

美國原產地規定(Rules of Origin)及反規避調 查(Anti-Circumvention) 法規

駐美國代表處經濟組

2019/8/12

目錄

壹、	前言.....	1
貳、	原產地規定(Rules of Origin)	2
一、	美國海關暨邊境保護署判定貨品原產地之標準.....	2
二、	原產地證明文件(Certificate of Origin)	4
三、	小結：.....	5
參、	違規轉運(Illicit Transshipment)	6
一、	「轉運」及「違規轉運」	6
二、	小結 - 違規轉運對個人及出口國整體之法律效果	7
肆、	反規避調查(Anti-Circumvention)	8
一、	反規避調查之法源	8
二、	反規避調查之啟動	8
三、	反規避調查之類型及商務部認定規避之要件	9
四、	反規避調查之法律效果.....	11
五、	小結	11
伍、	結論.....	13

壹、前言

自 2018 年起，美國陸續開始對 2,500 億美元之中國大陸商品課有 10% 或 25% 之 301 關稅，且亦有眾多中國大陸產品遭美國課徵反傾銷稅及/或平衡稅，爰不肖商人透過第三地轉運或簡易加工之方式，以規避美國相關稅捐之情形日益增加。

進一步細究，美國查緝相關規避行為又可分為兩大類型，一為以改變貨品原產地取得較優惠之關稅待遇，例如中國大陸產品試圖經由第三國轉運以免繳美國 301 關稅；另一為針對貨品是否藉由第三國轉運、簡易加工或變更產品規格等手段，以規避美國之貿易救濟措施(如反傾銷稅或平衡稅)，商務部將對之進行調查。前者多稱為「違規轉運」(illicit transshipment)，後者稱為「反規避調查」(anti-circumvention)。

前述兩種類型之規避行為，於美國由不同主管機關進行調查與判定。認定原產地之案件，係屬美國「海關暨邊境保護署」(CBP)之執掌，而調查是否有規避美國貿易救濟措施情事者，則為美國商務部(DOC)。兩種調查雖類似，惟反規避調查之廣度較廣，本文將詳述如後。

鑒於相關不肖廠商之規避行為已係對包括我國在內之鄰近國家之挑戰，並可能波及進行正當國際貿易之我商，爰瞭解美國原產地規定及反規避調查之相關法規有其必要性，以協助我國廠商爭取合法權益，並防杜相關違法行為損及我國個別廠商及國家整體利益。

總結以上，本文將自美國原產地規定(Rules of Origin)之規範切入，闡述美國判定貨品原產地之原則，並以相關原則說明違規轉運及防止進口商規避貿易救濟措施(反傾銷稅及平衡稅)而進行之反規避調查之相關規範及要件，除簡介相關調查之規範外，本文亦將觸及各項調查之法律效果，包括違法廠商遭查緝後，對於一國或個別廠商與產品可能之後果。

貳、原產地規定(Rules of Origin)

一. 美國海關暨邊境保護署判定貨品原產地之標準：

CBP 主以 3 種標準判定個別商品之原產地，分別為「完全當地生產」(wholly standards)、「實質轉型」(substantial transformation)及「特定商品規則」(product specific rules)；亦有較特殊者，如電子產品以安裝程式地為產地。CBP 將視貨品是否完全或部分符合相關標準，以判定原產地。分述如次：

- (一) 「完全當地生產」(wholly standards)：此標準係指特定商品從原料到成品僅在一國完成，例如農產品從生長到收成，或甚至後續製成加工品，均在 A 國境內發生，則 CBP 將認定相關品之原產地為 A 國；倘工業製品之製程亦僅在一國內完成，亦可適用同原則。此為最簡單判定貨品原產地之標準，惟在目前全球供應鏈複雜之情況下，除農產品外，適用之機會較少。
- (二) 「實質轉型」(substantial transformation)：在產品無法適用「完全當地生產」或是相關產品缺乏原產地判定原則時(例如太陽能光電模組一般以其中之電池原產地為原產地)，實質轉型規則為 CBP 常用之原產地判定原則。要符合「實質轉型」之定義，貨品須在經加工後，在「產品名稱」(name)、「產品特性」(Character)及「產品用途」(use)實質轉變，分述如次：
 1. 「產品名稱」改變：產品在該段製程加工後名稱改變，例如從鋼絲變為彈簧，惟倘僅單純之名稱改變，通常不足以說服 CBP 採認進行該製程之國為原產地國。
 2. 「產品特性」之改變：係指產品在加工後物理特性改變，例如將黃銅製成樂器或農產品經加工製成食品等，CBP 即可能判定進

行該製程之國家為原產地國。

3. 「產品用途」改變：CBP 在判定產品用途是否改變時，多採負面檢驗法，即在最後加工工序完成前，進口產品之最終用途已無法改變，而非著重在某地之加工是否改變完工後之產品用途。例如 CBP 主要觀察特定商品在抵達某國前，相關零組件是否已加工至具有「特定用途」(predetermined use)之程度，倘相關零組件在抵達某國前已完成至僅可供特定商品使用之程度，則一般不採認該組裝國為商品原產地。相關實例包括：

- (1) 在「Energizer Battery, Inc. V. United States」案中，EB 公司係美國軍用手電筒之供應商，該公司自中國大陸進口絕大多數之零組件至美國後組裝，相關產品之產地最終被美國貿易法庭認定為中國大陸而非美國，主因 EB 公司進口至美國之手電筒零組件，在抵達美國時均已成形並僅能供組裝成該特定型號之手電筒使用，爰並未有「產品用途」之改變，爰不符合實質轉型原則。

- (2) 在 2018 年，CBP 針對由中國大陸進口零組件至墨西哥組裝後出口美國之電動馬達做出相同原產地裁決，CBP 認為該電動馬達之零組件均來自中國大陸，且已加工至具有「特定用途」之程度，爰即便在墨西哥完成組裝並成為不同產品，惟仍無法認定墨西哥為產品原產地。原產地遭判為中國大陸後，即須繳納 25% 之 301 關稅，影響廠商甚鉅。

接續前述案例，「組裝」係決定商品是否已達實質轉型門檻之常見要素，CBP 在考量來自不同國家之零組件在某國完成組裝是否滿足實質轉型門檻之評斷標準眾多，包括前述名稱、特定及用途是否改變，

亦包含關鍵零組件之產地、組裝過程之複雜程度、組裝所需之勞動程度，以及生產商在組裝地之投資程度等。

因此，即便產品進行加工後之進口稅則號列(HS code 或 HTSUS code)改變，並不保證符合「實質轉型」原則；此外，CBP 亦會考量不同製程對於產品附加價值之貢獻，惟 CBP 並未明訂符合「實質轉型」之附加價值貢獻門檻(例如我國法律明訂倘製程貢獻產品 35% 以上之附加價值，即可認定為我國製)，CBP 原則上仍採個案認定相關製程是否使產品「實質轉型」。

(三) 「特定商品規則」：部分特定商品已自過去的判決或實際案例中形成明確的原產地判定原則，爰倘無特殊情形，則 CBP 將根據相關原則判定原產地。例如自行車，CBP 係以「車架」(frame)之原產地為原產地；太陽能發電模組則係以其中太陽能電池之原產地為原產地等。惟此原則仍有例外，例如在太陽能發電磚(solar roof tile)上，雖其中之太陽能電池為我國製造，惟 CBP 最終認定該產品在中國大陸安裝電力橋接器之製程，使該產品由太陽能電池/模組轉變為「發電裝置」(generator)，而符合實質轉型原則，因此認定原產地為中國大陸。

(四) 於電子產品中安裝程式：倘廠商主張應以安裝軟體程式地為原產地，CBP 將考慮安裝程式之複雜程度、成本及所需勞動程度等；相關程式是否為該裝置具有功能(functionable)之要件亦為關鍵。一般而言，相關程式必須係該裝置具有功能之要件，倘安裝之程式僅係客製化或增加功能，CBP 將不採認程式安裝地為原產地。

二. 原產地證明文件(Certificate of Origin)：

前述原產地之判斷原則多樣，且有時亦無明確標準，爰進口商會提供相關證明文件以盼自身主張之原產地獲 CBP 認可。我國廠商可向各產

業公協會申請核發原產地證明，爰 CBP 之原產地證明規範及我國公協會核發之原產地證明對其效力為何，對我商相當重要，簡述如次：

(一) 進口商是否須提供原產地證明：美國除與他國之自由貿易協定(FTA) 之中訂有特定原產地證明之格式與要求外，並不要求進口商提供原產地證明文件。廠商可提供任何有利於主張原產地之文件，而所有提供之文件，均將被 CBP 視為報關單之附件，並成為判定原產地時之參考。鑒於報關單係向美國政府(即 CBP)「宣告」(declare)資訊之法律行為，爰提供任何不實或偽造之文件者，可能須負相關刑事法律責任，包括罰金甚至徒刑。

(二) 我國公協會核發之原產地證明對 CBP 之效力：

我國各產業公協會依貿易法授權，可經查驗核發原產地證明予申請廠商，以證明相關產品為我國製造，部分國家則規定原產地證明需由政府主管機關核發，或經主管機關授權之商會等法人團體核發。

針對各國規範及實務做法不同，CBP 對由進口商檢附之文件一視同仁，其重視者，係相關證明核發程序之嚴謹度，程序嚴謹者，無論相關證明係政府或公協會核發，該證明之可信度於 CBP 而言均相同。

三. 小結：

總結以上，CBP 在決定特定商品之原產地時，採用許多標準與原則輔助判斷，惟美國在各項原則鮮少訂有明確門檻，僅有少數產品有明確產地判定原則，原則上 CBP 具相當裁量權，並以個案認定為主。

此外，CBP 並未要求進口商須提交特定證明文件，且只要核證程序嚴謹，相關證明無論係政府或民間單位核發，可信度對 CBP 而言均相同。惟提交不實證明者，可能須負相關法律責任，情重者恐遭處徒刑。

參、 違規轉運(Illicit Transshipment)

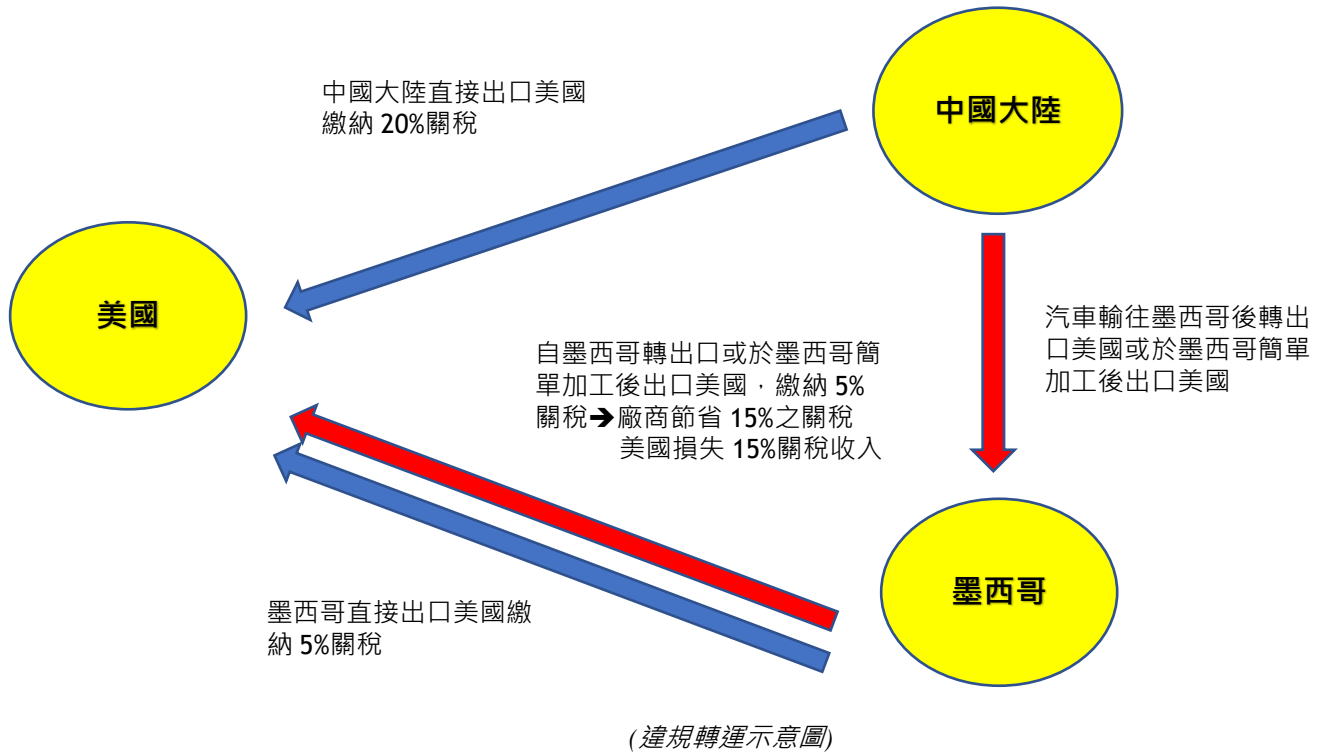
一. 「轉運」及「違規轉運」:

「轉運」(Transshipment)係指產品離開原料國後，經由一個以上之其他國家轉口，最終抵達目的地國，在現今全球供應鏈高度複雜分工之情形下，產品歷經數國方抵達最終市場之情形十分常見，亦有益於國際貿易及全球經濟整合，惟無可避免的，如此情形將使決定產品原產地更形複雜，且亦會產生「違規轉運」的副作用。

「違規轉運」(Illicit Transshipment)係指出口商為規避較高關稅，而將產品經由第三地出口美國之行為。例如美國對中國大陸製之汽車課徵 20% 之關稅，而對墨西哥之汽車則課以 5% 之關稅，爰中國大陸廠商為規避 20% 之關稅，有動機將中國大陸製產品運送至墨西哥塗改原產地後轉口美國，或是在墨西哥進行簡單加工後，主張該汽車之原產地為墨西哥轉口美國，兩者目的均係盼適用 5% 之汽車關稅。(詳後示意圖)

違規轉運將使美國損失大量關稅收入，且亦可能導致美國無法藉由關稅政策達成相關政策目標，例如廠商規避對中國大陸之 301 關稅，將使美國要求中國大陸進行改革的壓力不如預期等，爰取締違規轉運向為 CBP 在邊境口岸之重點執行項目，CBP 官員於審查進口貨品個案時，即會主動針對可疑貨品進行調查，例如未依規定標示原產地或原產地標記有塗改或遭湮滅之痕跡等。除主動調查外，CBP 亦可依據 2015 年通過之「執行與保護法」(Enforcement and Protect Act, EPA)受理向 CBP 檢舉特定進口貨品有規避美國稅捐之案件。

事實上，自美起徵對中之 301 關稅後，CBP 啟動之違規轉運調查數即大幅上升，2018 年 CBP 共接獲 33 件違規轉運之控訴，係 2017 年案件量之 2 倍，CBP 並對其中 12 件做出裁決並處以罰則。



二. 小結 - 違規轉運對個人及出口國整體之法律效果：

違規轉運本質上係進口人蓄意向海關申報不實資訊，並嘗試藉由如此行為獲取利益，同於原產地規定段落所述，蓄意向 CBP 做出不實宣告，在聯邦法律中均係「重罪」(felony)，進口人須負相關法律責任，亦不乏進口人於美國服刑之前例；此外，倘進口商有曾被查獲從事違規轉運，則 CBP 未來將提高對該進口商的貨物查驗比例，不利於該進口商從事國際貿易。

另據本組向 CBP 前官員瞭解，倘特定國家廠商多次從事違規轉運遭查獲，此不僅將影響個別廠商，CBP 亦可能提高對於該國家整體出口之查驗次數，不利於該國之對美貿易，並對雙邊經貿關係產生負面衝擊。

進口人從事違規轉運須負刑責，並將波及我整體出口，爰我國進口人切勿心存僥倖從事違規轉運，以免觸犯美國法律，並損及我整體利益。

肆、反規避調查(Anti-Circumvention)

反規避調查與違規轉運略有不同，違規轉運主要有關美國海關決定進口商品之原產地；反規避調查涉及之範圍則不限於判定相關產品之原產地，更著重於不同國家間之產業連結關係，以及該連結關係是否構成違法規避反傾銷稅或平衡稅之問題，即便涉案產品符合前述原產地規定之要件，仍可能被美國商務部認定有規避情形。以下將分述反規避調查之法源、啟動、類型及商務部認定規避之要件。

一. 反規避調查之法源：

商務部進行反規避調查之法源，來自於美國法規授權該部可「釐清」(clarify)反傾銷及平衡稅調查之「產品範圍」[(Scoping determinations, 19 C.FR. 351.225(a)]；換言之，商務部雖無法更動反傾銷或平衡稅調查申請人所列舉之產品範圍，惟該部可藉由釐清相關產品範圍之文字敘述真義，以排除或納入特定商品。

所謂「釐清產品範圍」之判定可分為兩種，一為釐清相關稅令中之產品範圍(clarification ruling determination)，以判定特定商品是否屬於原先調查欲納入之範圍；另一則為反規避判定(circumvention ruling determination)，意即商務部藉由「釐清」產品範圍，以決定原未受調查國家之產品，或是不屬原調查產品範圍之商品，是否應為查緝規避，而須將該等產品納入相關稅令之範圍中。

二. 反規避調查之啟動：

美商業者須針對可能之規避行為向商務部申請進行調查，並在申請案中檢附相關資訊，包括對受調查產品之詳細敘述，以及申請人認為該產品是否屬於相關反傾銷稅或平衡稅令範圍之理由及佐證文件，由商務

部決定是否啟動調查。(19 C.F.R. 351.225(c))

反規避調查又可分為 4 種情形：1.產品在美國組裝完成；2.產品在美國以外國家組裝完成；3.產品僅有簡單加工；4.後續開發之類似產品。以上 4 種情形均可能構成規避，商務部將依個案情形，並根據不同要件，判定相關產品之貿易情形是否構成規避行為。

三. 反規避調查之類型及商務部認定規避之要件：

接續前述 4 種反規避調查樣態，以下將簡述商務部在不同反規避調查中參考之要素：

(一) 產品在美國組裝完成：此情形係指廠商為規避相關進口產品之反傾銷稅或平衡稅，而自海外進口該商品之零件至美國境內組裝。倘受調查產品具以下要素，則商務部可能認定有規避情形，包括：

1. 組裝完成之產品與遭課反傾銷稅或平衡稅之產品屬同類型；
2. 組裝零件來自遭課反傾銷稅或平衡稅之產品之來源國；
3. 在美國的組裝過程相對簡易；
4. 輸入之零件占成品附加價值比例「顯著」(significant)。

(二) 產品在美國以外國家組裝完成：此情形係指廠商將遭課反傾銷稅或平衡稅之產品零組件，自遭課稅國運送至第三國組裝後出口美國。商務部於此類型之調查考慮之要素基本上同產品於美國組裝完成之情形，惟鑒於相關貿易行為可能涉及多國，爰該部亦將考量其他因素。例如：

1. 受調查國家間之貿易趨勢變化，如零件來源國與第三國間之零件貿易是否於反傾銷稅或平衡稅起徵後大幅增加；
2. 出口零件廠商與第三國之組裝廠是否有關連，如是否為母、子公

司關係；

3. 受調查產品一般之供應鏈採購模式(pattern)。

(三) 產品僅有簡單加工：此情形係指廠商對原遭課之商品進行簡易加工，以使其不屬原反傾銷稅或平衡稅令之產品範圍。例如進口商對紙張製品加工，微幅增加該產品之透光度，並主張加工後產品無須繳納相關反傾銷稅或平衡稅。倘商務部認定相關產品之加工旨在規避相關稅徵，則該部可擴大解釋應課反傾銷稅或平衡稅之產品範圍，直接裁定加工後之產品仍屬原稅令之產品範圍。

(四) 後續開發之類似產品(later-developed merchandise)：此情形係指受調查產品在原反傾銷稅或平衡稅令發布時尚未販售，其物理特徵亦可能和原遭課反傾銷稅或平衡稅之商品有所不同，商務部仍可認定該產品具有規避情形，並將其納入反傾銷稅或平衡稅令之範圍。例如，廠商開發出新型之鋼材原料並製成類似產品，其物理特性(如抗腐蝕程度)非屬原反傾銷稅或平衡稅令，惟倘符合以下要件，商務部仍可能將相關產品納入課稅。商務部考量的要素包括：

1. 後開發之產品是否與原產品具類似之物理特性；
2. 後開發之產品之購買者是否期待該商品可替代原產品；
3. 後開發之產品之最終用途是否相同；
4. 後開發之產品之銷售管道是否相同；
5. 後開發之產品是否宣傳可成為原產品之替代品。

特別須注意的是，曾有後開發之產品與原產品屬不同稅號，然而商務部最終仍將後開發之產品納入反傾銷稅及平衡稅令之前例，爰雖產品之物理特性不同，商務部仍可能認定兩者之間構成規避。

四. 反規避調查之法律效果：

倘商務部認定受調查之相關產品符合上述原則，該部將裁定受調查之產品應被納入原反傾銷稅或平衡稅案件之產品範圍，並對受調查產品課徵原案件之反傾銷稅或平衡稅。

例如於 2019 年 7 月，商務部初步裁定越南之廠商使用韓國及我國製造之熱軋鋼板製成抗腐蝕鋼品後出口美國，旨在規避美對韓國及我國抗腐蝕鋼品之反傾銷稅(認定越南產品僅有簡易加工)，爰裁定自越南出口之抗腐蝕鋼品均須提出非使用韓國或我國製之熱軋鋼板原料，否則必須依韓國抗腐蝕鋼品之反傾銷稅率納稅(因韓國稅率高於我國稅率)。

值得注意的是，傳統上，反規避調查之受調查主體為受調查國家之特定廠商，而商務部之裁定亦僅適用於該廠商生產之相關商品，惟近期美國有逐漸增加針對特定國家之特定商品「全國性」反規避調查之趨勢，意即商務部之決定，將適用於該國所有特定產品之出口，此代表各國政府更無法輕視或忽略個別廠商進行不法行為，對於一國整體對美貿易可能帶來之負面衝擊。

五. 小結：

總結以上，反規避調查之範圍及效力均較違規轉運案件更廣，包含考量國際貿易之趨勢變化及跨國企業之連結等，輔以倘商務部判定規避行為成立，則將自該部認定規避行為開始之時間點，追溯相關反傾銷稅或平衡稅，對廠商之衝擊亦較大。

此外，反規避調查有許多要素類似於違規轉運，例如均檢驗產品之加工製程及相關零件之附加價值等，然最重要的相似點在於，在違規轉運及反規避調查中，CBP 及商務部均採個案認定基礎，相關考量要素缺乏

明確之標準及門檻，爰賦予該二主管機關極大之裁量權。

最後，同違規轉運，規避美國貿易救濟措施亦恐涉及向美國政府申報不實資訊，進口人可能在補足應繳稅金外，仍須負起相關法律責任，包括可能須在美國服刑等。

伍、 結論

本文簡要探討美國原產地規定、違規轉運及反規避調查之背景及要件，發現美國相關法規給予主管機關極大裁量權，且雖有相關判斷原則可參考，仍不乏例外情形。惟觀察 CBP、商務部或美國貿易法庭之相關判例，仍可歸納出些許發展趨勢，包括相關零件之「特定用途」原則逐漸成為 CBP 主要之原產地判定原則，以及僅有簡易加工之產品，即便物理特性或進口稅則號列改變，仍將被美國主管機關認定為違規轉運或從事規避。

此外，美國海關雖不要求我國廠商出示原產地證明，惟進口人提交之相關文件，均係向美國聯邦政府宣告之資訊，爰倘申報不實或涉嫌偽造資訊，則進口人均須負起相關法律責任。

在反規避調查之部分，調查之廣度及深度更超越原產地認定，即便商品經過加工達成進口稅則號列轉換，仍有可能遭美國商務部認定為試圖規避美國貿易救濟措施，而遭納入反傾銷稅或平衡稅之課稅清單，且近來增加的「全國性」反規避調查，更使政府無法輕忽個別產品之不法行為，可能對全國整體貿易帶來之巨大衝擊。

