19 章第 351.225 條(註 十七) (下與 1930 年關稅法第 781 條規定合稱「美國反規避規定」)，並授權 DOC 進行反傾銷稅或平衡稅產品範圍之釐清 (Scope Ruling) (註 十八)。

二、美國法下之規避行為及要件

美國 1930 年關稅法第 781 條規定，列舉下述 4 種類型之規避行為：

1. 在美國完成或組裝之貨品 (Merchandise Completed or Assembled in the United States)；
2. 在其他第三國完成或組裝之貨品 (Merchandise Completed or Assembled in Other Foreign Countries)；
3. 經簡單修改之貨品 (Minor Alterations of Merchandise)；及
4. 嗣後發展之貨品 (Later-Developed Merchandise)。

註十七：19 C.F.R. §351.225。

註十八：19 C.F.R. §351.225 (a): Issues arise as to whether a particular product is included within the scope of an antidumping or countervailing duty order or a suspended investigation. Such issues can arise because the descriptions of subject merchandise contained in the Department's determinations must be written in general terms. At other times, a domestic interested party may allege that changes to an imported product or the place where the imported product is assembled constitutes circumvention under section 781 of the Act. When such issues arise, the Department issues "scope rulings" that clarify the scope of an order or suspended investigation with respect to particular products. This section contains rules regarding scope rulings, requests for scope rulings, procedures for scope inquiries, and standards used in determining whether a product is within the scope of an order or suspended investigation.

若行為經 DOC 調查認定符合 1930 年關稅法第 781 條明列之法定要件而屬規避行為，且依同條規定參考 ITC 對此認定結果之意見後（註十九），該等規避行為製造之貨品，即應為原反傾銷稅或平衡稅產品範圍之效力所及，進而應由 DOC 指示美國海關暨邊境保護局（United States Customs and Boarder Protection, CBP），對該等貨品課徵反傾銷稅或平衡稅。上述 4 項規避行為之要件及 DOC 之判斷標準，分別說明如下：

（一）在美國完成或組裝之貨品

「在美國完成或組裝之貨品」，指於受反傾銷稅課徵國家之廠商，將受課徵貨品之零組件輸入美國後，於美國境內將其裝配完成並銷售之規避行為。美國 1930 年關稅法第 781 條（a）項，針對此類規避行為，要求 DOC 應檢視以下要件，並考量 ITC 意見後，將該等零組件納入原反傾銷稅及平衡稅命令所及之產品範圍內（註二十）：

1. 在美國銷售之貨品，與現行反傾銷稅或平衡稅命令（註二十一）所及之

註十九：The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (e):If the Commission believes, after consultation under paragraph (2), that a significant injury issue is presented by the proposed inclusion, the Commission may provide written advice to the administering authority as to whether the inclusion would be inconsistent with the affirmative determination of the Commission on which the order or finding is based.....

註二十：The 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, the administering authority, after taking into account any advice provided by the Commission under subsection (e), may include within the scope of such order or finding the imported parts or components referred to in subparagraph (B) that are used in the completion or assembly of the merchandise in the United States at any time such order or finding is in effect.

註二十一：該等命令包含依 1930 年關稅法第 736 條發佈之反傾銷稅命令、依 1921 年反傾銷法發佈之判定與依 1930 年關稅法第 706 條及第 303 條發布之平衡稅命令。詳參 The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (a) (1) (A) (i), (ii) and (iii)。

- 外國貨品屬同類型 (of the same class or kind) ;
2. 該等貨品係於美國完成或組裝，且其使用之零組件係於受反傾銷稅或平衡稅命令所及之國家生產；
 3. 該等貨品在美國完成或組裝之過程，屬微小 (minor) 或無足輕重 (insignificant) ; 及
 4. 於反傾銷稅或平衡稅命令所及之國家生產之零組件價值，占該完成貨品總價值之顯著比例 (significant portion) 。

上述第 4 個要件所指價值之「顯著比例」，美國反規避規定並無明確定義，而由 DOC 於個案中認定。反之，上述第 3 個要件所指在美國完成或組裝之過程，屬「微小或無足輕重」，美國反規避規定則明確要求 DOC 應考量以下事實判斷之（註 二十二）：

- (1) 在美國投資之程度；
- (2) 在美國進行研究與發展之程度；
- (3) 在美國生產製程之本質；
- (4) 在美國生產設施之程度；及
- (5) 在美國加工程序之附加價值，是否僅占貨品於美國銷售之總價值之一小部分。

另，DOC 決定是否應將該等零組件納入反傾銷或平衡稅命令所及之產品範圍內時，亦應同時考量以下因素（註 二十三）：

註二十二：The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (a) (2): Determination of whether process is minor or insignificant. 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 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.

註二十三：The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (a) (3): Factors to consider. In determining whether to include parts or components in a countervailing or antidumping duty order or finding

- (1) 貿易模式，包含採購（sourcing）模式；
- (2) 受反傾銷稅或平衡稅命令效力所及之零組件製造商或出口商，是否與在美國完成或組裝該等零組件並銷售的廠商有關聯（affiliated）；及
- (3) 在反傾銷或反補貼調查展開後，自原反傾銷稅或平衡稅命令效力所及國家輸至美國之零組件數量，是否增加。

(二) 在其他第三國完成或組裝之貨品

按美國 1930 年關稅法第 781 條 (b) 項規定，為決定進口貨品是否為「在其他第三國完成或組裝之規避行為」，DOC 應根據美國法令檢視以下事實，並於考量 ITC 意見後，將該第三國完成或組裝之貨品，亦納入原反傾銷稅及平衡稅命令所及之產品範圍內（註二十四）：

under paragraph (1), the administering authority shall take into account such factors as (A) the pattern of trade, including sourcing patterns, (B) whether the manufacturer or exporter of the parts or components is affiliated with the person who assembles or completes the merchandise sold in the United States from the parts or components produced in the foreign country with respect to which the order or finding described in paragraph (1) applies, and (C) whether imports into the United States of the parts or components produced in such foreign country have increased after the initiation of the investigation which resulted in the issuance of such order or finding.

註二十四：The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (b) (1): In general. If (A) merchandise imported into the United States is of the same class or kind as any merchandise produced in a foreign country that is the subject of.....(B) before importation into the United States, such imported merchandise is completed or assembled in another foreign country from merchandise which (i) is subject to such order or finding, or (ii) is produced in the foreign country with respect to which such order or finding applies, (C) the process of assembly or completion in the foreign country referred to in subparagraph (B) is minor or insignificant, (D) the value of the merchandise produced in the foreign country to which the antidumping duty order applies is a significant portion of the total value of the merchandise exported to the United States, and (E) the administering authority determines that action is appropriate under this paragraph to prevent evasion of such order or finding, the administering authority, after taking into account any advice provided by the Commission under subsection (e), may include such imported merchandise within the scope of such order or finding at any time such order or finding is in effect.

1. 出口美國之貨品，與現行反傾銷稅或平衡稅命令（註 二十五）所及之外國貨品屬同類型（of the same class or kind）；
2. 該等貨品在出口至美國前，係於第三國完成或組裝，且使用之零組件受反傾銷稅或平衡稅命令所及，或由受反傾銷稅或平衡稅命令所及之國家生產；
3. 該等貨品在第三國完成或組裝之過程，屬微小（minor）或無足輕重（insignificant）；
4. 於反傾銷稅或平衡稅命令所及國家生產之零組件價值，占出口至美國貨品總價值之顯著比例（significant portion）；及
5. 主管機關認為，為防止規避反傾銷稅或平衡稅命令行為而採取措施，應屬適當。

本項「在其他第三國完成或組裝之貨品」，與上述「在美國完成或組裝之貨品」，除零組件係先出口至第三國，而非美國，並於該第三國境內組裝完成成貨品後始輸入美國之差異外，並無其他不同，故此兩項規避行為之構成要件與應檢視之事實亦相同，惟主管機關於決定「在其他第三國完成或組裝之貨品」是否屬規避行為時，應增加審酌上述第 5 點要件，即對該第三國完成或組裝貨品採取反規避措施之妥適性。

於本調查案及馬來西亞調查案中，越南或馬來西亞廠商購買台灣或韓國產製之熱軋或冷軋鋼材，於越南或馬來西亞境內組裝或加工後，成為抗腐蝕鋼品，再銷往美國。故越南或馬來西亞產製之抗腐蝕鋼品，應屬「在其他第三國完成或組裝之貨品」，是依美國反規避規定，DOC 應檢視其是否該當規避行為，進而決定是否應對該等貨品亦課徵原台灣或韓國抗腐蝕鋼品之反傾銷稅及平衡稅。

註二十五：該等命令包含依 1930 年關稅法第 736 條發佈之反傾銷稅命令、依 1921 年反傾銷法發佈之判定與依 1930 年關稅法第 706 條及第 303 條發布之平衡稅命令。詳參 The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (b) (1) (A) (i), (ii) and (iii)。

(三)經簡單修改之貨品

「經簡單修改之貨品」指遭課徵反傾銷稅或平衡稅之廠商，簡單修改課稅貨品之形式或外觀，使其以有別於原課稅貨品之形式或外觀，於美國境內銷售，藉此逸脫原反傾銷稅或平衡稅所及之產品範圍。按美國 1930 年關稅法第 781 條 (c) 項規定，貨品之形式或外觀經簡單修改後（包括經簡單加工之天然農產品），無論其所屬貨品分類是否已與原課稅貨品所屬之分類不同，仍應受既有之調查案或反傾銷稅或平衡稅命令約束（註 二十六）。但若調查機關認為不需要將該等經簡單修改之貨品納入調查或反傾銷稅或平衡稅範圍內，不在此限（註 二十七）。

本項規避行為之重點，為貨品之修改符合「簡單 (in minor respects)」，但美國反規避規定，卻未定義「簡單修改」。為此，DOC 於個案中，訂出以下 5 項判斷標準（註 二十八）：

1. 貨品整體之物理特性 (the overall physical characteristics of the merchandise)；
2. 終端使用者之期待 (the expectations of the ultimate users)；
3. 貨品用途 (the use of the merchandise)；
4. 行銷通路 (the channels of marketing)；及

註二十六：The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (c) (1): In general. The class or kind of merchandise subject to (A) an investigation under this title, (B) an antidumping duty order issued under section 736, (C) a finding issued under the Antidumping Act, 1921, or (D) a countervailing duty order issued under section 706 or section 303, shall include articles altered in form or appearance in minor respects (including raw agricultural products that have undergone minor processing), whether or not included in the same tariff classification.

註二十七：The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (c) (2): Exception. Paragraph (1) shall not apply with respect to altered merchandise if the administering authority determines that it would be unnecessary to consider the altered merchandise within the scope of the investigation, order, or finding.

註二十八：Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan: Initiation of Anticircumvention Inquiry on Antidumping Duty Order, 63 FR 58364, 58365-58366 (October 30, 1998).

5. 修改成本占進口貨品價值比重 (the cost of any modification relative to the value of the imported products)

又，此項規避行為亦未如上述 DOC 決定「在美國完成或組裝之貨品」及「在其他第三國完成或組裝之貨品」是否屬規避行為前，有應考量 ITC 意見之規定。是以，DOC 得自行裁量並決定「經簡單修改之貨品」是否屬規避行為，而應納入反傾銷稅或平衡稅之課稅範圍。

(四) 嗣後發展之貨品

「嗣後發展之貨品」指在原反傾銷稅或平衡稅之調查案展開後，廠商就應課稅貨品進行後續研發，衍生出與原貨品不同之新貨品。該新貨品雖經過研發，而與原課稅貨品不同，但若二者本質上並無不同，新貨品卻未遭課稅，則有規避之嫌。為此，美國 1930 年關稅法第 781 條 (d) 項規定，認定新貨品是否屬規避行為時，DOC 應檢視以下要件，並考量 ITC 意見後，決定將該新貨品納入原反傾銷稅或平衡稅命令課稅之產品範圍內 (註二十九)：

1. 新貨品與被課徵反傾銷稅或平衡稅之原貨品，是否有相同之一般物理特性 (same general physical characteristics)；

註二十九：The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (d) (1): In general. For purposes of determining whether merchandise developed after an investigation is initiated under this title or section 303 (hereafter in this paragraph referred to as the "later-developed merchandise") is within the scope of an outstanding antidumping or countervailing duty order issued under this title or section 303 as a result of such investigation, the administering authority shall consider whether (A) the later-developed merchandise has the same general physical characteristics as the merchandise with respect to which the order was originally issued (hereafter in this paragraph referred to as the "earlier product"), (B) the expectations of the ultimate purchasers of the later-developed merchandise are the same as for the earlier product, (C) the ultimate use of the earlier product and the later-developed merchandise are the same, (D) the later-developed merchandise is sold through the same channels of trade as the earlier product, and (E) the later-developed merchandise is advertised and displayed in a manner similar to the earlier product. The administering authority shall take into account any advice provided by the Commission under subsection (e) before making a determination under this subparagraph.

2. 最終購買人 (ultimate purchaser) 對於新貨品之期待，是否與原貨品相同；
3. 新貨品之最終用途 (ultimate use)，是否與原貨品相同；
4. 新貨品之銷售通路 (channels of trade)，是否與原貨品相同；及
5. 新貨品之廣告與陳列 (advertised and displayed)，是否與原貨品相似。

另，美國 1930 年關稅法第 781 條 (d) 項，禁止 DOC 僅以下述理由，即未將新貨品納入原課稅之產品範圍內 (註三十)：

- (1) 新貨品所屬之稅則分類，與原公告課徵反傾銷稅或平衡稅貨品所載之稅則分類不同；及
- (2) 新貨品提供客戶額外新功能，惟若該等新功能為新貨品之主要用途，且其成本超過總生產成本之主要部份 (significant portion)，不在此限。

三、美國原產地規則與反規避行為之關係

(一) 美國原產地規則

由於本調查案及馬來西亞調查案肇因於美國對台灣或韓國產製抗腐蝕鋼品課徵反傾銷及平衡稅，因此，為釐清在美國原產地規則下，越南或馬來西亞使用台灣或韓國鋼材生產抗腐蝕鋼品輸美，係屬違法申報原產地之逃漏稅行為，或反規避法下之規避行為，應先瞭解美國原產地規則。

美國之原產地規則，主要根據貨品進口「目的」訂定標準，分為「優惠性原產地規則」(Preferential Rules of Origin) 及「非優惠性原產地規則」(Non-preferential Rules of Origin)，前者用來判定貨品原產地國是否適用優

註三十： The Tariff Act of 1930, Sec. 781 (d) (2): Exclusion from orders. The administering authority may not exclude a later-developed merchandise from a countervailing or antidumping duty order merely because the merchandise (A) is classified under a tariff classification other than that identified in the petition or the administering authority's prior notices during the proceeding, or (B) permits the purchaser to perform additional functions, unless such additional functions constitute the primary use of the merchandise and the cost of the additional functions constitute more than a significant proportion of the total cost of production of the merchandise.

惠關稅措施，如自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）、普遍性優惠關稅措施（Generalized System of Preference, GSP）等，後者則用以判定進口貨品是否應受其他貿易救濟措施（如反傾銷稅、301 條款、201 條款）、及商品標示原產地之規制（註 三十一）。

另，美國 CBP 亦有其適用判斷貨品原產地之標準，如下（註 三十二）：

1. 「完全當地生產」（wholly obtained）：指特定貨品從原料至成品之生產過程僅在一國內完成。然而，以現今貨品生產跨國分工複雜之情況下，除農產品外，貨品自零件或原料至成品，鮮少得在單一國家內完成。
2. 特定商品之規則」（product specific rules）：指部分特定商品在過去判決或實際案例中，已形成明確之原產地判定原則，故美國海關以該等特定貨品已形成之相關原則，作為判定原產地依據。例如，自行車係以其車架（frame）之原產地，作為該自行車產品之原產地。
3. 「實質轉型」（substantial transformation）：指貨品無法適用前述兩種標準判定其原產地時，應以貨品實質轉型地作為原產地。但針對實質轉型，美國法令未如我國原產地規則（註 三十三）訂定明確或統一標準。又美國最高法院曾表示貨品的製造雖意味其有所改變，且每個改變皆需投入相當勞力與手段，但並非所有改變皆屬製造，而仍必須該等改變涉及「轉型」，亦即該等改變生成新而不同之物品，該物品有新的名稱、特性及用途（註 三十四）。為此，美國海關過去於個案中判斷實質轉型，普遍要求貨品須於加工後，在「產品名稱」（name）、「產品特性」（character）及「產品用途」（use）三方面有實質轉變，方能符合實質轉型，分別說明如下（註 三十五）：

註三十一：駐美國代表處經濟組，美國原產地認定規則，頁 1，2018 年 10 月。

註三十二：駐美國代表處經濟組，美國原產地規定（Rules of Origin）及反規避調查（Anti-Circumvention）法規，頁 2-4，2019 年 8 月。

三十三 詳附註十四。

註三十四：見美國最高法院就 Anheuser-Busch Brewing Assn. v. United States 案之判決。

註三十五：駐美國代表處經濟組，同前註三十一，頁 2；駐美國代表處經濟組，同前註三十二，

產品名稱改變：指貨品在零組件加工、組裝製程後，成為另一項產品名稱。惟產品名稱改變係判斷實質轉型中最薄弱的事實，通常需輔以其他面向之實質轉變綜合判斷。

產品特性改變：指貨品之物理特性在加工後發生實質轉變，例如將農產品加工製成食品。

產品用途改變：指貨品加工後之用途，已與原產品用途不同。美國海關通常採負面檢驗法，即其非著重於加工後之產品用途是否改變，而著重在最後加工程序完成之前，貨品之最終用途是否已無法改變。例如若產品在組裝前已完成至僅能供加工為特定貨品使用之程度，是該組裝未改變產品用途，應不符合實質轉型原則（註 三十六）。

綜上，由於美國法未給予實質轉型明確標準，而係根據個案認定，因此，縱貨品經加工後之稅則前 4 位碼或前 6 位碼已有改變，或其加工之附加價值，已達貨品總價值之一定比率，亦未必然表示該貨品之加工，已達實質轉型程度。

(二) DOC 之反規避調查不受原產地規則拘束

美國與我國及越南、馬來西亞之原產地規則標準不同，美國海關或法院自無適用我國、越南或馬來西亞原產地規則之義務。例如，越南使用台灣或韓國鋼材加工製成抗腐蝕鋼品，銷售至美國，縱根據越南當地原產地規則，該抗腐蝕鋼品之原產地應為越南，亦不拘束美國海關或法院。其仍應根據美國之原產地規則，認定該貨品之原產地。

另，在 1988 年增訂 1930 年關稅法第 781 條之反規避條款前，DOC 悉以原產地規則及實質轉型標準認定貨品之原產國，藉以防制規避行為，以落實

反傾銷稅及平衡稅等貿易救濟措施之執行。然在 1988 年增訂反規避條款後，DOC 就規避行為之認定，即應以美國反規避規定明列之法定要件作為判斷依歸。原產地規則及實質轉型標準，僅僅供 DOC 參考，或輔助其就反規避調查作出判斷。因此，無論在美國或第三國之加工活動，是否已達美國原產地規則下之實質轉型程度，均有可能構成美國反規避規定下之規避行為，致貨品被納入原反傾銷稅或平衡稅命令課稅範圍，嚴重影響出口競爭力。是為幫助我國廠商之產銷模式，不輕易「誤觸地雷」，透過個案瞭解 DOC 就各項法定要件之判斷標準，更顯重要。

肆、美國商務部對本調查案之調查與認定

DOC 於 2018 年 8 月 2 日公告對越南廠商進行反規避調查後，指定越南 2 家規模最大之抗腐蝕鋼品生產商(下稱「越南指定答辯廠商」)(註 三十七)，要求其答覆調查問卷，並指定 2017 年為本調查案之調查期間 (period of inquiry)(註 三十八)。以下茲摘要說明本調查案中，美國國內生產商及越南指定答辯廠商提出之事實與主張，及 DOC 之判斷與認定：

一、美國商務部就本調查案規避行為之認定標準 (註 三十九)

越南廠商自台灣進口熱軋或冷軋鋼材，於越南加工為抗腐蝕鋼品後，銷

註三十七：分別為中鋼住金越南公司 (China Steel Sumikin Vietnam Joint Stock Company, CSVK) 及南金鋼鐵股份有限公司 (Nam Kim Steel Co., Nam Kim)。

註三十八：Preliminary Decision Memorandum for Anti-Circumvention Inquiry on the Anti-dumping Duty Order on Certain Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan, 1-7 (June 28, 2019)。

註三十九：美國同時對越南廠商自台灣及韓國購買鋼材製成抗腐蝕鋼品並輸美之行為進行反規避調查。因兩調查案件之事實基礎相同，故本文僅就 DOC 對越南廠商自台灣購買鋼材製成抗腐蝕鋼品輸美調查案之調查報告，說明 DOC 判斷標準，應足以瞭解其認定在其他第三國完成或組裝之貨品是否屬規避行為之標準。

售至美國，屬「在其他第三國完成或組裝之產品」。因此，DOC 針對越南廠商之行為是否構成規避行為，依上述美國反規避規定，進行以下判斷與認定：

(一) 越南出口美國之貨品與原對台灣課徵反傾銷稅之貨品，屬同類型

美國國內生產商於申請書中主張由越南出口至美國之抗腐蝕鋼品，與先前反傾銷調查案對台灣課徵反傾銷稅之抗腐蝕鋼品，隸屬同一稅則分類 (tariff classification) (註 四十)。越南指定答辯廠商對上述主張，並未提出不同意見。

儘管如此，相同稅則分類，是否即應認為屬同類型貨品，不無疑義。蓋反傾銷稅之課稅產品範圍，往往包括數個稅則，或僅為特定稅則分類下之一部分貨品。因此，DOC 仍比較原對台灣課徵反傾銷稅之產品範圍，與越南指定答辯廠商之產品型錄及貨品製造與銷售清單等文件，發現越南指定答辯廠商銷售至美國之貨品，確實為原反傾銷稅課徵產品範圍所涵蓋，且課徵反傾銷稅之產品範圍所適用之美國稅則 (HTSUS headings)，即為抗腐蝕鋼品專用。再者，越南亦以該稅則將貨品銷售至美國市場。因此，DOC 認定自越南出口至美國之抗腐蝕鋼品，與原台灣反傾銷稅命令所及之抗腐蝕鋼品相同，應屬同類型產品 (註 四十一)。

(二) 越南銷美之貨品，係以購自受反傾銷稅所及之台灣產製的零組件，在越南加工或組裝而成

據美國國內生產商提出之證據顯示，越南廠商截至 2017 年 5 月前並無自行生產熱軋鋼材之產能，縱其嗣後具備生產熱軋鋼材產能，仍應處於小量生產階段 (ramp-up phase)，致其生產抗腐蝕鋼品之原料鋼材，必須仰賴進口，包括向台灣購買冷軋、熱軋鋼材，進一步製成抗腐蝕鋼品 (註 四十二)。

註四十： Certain Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan: Request for Circumvention Ruling, Exhibit 4 (June 12, 2018)。

註四十一： Supra note 三十八 at 13。

註四十二： Supra note 四十 at 9-10, Exhibits 5-8。

此亦得由越南於 2015 年至 2017 年間自台灣大量進口熱軋鋼材數量呈現增長趨勢獲得佐證（註 四十三）。尤其，前述期間又值美國對越南使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品後出口至美國之行為進行反規避調查（註 四十四），可推知越南進口台灣鋼材之數量增加，係為填補前述反規避調查所致之原料缺口（註 四十五）。此外，對台灣抗腐蝕鋼品課徵反傾銷稅後，台灣抗腐蝕鋼品出口至美國之數量大幅減少，但同期間越南出口抗腐蝕鋼品至美國之數量，卻增加達 10 倍以上（註 四十六）。

就美國國內生產商提出之上述事證，越南指定答辯廠商並未直接反駁，僅說明越南廠商於當地之生產活動，非簡單之「加工」或「組裝」，而應視為「製造」。蓋其生產活動，包含冷軋及鍍鋅之工序，故已將購買之鋼材，實質轉型成為抗腐蝕鋼品（註 四十七）。

DOC 審酌雙方所提證據與意見後，認為越南廠商確實自台灣進口冷軋或熱軋鋼材，且在越南加工製成抗腐蝕鋼品後，出口至美國（註 四十八）。台灣既為反傾銷稅之實施對象，故越南廠商上述安排，已符合「該等貨品在出口至美國前，係於第三國完成或組裝，且使用之零組件由受反傾銷稅或平衡稅命令所及之國家生產」要件。

註四十三：See id. at 10-11, Exhibit 9。

註四十四：DOC 於 2016 年 11 月 14 日開始針對越南使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品銷美進行反規避調查案，該調查案於 2018 年 5 月 23 日作出最終決定。詳參 Certain Corrosion-Resistant Steel Products from the People's Republic of China: Initiation of Anti-Circumvention Inquiries on the Antidumping Duty and Countervailing Duty Orders, 81 FR 79454 (November 14, 2016); Certain Corrosion-Resistant Steel Products From the People's Republic of China: Affirmative Final Determination of Circumvention of the Antidumping Duty and Countervailing Duty Orders, 83 FR 23895 (May 23, 2018)。

註四十五：Supra note 四十 at 10。

註四十六：See id. at 9-11, Exhibit 1。

註四十七：Anti-Circumvention Inquiry on Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan – Case Brief, 4-7 (September 11, 2019)。

註四十八：Issues and Decision Memorandum for Anti-Circumvention Inquiry on the Antidumping Duty Order on Certain Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan, 8 (December 13, 2019)。

(三) 貨品在越南完成或組裝之過程較微小或無足輕重

DOC 根據 1930 年關稅法第 781 條 (b) 項 (2) 款規定，逐一檢視後綜合判斷越南出口至美國的抗腐蝕鋼品，認定在越南當地完成或組裝之過程微小或無足輕重。說明如下：

1. 在越南投資之程度較低

美國國內生產商主張，建置抗腐蝕鋼品之軋延工廠 (Re-rolling Mill) 及塗裝工廠 (Coating Mill) 之成本，遠低於建置一貫作業鋼廠 (Integrated Steel Mill) 之成本。以抗腐蝕鋼品而言，越南僅設置軋延工廠及塗裝工廠，顯見其投資程度極低 (註 四十九)。

越南指定答辯廠商則主張，於美國對台灣抗腐蝕鋼品進行反傾銷調查前 6 年，已於越南設置軋延工廠，是該生產線並非暫時性之生產安排。且其對該等生產線之投資成本，與世界上其他廠商之投入成本相當。此外，軋延工廠係將熱、冷軋鋼材製成抗腐蝕鋼品，與自煉鋼階段開始生產抗腐蝕鋼品的一貫作業鋼廠，本質上不同，不應將軋延工廠成本與一貫作業鋼廠成本比較，而應與台灣其他軋延工廠之投資成本比較，始為合理 (註 五十)。

DOC 根據先前調查案，發現在中國大陸設置一貫作業鋼廠，包括煉鋼所需之高爐 (blast furnace)、鹼性吹氧爐 (basic oxygen furnace) 及熱軋產線，需密集之資本投入，總投資成本達約美金 2.5 億元至 100 億元。然在越南設置軋延工廠及塗裝工廠之成本，分別為美金 2,800 萬元 (註 五十一) 及美金 7,000 萬元至 11.5 億元 (註 五十二)，可知生產抗腐蝕鋼品之設廠成本，確實遠低於生產其直接投入之原料 (即熱軋鋼材) 所需之設廠成本。尤其，台灣之發展程度及國內生產總值 (Gross Domestic Product, GDP) 表現高於中國

註四十九：Supra note 四十 at 14, Exhibit 16。

註五十：Supra note 四十七 at 8-11。

註五十一：Supra note 四十 at 12-13。

註五十二：Supra note 四十 at 14, Exhibits 14, 15。

大陸，故上述投資成本差距，將更擴大（註 五十三）。

再者，根據越南指定答辯廠商之一的台灣母公司財務報表，僅 2018 年之資本投資，即達美金 153.9 億元，反觀越南丸一太陽鋼鐵股份有限公司（Maruichi Sun Steel Joint Stock Company, Maruichi），在越南設置全新之熱浸鍍鋅（galvanneal）產線，卻僅投入美金 9,000 萬元。可知生產抗腐蝕鋼品之投入成本，遠低於生產抗腐蝕鋼品之原料之投入成本（註 五十四）。據此，DOC 同意，就抗腐蝕鋼品而言，在越南之投資程度較低（註 五十五）。

2. 在越南研究與發展之程度微小

美國國內生產商主張，抗腐蝕鋼品所需之研發資源遠低於鋼材所需之研發資源，且越南主要生產建築工程所需之鋼品，缺乏研發進階產品動機（註 五十六）。越南指定答辯廠商則確認於調查期間，未針對抗腐蝕鋼品產線投入研發成本（註 五十七）。

DOC 調查後發現，越南鋼鐵業者大多未投入技術研發，而利用國外發展之技術產製貨品。另，越南指定答辯廠商之一為越南唯一擁有生產汽車與家用電器所需鍍鋅鋼板產能之鋼廠，但該公司係由台灣及日本企業合資設立（註 五十八）。再加上越南境內對前述鋼板之需求量較小，而以建築工程所需之鋼品供應為主，故越南廠商較無為進階之抗腐蝕鋼品投入研發成本動機，是調查期間並未針對抗腐蝕鋼品投入任何研發成本。反觀該廠商之台灣母公司，在台灣投入極高研發成本，且僅在台灣投入抗腐蝕性鋼品之研發。尤其，其投入在煉鋼之研發成本，遠高於抗腐蝕鋼品之研發成本。顯示越南廠商於越南投入之研發程度，非常微小（註 五十九）。

註五十三：See id. at 13, Exhibits 10, 12 and 13。

註五十四：Supra note 三十八 at 14-15。

註五十五：See id. at 15; supra note 四十八 at 8。

註五十六：Supra note 四十 at Exhibit 5。

註五十七：Supra note 三十八 at 15。

註五十八：Supra note 四十 at 15, Exhibit 14。

註五十九：Supra note 三十八 at 15-16。

3. 在越南生產過程之本質非重要部分

美國國內生產商主張，DOC 先前對越南使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品之反規避調查，已確認抗腐蝕鋼品之生產工序，與其鋼材之製程相較，並不重要（註 六十）。越南指定答辯廠商則表示，產製抗腐蝕鋼品，需經酸洗、冷軋、修邊、退火、鍍鋅及塗層等程序，因此，抗腐蝕鋼品之物理特性及用途，皆異於熱軋鋼材，且其生產過程中，有嚴格之公差及品質管制，故在越南生產之生產過程，本質上極為重要（註 六十一）。

DOC 調查後發現，越南廠商在抗腐蝕鋼品製程中，主要負責「鍍鋅」（galvanizing）。鍍鋅雖非不重要之加工程序，但將此程序與退火（annealing）及冷軋程序一併觀察，在整體抗腐蝕鋼品之製造過程中，仍屬非常尾端且較不重要之工序。且就抗腐蝕鋼品整體而言，其創造之加值亦小，所需投入之資本與原料也少。前述事實充分顯示在越南進行之生產過程，僅占抗腐蝕鋼品整體生產過程之一小部分，本質上非重要部分（註 六十二）。

4. 在越南生產設施之程度微小且不重要

美國國內生產商主張，一貫作業鋼廠所需投入之資金、設備、勞力皆遠勝於抗腐蝕鋼品生產線，可見越南當地生產設施程度之微小且不重要性（註 六十三）。越南指定答辯廠商則反駁，製造抗腐蝕鋼品過程中，歷經多道工序，各工序均需投入多種生產設施，故於越南之生產設施有其重要性（註 六十四）。

DOC 認為，越南指定答辯廠商在越南產製抗腐蝕鋼品過程中所需之原料、人力、能源及資本設備數量等，均較台灣廠商產製熱軋鋼材所需之投入

註六十： Supra note 四十 at 16-18。

註六十一： Supra note 四十七 at 11-12。

註六十二： Supra note 三十八 at 16-17。

註六十三： Certain Corrosion-Resistant Steel Products From the Republic of Korea and Taiwan: Initiation of Anti-Circumvention Inquiries on the Antidumping Duty and Countervailing Duty Orders, 83 FR 37785, 37788 (August 2, 2018)。

註六十四： Supra note 四十七 at 11-12。

少（註 六十五），因此，越南廠商設置抗腐蝕鋼品生產設施之規模與程度，與台灣廠商為產製熱軋鋼材設置之生產設施規模與程度相比，顯得微小而無重要性。

5. 在越南加工程序之附加價值，僅占貨品價值之一小部分

美國國內生產商引用 ITC 在對中國、印度、義大利、韓國及台灣抗腐蝕鋼品之反傾銷及反補貼調查報告，指出台灣及韓國熱軋鋼材之價值，占抗腐蝕鋼品總價值之 69%至 79%，而冷軋鋼材之價值更占有 84%至 90%（註 六十六）。又 DOC 於先前對越南使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品之反規避調查案，亦已確認越南生產抗腐蝕鋼品之加工程序所增加之價值，非常微小。越南指定答辯廠商則表示，DOC 應以在越南完成之加工程序，為熱軋鋼材帶來之價值加值作為認定標準（註 六十七）。

DOC 認為，越南廠商產製抗腐蝕鋼品所投入之原物料、勞力、能源等製造成本之價值，與最終銷售至美國之抗腐蝕鋼品加值相比，僅占一小部分。又，熱、冷軋鋼材為製造抗腐蝕鋼品最主要之直接投入原料，但越南指定答辯廠商卻未在熱、冷軋鋼材生產投入任何成本，可知其加工行為，對銷售至美國之抗腐蝕鋼品整體價值，附加價值比例十分微小（註 六十八）。

(四) 越南銷美之抗腐蝕鋼品所使用之台灣鋼材價值，占整體抗腐蝕鋼品價值之顯著比例

如上述，DOC 認為台灣及韓國熱軋鋼材之價值，占越南抗腐蝕鋼品總價值之 69%至 79%，若以台灣及韓國產製之冷軋鋼材作為生產抗腐蝕鋼品之投入原料，其價值更高達抗腐蝕鋼品之 84%至 90%，可明越南銷美之抗腐蝕鋼品使用之台灣鋼材，占整體抗腐蝕鋼品價值之顯著比例。

註六十五：Supra note 三十八 at 17。

註六十六：Supra note 四十 at 20, Exhibit 1。

註六十七：Supra note 四十七 at 12-14。

註六十八：Supra note 四十八 at 9。

(五)其他應考量因素

1. 貿易及採購模式變動

DOC 以美國開始對越南使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品出口至美國反規避調查案前、後之期間，即 2016 年 11 月份前、後 16 個月，比較越南出口抗腐蝕鋼品至美國數量、及自台灣出口熱、冷軋鋼材至越南數量，進行比較，發現上述期間越南出口抗腐蝕鋼品至美國數量增加 18.53%，自台灣出口熱冷軋鋼材至越南數量，分別增加 1.91%及減少 24.49%（註 六十九）。因此，DOC 認為「自台灣進口原料鋼材至越南加工成為抗腐蝕鋼品後再出口美國」之貿易及採購模式，在其開始對越南使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品並出口至美國進行反規避調查後，即已建立。尤其，將該案與本調查案時間，及其與相關貿易、採購模式建立之時間點互相連結後，發現越南變更其貿易及採購模式，係為取代其已受 DOC 調查之使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品並出口至美國的行為模式，足證明越南廠商採購台灣鋼材，係為規避美國之反傾銷稅命令（註 七十）。

2. 零組件之製造商或出口商，與完成或組裝零組件之越南廠商為關聯公司

根據 DOC 過往案例，若零組件之製造商或出口商，與完成或組裝零組件之廠商為關聯公司，則 DOC 傾向認定該行為屬規避行為。本調查案中，越南指定答辯廠商之一，購買熱軋鋼材之對象為其台灣母公司，但越南另一指定答辯廠商，則向無關聯公司購買熱軋鋼材，且該公司並無任何產製抗腐蝕鋼品之關聯公司（註 七十一）。

3. 美國對台灣展開反傾銷調查後，台灣出口熱、冷軋鋼材至越南之數量有增加情事

根據前述「貿易及採購型態」分析所憑資料，可知 DOC 對越南使用中

註六十九：Supra note 三十八 at 19-20。

註七十：Supra note 四十八 at 9-10。

註七十一：Supra note 三十八 at 20; supra note 四十八 at 10。

國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品出口至美國開始進行反規避調查後，越南自台灣進口熱軋鋼材之數量即呈增加趨勢。尤其，越南指定答辯廠商之一，自其台灣母公司進口熱軋鋼材數量於上述期間亦有顯著增加（註七十二）。

就本調查案規避行為各構成要件，雙方當事人之主張與 DOC 之判斷決定，茲摘要如下表：

構成要件	美國國內生產商主張	越南指定答辯廠商主張	DOC 判斷決定
出口美國之貨品，與其他現行反傾銷稅或平衡稅命令所及之外國貨品屬同類型	越南與台灣先前應課徵反傾銷稅之抗腐蝕鋼品，屬同一稅則分類	無反駁意見	同意美國國內生產商主張
貨品在出口至美國前，係於第三國完成或組裝，且使用之零組件受反傾銷稅或平衡稅命令所及，或由受反傾銷稅或平衡稅命令所及之國家生產	越南廠商使用自台灣鋼材生產抗腐蝕鋼品，且數量呈增加趨勢	於越南之生產活動，非僅單純加工或組裝，而為製造	同意美國國內生產商主張
該等貨品在第三國完成或組裝之過程，屬微小或無足輕重	越南僅有軋延工廠，其投資成本遠低於一貫作業鋼廠。又，越南廠商未於當地投入研發活動，生產活動本質上非重要部分，且附加價值亦低	於美國對台灣展開反傾銷調查前，已開始於越南設廠，投資成本與其他相同產線之投資成本相近。又，越南當地之生產活動包括酸洗、冷軋、修邊、退火、鍍鋅、塗層等，屬抗腐蝕鋼品重要製程	同意美國國內生產商主張
於受反傾銷稅或平衡稅命令所及國家生產之零組件價值，占出口至美國貨品總價值之顯著比例	台灣鋼材價值，占越南輸美抗腐蝕鋼品價值之顯著比例	無反駁意見	同意美國國內生產商主張
其他考量因素	自越南出口抗腐蝕鋼品至美國之數量增加，台灣卻減少，為貿易及採購模式變更事證。另，越南自台灣進口鋼材數量增加，供應商又為關聯公司	無反駁意見	同意美國國內生產商主張

註七十二：See id. at 20-21; supra note 四十八 at 10。

(六) 為防止規避反傾銷稅或平衡稅命令而採取相關措施之適當性

承上，DOC 調查後發現，在越南產製並出口至美國之抗腐蝕鋼品，與受反傾銷稅命令所及之台灣產製抗腐蝕鋼品屬同類產品。且抗腐蝕鋼品在越南之加工程序較抗腐蝕鋼品整體製程微小、無足輕重。反之，台灣產製之熱、冷軋鋼材之價值，卻占抗腐蝕鋼品整體價值之主要部分。此外，越南自美國對其使用中國大陸鋼材生產抗腐蝕鋼品後銷售至美國展開反規避調查起，增加使用台灣鋼材之數量，藉以規避美國反傾銷稅。因此，DOC 認為對越南廠商之規避行為採取相關措施，應屬適當（註七十三）。

二、美國商務部對越南抗腐蝕鋼品採取之反規避措施

綜觀 DOC 對本調查案之調查及其就前述 1930 年關稅法第 781 條第 (b) 項法定要件之分析，其認定越南廠商進口台灣產製之冷、熱軋鋼材，在越南加工為抗腐蝕鋼品，再出口至美國之行為，確實規避美國對台灣產製之抗腐蝕鋼品實施之反傾銷稅（註七十四），故亦應同時適用美國對台灣之反傾銷措施（註七十五），是將美國對台灣之反傾銷措施，擴張至越南生產之抗腐蝕鋼品。

由於本調查案係針對越南廠商使用來自台灣及韓國之冷、熱軋鋼材製成之抗腐蝕鋼品，且美國先前已針對越南廠商使用來自中國大陸之冷、熱軋鋼材製成之抗腐蝕鋼品採取反規避措施，因此，DOC 決定將美國對台灣及韓國之反傾銷措施擴張至越南抗腐蝕鋼品後，即指示美國海關對越南使用台灣、韓國、中國大陸鋼材製成之抗腐蝕鋼品，應分別根據鋼材來源國，課徵反傾銷稅及平衡稅。反之，若越南銷美之抗腐蝕鋼品非使用台灣、韓國或中國大

註七十三：See id. at 21; supra note 四十八, at 10。

註七十四：See id. at 21; supra note 四十八, at 10。

註七十五：Certain Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan: Affirmative Final Determination of Circumvention Inquiry on the Antidumping Duty Order, 4 (December 13, 2019)。

陸鋼材，自不適用前述國家之反傾銷稅及平衡稅（註七十六）。

按 DOC 調查結果，若越南廠商銷美之抗腐蝕鋼品，未能提供足以證明其所使用鋼材之來源國，考量中國大陸遭課徵之反傾銷稅及平衡稅率皆高於韓國遭課徵之反傾銷稅及平衡稅率，且韓國遭課徵之反傾銷稅率亦高於台灣遭課徵之反傾銷稅率，故為避免有規避情形，美國應對其課徵中國大陸之反傾銷稅國家別稅率(China-wide rate)199.43%，及平衡稅之其他稅率(all-others rate)之 39.05%。

越南廠商若主張其非使用中國大陸鋼材，但未能提供鋼材產地之相關證明時，則課徵韓國抗腐蝕鋼品之反傾銷稅及平衡稅之其他稅率，分別為 8.31% 及 1.19%。又，越南廠商若主張其非使用中國大陸或韓國鋼材，但未能提供鋼材產地之相關證明時，則課徵台灣抗腐蝕鋼品之反傾銷稅之其他稅率 3.66%（註七十七）。

另，若越南廠商得檢附符合 DOC 要求之佐證文件，證明其銷美之抗腐蝕鋼品未使用台灣產製之冷、熱軋鋼材，則得豁免反規避措施（註七十八）。但 DOC 於調查過程中發現之不利事實（Adverse Fact Available），依法應適用於不合作廠商（non-responsive companies），故不合作廠商檢附前述佐證文件，亦不得豁免（註七十九）。

註七十六：See id. at 6: CORE produced in Vietnam from HRS or CRS substrate that is not of Taiwan-origin is not subject to this inquiry. Therefore, cash deposits are not required for such merchandise. However, CORE produced in Vietnam from HRS and/or CRS from China is subject to the AD/CVD orders on CORE from China, and CORE produced in Vietnam from HRS and/or CRS from Korea is subject to the AD order on CORE from Korea.

註七十七：See id. at 4-5。

註七十八：See id. at 6。

註七十九：Supra note 三十八 at 12-13。

三、對已實質轉型之抗腐蝕鋼品採取反規避措施之合理性

本調查案中，曾有利害關係人就 DOC 對已實質轉型之貨品採取反規避措施之合理性提出挑戰，認為此舉不當擴張原適用於台灣產製抗腐蝕鋼品反傾銷稅之範圍。DOC 強調，根據美國反規避規定，縱貨品已透過第三國之加工程序達成實質轉型，在第三國組裝或完成該等貨品之行為，仍可能構成規避行為。換言之，貨品於第三地之加工，是否已符合實質轉型，與反規避規定下之規避行為判斷，邏輯標準並不相同（註八十）。

蓋認定反傾銷稅或平衡稅命令之產品範圍時，DOC 需考慮兩個面向，即該貨品是否在原反傾銷稅或平衡稅命令描述之產品範圍內，以及該貨品是否於原反傾銷稅或平衡稅命令效力所及之國家生產。DOC 決定後者時，常以「實質轉型」分析經過加工或製造之貨品，是否已失去其同一性（identity），並已轉變為具有新名稱、新產品特性及新產品用途之新產品。為此，在認定實質轉型時，DOC 係考量商品種類、貨品物理性能及主要成分差異、在出口國加工之本質或複雜程度、加工後所生之附加價值、投資程度及最終用途等。

實然，反傾銷稅及平衡稅之規避行為，與決定貨品之原產地，目的不同，前者之主要目的為判斷該等貨品是否應為原反傾銷稅或平衡稅命令範圍所及，故應逐一檢視該行為是否構成 1930 年關稅法第 781 條規定之各項構成要件；後者則為認定一貨品是否已在某地完成實質轉型，而得以該地為原產地。因此，貨品雖可能因於第三地完成實質轉型，而使該第三國成為原產地，但若其於第三國之加工程序微小或無足輕重，屬規避行為，則仍應為原反傾銷稅或平衡稅命令範圍所及（註八十一）。例如，DOC 過去曾作出鋼品經過鍍鋅或冷軋工序後，實際上應已達實質轉型之決定（註八十二），然其先前

註八十： Supra note 四十八 at 41-42。

註八十一： See id. at 42-43。

註八十二： See, e.g., Cold-Rolled from Argentina, 58 FR 37066 (“{G}alvanizing changes the character and use of the steel sheet, i.e., results in a new and different article.”); see also

於越南廠商使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品後出口至美國之反規避調查案中，認定源自中國大陸之鋼材經越南廠商加工為抗腐蝕鋼品後，仍應為原美國對中國抗腐蝕鋼品課徵之反傾銷稅及平衡稅範圍所及。換言之，貨品縱已通過實質轉型之檢驗，致其原產地在經過第三國之加工程序後，由原先受反傾銷稅或平衡稅命令效力所及之國家轉變為該第三國，但其若符合 1930 年關稅法第 781 條規定之規避行為，則原反傾銷稅或平衡稅命令之實施對象，仍應擴展至該第三國加工完成之貨品（註 八十三）。

伍、馬來西亞調查案

DOC 於 2019 年 7 月 10 日公告本調查案之初步決定，認定越南使用台灣或韓國鋼材產製並出口至美國之抗腐蝕鋼品，規避美國對台灣及韓國既有反傾銷稅及平衡稅後，DOC 隨即於同年 8 月 21 日公告（註 八十四），針對馬來西亞廠商使用台灣鋼材產製並出口至美國之抗腐蝕鋼品，同時啟動反規避調查，以判定該等行為是否規避美國對台灣抗腐蝕鋼品之反傾銷稅。

Stainless Steel Plate from Belgium IDM at Comment 4 (“In this case, we determine that because hot-rolling constitutes substantial transformation, the country of origin of U&A Belgium’s merchandise which is hot-rolled in Germany, and not further cold-rolled in Belgium, is Germany.”); and Wax and Wax Ribbons from France, 69 FR 10674, 10675 (listing the conversion of CRS to CORE as an example of substantial transformation)。

註八十三：Supra note 四十八 at 45。

註八十四：參 <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/21/2019-18013/certain-corrosion-resistant-steel-products-from-taiwan-initiation-of-anti-circumvention-inquiry-on>。另，DOC 同日亦對哥斯大黎加、瓜地馬拉、馬來西亞、南非、阿拉伯聯合大公國等五國使用中國大陸鋼材產製並出口至美國之抗腐蝕鋼品，是否規避美國對中國大陸抗腐蝕鋼品反傾銷及平衡稅，展開反規避調查（詳 <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/21/2019-18012/corrosion-resistant-steel-products-from-the-peoples-republic-of-china-initiation-of>）。因本文係討論美國對台灣抗腐蝕鋼品課徵反傾銷稅之規避行為，故僅就 DOC 對馬來西亞使用台灣鋼材之反規避調查案說明。

上述本調查案係由美國國內生產商提出申請書請求 DOC 調查，但馬來西亞調查案，則由 DOC 基於對貿易模式之監控與觀察職權，自行發動之反規避調查案（註八十五）。可知 DOC 已較以往更積極介入，打擊各式可能規避美國反傾銷稅及平衡稅之行為。

一、美國商務部就馬來西亞調查案之初步判定（註八十六）

DOC 於展開馬來西亞調查案公告表示，由研究資料顯示馬來西亞貿易模式之變動，為全國性情形，非僅少數幾家馬來西亞企業商業活動所致，故應對馬來西亞展開全國性調查（country-wide inquiry）（註八十七），指定美國對台灣抗腐蝕鋼品展開反傾銷調查日起迄對馬來西亞展開調查案前一月之最後一日，即 2015 年 7 月 1 日起迄 2019 年 7 月 31 日，為調查期間（註八十八），並要求馬來西亞 2 家規模最大之抗腐蝕鋼品生產商（下稱「馬來西亞指定答辯廠商」）（註八十九）答覆調查問卷。但馬來西亞指定答辯廠商中，僅中鋼馬來西亞公司（下稱「合作廠商」）準時提交答卷（註九十），故 DOC 乃依據其蒐集取得之資訊及合作廠商答卷提供之資訊，於 2020 年 2 月 18 日作出初步決定（註九十一）。以下茲摘要馬來西亞調查案，合作廠商

註八十五：Sandler Travis & Rosenberg, P.A., First Self-Initiation of AD Anti-Circumvention Inquiry Targets Corrosion-Resistant Steel, <https://www.strtrade.com/news-news-anti-circumvention-self-initiation-corrosion-steel-China-Taiwan-081519.html> (last visited: June 19, 2020)。

註八十六：馬來西亞調查案，DOC 尚未作出最終決定。

註八十七：Certain Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan: Initiation of Anti-Circumvention Inquiry on the Antidumping Duty Order, 14 (August 12, 2019)。

註八十八：Preliminary Decision Memorandum for the Anti-Circumvention Inquiry Involving Malaysia of the Antidumping Duty Order on Certain Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan, 7 (February 7, 2020)。

註八十九：分別為中鋼馬來西亞公司（CSC Steel Sdn Bhd, CSCM）及博思格馬來西亞有限公司（NS BlueScope Malaysia Sdn Bhd, NS BlueScope）。

註九十：Supra note 八十八 at 4。

註九十一：參 <https://www.federalregister.gov/documents/2020/02/18/2020-03138/certain-corrosion-resistant-steel-products-from-taiwan-affirmative-preliminary-determinatio>

提供之事實及主張，與 DOC 初判之認定（下稱「初判報告」）。

根據前述美國反規避規定，於馬來西亞使用台灣鋼材產製抗腐蝕鋼品並出口至美國，亦屬美國 1930 年關稅法第 781 條（b）項規定之「在其他第三國完成或組裝之貨品」，因此，應依該規定之各項要件，逐一審視其是否屬規避行為。

（一）馬來西亞出口美國之貨品與原對台灣課徵反傾銷稅之貨品，屬同類型

DOC 於展開馬來西亞調查案報告（下稱「展開馬來西亞調查報告」）中表示，自可得公開資訊發現，馬來西亞出口至美國之抗腐蝕鋼品，與原美國對台灣課徵反傾銷稅之抗腐蝕鋼品具有相同物理特性，且兩者隸屬同一稅則分類；又根據 ITC 先前針對抗腐蝕鋼品之調查報告（下稱「ITC 調查報告」），美國絕大多數之抗腐蝕鋼品購買者，皆承認得由抗腐蝕鋼品之品質（quality）、工業標準（industry standard）、產品一致性（product consistency）及產品範圍（product range），區分抗腐蝕鋼品係產自美國、先前受反傾銷調查之國家（指中國大陸、印度、義大利、韓國及台灣）、或未受先前反傾銷調查之國家（註九十二）。由此可知，於馬來西亞產製並出口至美國之抗腐蝕鋼品，與遭美國課徵反傾銷稅之台灣抗腐蝕鋼品，應為同類型貨品（註九十三）。

初判報告中，DOC 進一步比較合作廠商之產品型錄及貨品製造、銷售清單，與原對台灣課徵反傾銷稅之產品範圍，發現合作廠商銷售至美國之抗腐蝕鋼品，與對台灣課徵反傾銷稅之抗腐蝕鋼品相同，且對台灣課徵反傾銷稅之產品範圍所適用之美國貨品稅則，為抗腐蝕鋼品專用，該稅則亦為馬來西

n-of。

註九十二：The Commission's public report Corrosion-Resistant Steel Products from China, India, Italy, Korea, and Taiwan, Investigation Nos. 701-TA-534-537 and 731-TA-1274-1278 (Final), USITC Publication 4620, July 2016), II-27-29。

註九十三：Supra note 八十七 at 5-6。

亞廠商銷售抗腐蝕鋼品至美國時使用之貨品稅則，且馬來西亞製造商確實有將產製之抗腐蝕鋼品出口至美國之事實（註九十四）。故初步認定馬來西亞產製並出口至美國之抗腐蝕鋼品，與遭美國課徵反傾銷稅之台灣抗腐蝕鋼品，應屬同類產品（註九十五）。

(二) 馬來西亞銷美之貨品，係以購自受反傾銷稅所及之台灣產製的零組件，在馬來西亞加工或組裝而成

DOC 於展開馬來西亞調查報告中表示，證據顯示馬來西亞境內之抗腐蝕鋼品製造商雖無熱軋及冷軋鋼材之產能，然馬來西亞境內之其他廠商仍有生產該等鋼材之產能。惟自美國原對台灣抗腐蝕鋼品展開反傾銷調查案後，馬來西亞自台灣進口熱軋及冷軋鋼材之比例增加，同時美國自台灣進口抗腐蝕鋼品之比例則減少，取而代之者為美國自馬來西亞進口抗腐蝕鋼品之數量顯著增加，顯示馬來西亞銷美之抗腐蝕鋼品，應由馬來西亞廠商使用來自台灣之鋼材，於馬來西亞境內加工後產製而成（註九十六）。

此外，合作廠商為台灣抗腐蝕鋼品生產商之關聯公司，其集團 2018 年年報揭露合作廠商與台灣關聯公司間熱軋鋼材之交易資訊，此事實進一步確認合作廠商確實使用源自台灣之鋼材，製成抗腐蝕鋼品後，出口銷售至美國（註九十七）。

合作廠商未否認其使用台灣之冷、熱軋鋼材製成抗腐蝕鋼品，更進一步確認有以台灣冷軋鋼材直接製成抗腐蝕鋼品，亦有將台灣熱軋鋼材經冷軋工序處理後再製成抗腐蝕鋼品（註九十八）。又，經 DOC 比較馬來西亞案中長達 49 個月之調查期間，與其前 49 個月後，發現馬來西亞自台灣進口熱軋及冷軋鋼材數量分別增加 43.9% 及 5.39%，而馬來西亞出口抗腐蝕鋼品至美國

註九十四：Supra note 八十八 at 10。

註九十五：See id. at 11。

註九十六：Supra note 八十七 at 6。

註九十七：See id. at 7。

註九十八：Supra note 八十八 at footnote 38。

之數量，則自 55.66 噸增加至 130,585 噸，由此可見，馬來西亞於調查期間內增加進口之台灣冷、熱軋鋼材數量，應為馬來西亞出口至美國抗腐蝕鋼品所使用之原料（註 九十九）。再者，如展開馬來西亞調查報告所述，馬來西亞之抗腐蝕鋼品製造商無生產冷、熱軋鋼材之產能，但馬來西亞境內其他生產商有生產該等鋼材之產能，應得使用境內生產之冷、熱軋鋼材，卻大幅度增加向台灣進口鋼材數量，顯示其使用台灣鋼材，藉以規避美國對台灣抗腐蝕鋼品之反傾銷稅（註 一百）。

(三)貨品在馬來西亞完成或組裝之過程較微小或無足輕重

DOC 綜合判斷以下要素，初步判定抗腐蝕鋼品在馬來西亞完成之過程較微小而不重要：

1. 在馬來西亞投資之程度較低

DOC 於展開馬來西亞調查報告中指出，馬來西亞產製抗腐蝕鋼品之工序，亦即為熱軋鋼材進行冷軋工序及/或鍍鋅，屬抗腐蝕鋼品之最終端製程。2007 年於馬來西亞設置冷軋及鍍鋅產線之成本為美金 1.4 億元，而根據本調查案初步調查報告，2014 至 2018 年間，於台灣設置一貫作業鋼廠之成本為美金 59 億元至 157.2 億元。是可知於馬來西亞設置抗腐蝕鋼品產線之成本，不到在台灣設置一貫作業鋼廠成本之一成（註 一百零一）。

又，根據 DOC 調查後發現，合作廠商係於 2000 年 12 月開始在馬來西亞營運，然除初始投資金額外，合作廠商未再取得額外與抗腐蝕鋼品產線相關之投資金額。合作廠商之資本額為美金 5,400 萬元，反觀其於台灣關聯公司 2018 年一年投資於一貫作業鋼廠之金額，即已高達美金 157.2 億元，由此可見台灣關聯公司對合作廠商的設備投資金額，與在台灣熱軋鋼材產線之投資金額相較，如九牛一毛，亦可證馬來西亞廠商對抗腐蝕鋼品之投資程度較

註九十九： See id. at 11。

註一百： See id. at 11。

註一百零一： Supra note 八十七 at 7-9。

低（註一百零二）。

此外，DOC 於初判報告中更強調，以抗腐蝕鋼品產線之投資金額，與冷、熱軋鋼材產線投資金額互相比較，具合理性，蓋將部分產線外移之投資成本，確實對於生產商以此規避原反傾銷稅或平衡稅措施之意願，具影響力（註一百零三）。

2. 在馬來西亞研究與發展之程度微小

DOC 於展開馬來西亞調查報告表示，根據美國先前對越南生產商使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品之反規避調查案初步認定結果，鋼材之研發程度，遠高於抗腐蝕鋼品之研發程度，且對製造抗腐蝕鋼品之越南廠商而言，所使用鋼材之研發程度不甚重要。再者，根據可得資訊，馬來西亞廠商對於抗腐蝕鋼品產線之研發程度，亦與越南廠商相似，故可推知馬來西亞對抗腐蝕鋼品之研發程度，亦屬微小（註一百零四）。

為此，DOC 經調查後發現，合作廠商並未設置研發實驗室，僅有執行改善品質及滿足客戶需求等目標而生之計畫。可印證馬來西亞之抗腐蝕鋼品生產商本身之研發程度，與台灣鋼材製造商之研發程度相比，均十分微小（註一百零五）。

3. 在馬來西亞生產過程之本質非重要部分

於展開馬來西亞調查報告中，DOC 表示先前對越南生產商使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品之調查案，已認定越南生產商製造抗腐蝕鋼品之冷軋、鍍鋅等製程，與中國大陸製造冷、熱軋鋼材之製程相較，屬後階段且十分微小之製程（註一百零六）。此外，先前 ITC 調查報告亦確認各國抗腐蝕鋼品

註一百零二： Supra note 八十八 at 12-13。

註一百零三： See id. at 13-14。

註一百零四： Supra note 八十七 at 9。

註一百零五： Supra note 八十八 at 14-15。

註一百零六： Supra note 八十七 at 9。

之製程，相去不遠（註一百零七），是可知馬來西亞生產抗腐蝕鋼品之製程，本質上應非重要部分。DOC 於後續調查案直至馬來西亞調查案之初判報告，均維持相同意見（註一百零八）。

4. 在馬來西亞生產設施之程度微小且不重要

據可得資訊，馬來西亞之抗腐蝕鋼品製造商，僅有抗腐蝕鋼品相關之製造設備，並無鋼鐵一貫作業設備（註一百零九）。DOC 亦於展開馬來西亞調查報告中表示，不論於上述本調查案或對越南生產商使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品之調查案，皆已確認抗腐蝕鋼品產線之設施，與鋼鐵產品之一貫作業設備相比，相當微不足道。今馬來西亞生產商所有之設施既與前述兩調查案之設施相似，可見馬來西亞設置之生產設施，亦應認為微小且不重要（註一百一十）。

DOC 於初判報告中，仍維持相同意見，且另以合作廠商於馬來西亞製程所耗費之原物料、能源、勞力等製造成本，遠低於台灣鋼材製造商所投入之製造成本，認定馬來西亞生產設施之程度確實微小且不重要（註一百一十一）。

5. 在馬來西亞加工程序之附加價值，僅占貨品價值之一小部分

DOC 於展開馬來西亞調查報告中表示，以 2018 年資料為根據，可知熱軋及冷軋鋼材價值，分別占抗腐蝕鋼品價值之 78% 及 87%，易言之，在馬來西亞將熱、冷軋鋼材製成抗腐蝕鋼品之加工程序價值，僅占抗腐蝕鋼品價值之 22% 及 13%。再者，於前述本調查案及對越南生產商使用中國大陸鋼材製造抗腐蝕鋼品之調查案中，DOC 亦已確認抗腐蝕鋼品加工程序之增值占抗腐

註一百零七： Supra note 九十二 at II-27。

註一百零八： Supra note 八十八 at 15-16。

註一百零九： Supra note 八十七 at 10。

註一百一十： See id. at 10-11。

註一百一十一： Supra note 八十八 at 15-16。

蝕鋼品本身總價值之比例極低（註一百一十二）。

DOC 再根據合作廠商提供之答卷資訊，計算馬來西亞當地加工程序之價值，與抗腐蝕鋼品總價值（註一百一十三），驗證馬來西亞加工程序所帶來之增值，僅為抗腐蝕鋼品價值之極小部分（註一百一十四）。

(四) 馬來西亞銷美之抗腐蝕鋼品所使用之台灣鋼材價值，占整體抗腐蝕鋼品價值之顯著比例

承上，熱軋及冷軋鋼材價值，分別占抗腐蝕鋼品價值之 78% 及 87%，證明馬來西亞銷美之抗腐蝕鋼品所使用之台灣鋼材價值，占整體抗腐蝕鋼品價值之顯著比例。

(五) 其他應考量因素

1. 貿易及採購模式變動

如前分析，DOC 於展開馬來西亞調查案前，即發現在美國原對台灣抗腐蝕鋼品展開反傾銷調查案後，馬來西亞自台灣進口熱軋及冷軋鋼材之數量，已有增加，而同期間美國自台灣進口抗腐蝕鋼品之數量卻減少，且美國自馬來西亞進口抗腐蝕鋼品之數量卻增加（註一百一十五）。

展開馬來西亞案調查後，以美國對台灣抗腐蝕鋼品展開反傾銷調查程序前、後期間相較，發現馬來西亞自台灣進口熱軋、冷軋鋼材之數量，分別增加 5.39% 及 43.9%，而美國自馬來西亞及台灣進口抗腐蝕鋼品之數量，前者增加 234,517%，後者則減少 2.98%。由此可見，該等「自台灣進口原料鋼材至馬來西亞，加工成為抗腐蝕鋼品後再出口至美國」之貿易及採購模式之建

註一百一十二：Supra note 八十七 at 11-12。

註一百一十三：詳參 Anti-Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order of Certain Corrosion-Resistant Steel Products from Taiwan: China Steel Sdn. Bhd. – Preliminary Analysis Memorandum, 7 (February 7, 2020)。

註一百一十四：Supra note 八十八 at 17。

註一百一十五：Supra note 八十七 at 13。

立，係為取代受 DOC 調查之台灣抗腐蝕鋼品出口至美國的行為模式，此事實即為馬來西亞廠商採購台灣鋼材，藉以規避美國對台灣抗腐蝕鋼品反傾銷稅之證明（註 一百一十六）。

2. 零組件之製造商或出口商，與完成或組裝零組件之馬來西亞廠商為關聯公司

如前所述，合作廠商為馬來西亞生產抗腐蝕鋼品之生產商之一，而其與台灣生產冷、熱軋鋼材之生產商，為關聯公司，兩者又有冷、熱軋鋼材之交易。是 DOC 認為馬來西亞廠商，應有規避行為（註 一百一十七）。

3. 美國對台灣展開反傾銷調查後，台灣出口熱、冷軋鋼材至馬來西亞之數量有增加情事

根據上述，可明在 DOC 對台灣抗腐蝕鋼品展開反傾銷調查後，馬來西亞自台灣進口鋼材之數量即成長（註 一百一十八）。此與合作廠商答卷揭露之自台灣進口之冷、熱軋鋼材數量亦有增加相符。據此，DOC 認為馬來西亞廠商，應有規避行為（註 一百一十九）。

(六) 為防止規避反傾銷稅或平衡稅命令而採取相關措施之適當性

綜上，DOC 經調查後，初步認定馬來西亞產製出口至美國之抗腐蝕鋼品，與受反傾銷稅命令所及之台灣產製抗腐蝕鋼品，應屬同類產品，且馬來西亞廠商產製抗腐蝕鋼品所使用之原料，屬台灣產製之熱、冷軋鋼材。又，抗腐蝕鋼品在馬來西亞加工程序，較抗腐蝕鋼品之整體製程微小、且無足輕重。而台灣產製之熱、冷軋鋼材價值，又占抗腐蝕鋼品整體價值之主要部分。因此，DOC 初步認為馬來西亞廠商有規避美國對台灣抗腐蝕鋼品反傾銷稅行為，且美國對該等規避行為，應採取相關措施（註 一百二十）。

註一百一十六： Supra note 八十八 at 18-19。

註一百一十七： Supra note 八十七 at 13-14；supra note 八十八 at 19-20。

註一百一十八： See id. at 14。

註一百一十九： Supra note 八十八 at 20。

註一百二十： See id. at 20-21。

二、美國商務部採取之反規避措施

根據初判報告，DOC 認為馬來西亞廠商有規避原美國對台灣抗腐蝕鋼品課徵反傾銷稅之行為，故應採取反規避措施，將原台灣反傾銷稅實施範圍，擴張至馬來西亞使用台灣冷、熱軋鋼材產製之抗腐蝕鋼品（註一百二十一）。

根據 DOC 初判報告，若馬來西亞產製之抗腐蝕鋼品於進口美國時，未能提供足夠證明其所使用鋼材來源國文件，考量中國大陸遭課徵之反傾銷稅高於台灣遭課徵之反傾銷稅率，美國將對此課徵適用於中國大陸之國家別反傾銷稅率 199.43% 及其他平衡稅率 39.05%，以避免規避情事。而對於馬來西亞銷美之抗腐蝕鋼品，依其原產地證明應適用台灣之反傾銷稅，但主張其非使用台灣鋼材，卻未能提供相關證明者，亦應遭課徵與前述相同之 199.43% 反傾銷稅率及 39.05% 之平衡稅率（註一百二十二）；反之，若使用台灣鋼材，則課徵台灣抗腐蝕鋼品之 3.66% 反傾銷稅率。

此外，若馬來西亞廠商檢附符合 DOC 要求之佐證文件，證明其銷美之抗腐蝕鋼品未使用台灣產製之冷、熱軋鋼材，則得豁免反規避措施。惟上述檢附文件證明產地規定，不適用於調查過程之不合作廠商（註一百二十三）。又上述結論雖為 DOC 初步決定，但基於 DOC 在本調查案之判斷，一般認為 DOC 之最終決定將維持初步決定之結論。

陸、評析與結論

綜觀美國就規避行為訂定之相關法規範及實務認定，可明美國反規避規定已將常見之規避行為類型化，並針對各類規避行為訂定構成要件，惟仍給予 DOC 相當程度之個案裁量空間。例如，DOC 依法雖應判斷受反傾銷稅或

註一百二十一： See id. at 22。

註一百二十二： See id. at 23。

註一百二十三： See id. at 24。

平衡稅命令所及國家生產之零組件價值，是否占出口至美國貨品總價值之顯著比例，但未明確訂定何比例屬「顯著」，而由 DOC 於個案中自行裁量。

上述規定，有別於歐盟反規避法規，明確規定原產於受反傾銷稅或平衡稅命令所及國家之零組件之價值，占貨品所有零組件總價值之 60% 以上，應視為規避行為，除該組裝過程中之附加價值超過貨品生產成本之 25% 以上，則不在此限（註一百二十四）。是美國反規避調查結果，較難預料。

此外，原產地規則與實質轉型標準雖為美國 1988 年訂定反規避規定前，認定規避行為之重要判斷依據，然於 1930 年關稅法增訂第 781 條之反規避條款後，該等原則與標準已退至輔助地位。為此，DOC 認為原產地規則下之實質轉型標準，僅能認定該等貨品之原產地，但該貨品之原產地雖變更為第三國，卻仍可能屬反規避法下之簡單加工，而屬規避行為。換言之，1930 年關稅法第 781 條之反規避條款所列各項要件，始為認定規避行為之要件，包括檢驗貨品之加工程序及加工帶來之附加價值，是否占貨品重要比例，而非遵循原產地規則或實質轉型標準。

由上述本調查案及馬來西亞調查案，可知 DOC 遵循美國反規避規定，先行歸類規避行為，再逐一檢視該類型規避行為之各項構成要件，判斷其是否屬規避行為，而對之採取反規避措施。尤其，DOC 於本調查案，明確表示雖越南加工活動可能符合實質轉型程度，故自越南輸美之抗腐蝕鋼品的原產地應屬越南，惟不阻卻該行為應仍屬美國反規避規定下之規避行為，而應納入原美國對台灣抗腐蝕鋼品課徵反傾銷稅之產品範圍。

此外，就美國反規避規定下，賦予 DOC 較高裁量空間之「該等貨品在第三國完成或組裝之過程較微小或無足輕重」之認定標準，DOC 審視該第三國之投資成本、為研發支出之成本、生產設施投入之程度及生產製程之本質，並與其使用之原受反傾銷稅或平衡稅措施所及國家供應之零組件之投資

註一百二十四：顏慧欣、林江峰，反傾銷制度反規避規範與案例分析，貿易政策論叢，第 9 期，頁 34，2008 年 8 月。

成本、為研發支出之成本、生產設施投入之程度及與生產製程之本質比較，據以判斷該第三國行為是否屬規避行為。DOC 前述判斷，並無固定標準，但可知在第三國之投資成本、為研發支出之成本、及生產設施投入之成本越低，且加工程序於貨品生產過程之重要性越低，被認為屬規避行為之可能性越高。

反規避調查之案件量近年愈趨重要，尤其美國自 2018 年起對進口鋼鐵產品及鋁採取「232 措施」課徵高關稅後（註一百二十五），美國政府對鋼鐵等產品之規避行為調查，更顯積極與主動。例如，以引起本調查案之反傾銷及平衡稅措施而言，美國於展開本調查案前，已先於 2016 年 11 月針對越南廠商使用源自於中國大陸之鋼材製成並出口至美國之抗腐蝕鋼品進行反規避調查（註一百二十六），該案於 2018 年 5 月完成最終調查並決定採取反規避措施（註一百二十七）。本調查案係於 2019 年底作出最終決定，但 DOC 未待完成本調查案，即已於 2019 年 8 月主動根據職權對馬來西亞廠商使用源自於台灣之鋼材加工生產之抗腐蝕鋼品進行反規避調查，顯示美國政府對於各式規避現行反傾銷及平衡稅措施之行為，越來越難以寬容。

對我國廠商而言，除多加注意各國反規避調查案件外，亦應同時瞭解各國對於規避行為之認定標準，以於進行貨品之跨國生產佈局時，納入考量，包括於第三國進場投資之時點、針對生產設備及研發所投入之成本，或第三國產線於整體製造程序中所負責加工程序之重要程度等。倘進場投資時間為反傾銷或反補貼調查日期後，投入成本又相較低廉，或於第三國產線所處理

註一百二十五：自 2018 年 3 月 23 日起，美國以國家安全為由，對進口鋼鐵產品課徵 25% 關稅，對進口鋁課徵 10% 關稅。

註一百二十六：Certain Corrosion-Resistant Steel Products from the People's Republic of China: Initiation of Anti-Circumvention Inquiries on the Antidumping Duty and Countervailing Duty Orders, 81 FR 79454 (November 14, 2016)。

註一百二十七：Certain Corrosion-Resistant Steel Products From the People's Republic of China: Affirmative Final Determination of Circumvention of the Antidumping Duty and Countervailing Duty Orders, 83 FR 23895, (May 23, 2018)。

之加工程序較簡單，縱貨品在第三國之製造程序，確實已達實質轉型程度，仍可能遭認定為規避行為，致遭反規避措施，導致該第三國投資規劃，未能達到原開拓市場之效益。