

中華民國全國工業總會 函

地址：106台北市復興南路1段390號12樓
聯絡人：于心怡
電話：02-27033500 分機178
傳真：02-27542895
電子郵件：hyyu@cnfi.org.tw

受文者：本會會員公會

發文日期：中華民國108年8月27日
發文字號：淵貿字第1080000467號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：函轉我駐美國代表處經濟組所撰「美國原產地規定及反規避調查法規」報告1份，請查照並轉知會員廠商。

說明：依據經濟部國際貿易局108年8月16日貿雙二字1087024309號函辦理。

正本：本會會員公會
副本：經濟部國際貿易局

理事長 **王文淵**

秘書長 **蔡練生 決行**

美国原产地规定(Rules of Origin)及反规避调查(Anti-Circumvention)法规

驻美国代表处经济组

2019/8/12

目录

壹、	前言	1
貳、	原产地规定(Rules of Origin)	2
	一. 美国海关暨边境保护署判定货品原产地之标准:	2
	二. 原产地证明文件(Certificate of Origin):	4
	三. 小结:	5
參、	违规转运(Illicit Transshipment).....	6
	一. 「转运」及「违规转运」:	6
	二. 小结—违规转运对个人及出口国整体之法律效果:	7
肆、	反规避调查(Anti-Circumvention).....	8
	一. 反规避调查之法源:	8
	二. 反规避调查之启动:	8
	三. 反规避调查之类型及商务部认定规避之要件:	9
	四. 反规避调查之法律效果:	11
	五. 小结:	11
伍、	结论	13

壹、前言

自 2018 年起，美国陆续开始对 2,500 亿美元之中国大陆商品课有 10% 或 25% 之 301 关税，且亦有众多中国大陆产品遭美国课征反倾销税及/或平衡税，爰不肖商人透过第三地转运或简易加工之方式，以规避美国相关税捐之情形日益增加。

进一步细究，美国查缉相关规避行为又可分为两大类型，一为以改变货品原产地取得较优惠之关税待遇，例如中国大陆产品试图经由第三国转运以免缴美国 301 关税；另一为针对货品是否藉由第三国转运、简易加工或变更产品规格等手段，以规避美国之贸易救济措施(如反倾销税或平衡税)，商务部将对之进行调查。前者多称为「违规转运」(illicit transshipment)，后者称为「反规避调查」(anti-circumvention)。

前述两种类型之规避行为，于美国由不同主管机关进行调查与判定。认定原产地之案件，系属美国「海关暨边境保护署」(CBP)之执掌，而调查是否有规避美国贸易救济措施情事者，则为美国商务部(DOC)。两种调查虽类似，惟反规避调查之广度较广，本文将详述如后。

鉴于相关不肖厂商之规避行为已系对包括我国在内之邻近国家之挑战，并可能波及进行正当国际贸易之我商，爰了解美国原产地规定及反规避调查之相关法规有其必要性，以协助我国厂商争取合法权益，并防杜相关违法行为损及我国个别厂商及国家整体利益。

总结以上，本文将自美国原产地规定(Rules of Origin)之规范切入，阐述美国判定货品原产地之原则，并以相关原则说明违规转运及防止进口商规避贸易救济措施(反倾销税及平衡税)而进行之反规避调查之相关规范及要件，除简介相关调查之规范外，本文亦将触及各项调查之法律效果，包括违法厂商遭查缉后，对于一国或个别厂商与产品可能之后果。

貳、原产地规定(Rules of Origin)

一. 美国海关暨边境保护署判定货品原产地之标准:

CBP 主以 3 种标准判定个别商品之原产地,分别为「完全当地生产」(wholly standards)、「实质转型」(substantial transformation)及「特定商品规则」(product specific rules); 亦有较特殊者,如电子产品以安装程序地为产地。CBP 将视货品是否完全或部分符合相关标准,以判定原产地。分述如次:

- (一) 「完全当地生产」(wholly standards): 此标准系指特定商品从原料到成品仅在一国完成,例如农产品从生长到收成,或甚至后续制成加工品,均在 A 国境内发生,则 CBP 将认定相关品之原产地为 A 国; 倘工业制品之制程亦仅在一国内完成,亦可适用同原则。此为最简单判定货品原产地之标准,惟在目前全球供应链复杂之情况下,除农产品外,适用之机会较少。
- (二) 「实质转型」(substantial transformation): 在产品无法适用「完全当地生产」或是相关产品缺乏原产地判定原则时(例如太阳能光电模块一般以其中之电池原产地为原产地),实质转型规则为 CBP 常用之原产地判定原则。要符合「实质转型」之定义,货品须在经加工后,在「产品名称」(name)、「产品特性」(Character)及「产品用途」(use)实质转变,分述如次:
 1. 「产品名称」改变: 产品在该段制程加工后名称改变,例如从钢丝变为弹簧,惟倘仅单纯之名称改变,通常不足以说服 CBP 采认进行该制程之国为原产地国。
 2. 「产品特性」之改变: 系指产品在加工后物理特性改变,例如将黄铜制成乐器或农产品经加工制成食品等, CBP 即可能判定

进行该制程之国家为原产地国。

3. 「产品用途」改变：CBP 在判定产品用途是否改变时，多采负面检验法，即在最后加工工序完成前，进口产品之最终用途已无法改变，而非着重在某地之加工是否改变完工后之产品用途。例如 CBP 主要观察特定商品在抵达某国前，相关零组件是否已加工至具有「特定用途」(predetermined use)之程度，倘相关零组件在抵达某国前已完成至仅可供特定商品使用之程度，则一般不承认该组装国为商品原产地。相关实例包括：

- (1) 在「Energizer Battery, Inc. V. United States」案中，EB 公司系美国军用手电筒之供货商，该公司自中国大陆进口绝大多数之零组件至美国后组装，相关产品之产地最终被美国贸易法庭认定为中国大陆而非美国，主因 EB 公司进口至美国之手电筒零组件，在抵达美国时均已成形并仅能供组装成该特定型号之手电筒使用，爰并未有「产品用途」之改变，爰不符合实质转型原则。

- (2) 在 2018 年，CBP 针对由中国大陆进口零组件至墨西哥组装后出口美国之电动马达做出相同原产地裁决，CBP 认为该电动马达之零组件均来自中国大陆，且已加工至具有「特定用途」之程度，爰即便在墨西哥完成组装并成为不同产品，惟仍无法认定墨西哥为产品原产地。原产地遭判为中国大陆后，即须缴纳 25% 之 301 关税，影响厂商甚巨。

接续前述案例，「组装」系决定商品是否已达实质转型门坎之常见要素，CBP 在考虑来自不同国家之零组件在某国完成组装是否满足实质转型门坎之评断标准众多，包括前述名称、特定及用途是否改变，

亦包含关键零组件之产地、组装过程之复杂程度、组装所需之劳动程度，以及生产商在组装地之投资程度等。

因此，即便产品进行加工后之进口税则号列(HS code 或 HTSUS code)改变，并不保证符合「实质转型」原则；此外，CBP 亦会考虑不同制程对于产品附加价值之贡献，惟 CBP 并未明订符合「实质转型」之附加价值贡献门坎(例如我国法律明订倘制程贡献产品 35% 以上之附加价值，即可认定为我国制)，CBP 原则上仍采个案认定相关制程是否使产品「实质转型」。

(三) 「特定商品规则」：部分特定商品已自过去的判决或实际案例中形成明确的原产地判定原则，爰倘无特殊情形，则 CBP 将根据相关原则判定原产地。例如自行车，CBP 系以「车架」(frame)之原产地为原产地；太阳能发电模块则系以其中太阳能电池之原产地为原产地等。惟此原则仍有例外，例如在太阳能发电砖(solar roof tile)上，虽其中之太阳能电池为我国制造，惟 CBP 最终认定该产品在中国大陆安装电力网桥之制程，使该产品由太阳能电池/模块转变为「发电装置」(generator)，而符合实质转型原则，因此认定原产地为中国大陆。

(四) 于电子产品中安装程序：倘厂商主张应以安装软件程序地为原产地，CBP 将考虑安装程序之复杂程度、成本及所需劳动程度等；相关程序是否为该装置具有功能(functionable)之要件亦为关键。一般而言，相关程序必须系该装置具有功能之要件，倘安装之程序仅系客制化或增加功能，CBP 将不承认程序安装地为原产地。

二. 原产地证明文件(Certificate of Origin):

前述原产地之判断原则多样，且有时亦无明确标准，爰进口商会提供相关证明文件以盼自身主张之原产地获 CBP 认可。我国厂商可向各产

业公协会申请核发原产地证明，爰 CBP 之原产地证明规范及我国公协会核发之原产地证明对其效力为何，对我商相当重要，简述如次：

(一) 进口商是否须提供原产地证明：美国除与他国之自由贸易协议(FTA) 之中订有特定原产地证明之格式与要求外，并不要求进口商提供原产地证明文件。厂商可提供任何有利于主张原产地之文件，而所有提供之文件，均将被 CBP 视为报关单之附件，并成为判定原产地时之参考。鉴于报关单系向美国政府(即 CBP)「宣告」(declare)信息之法律行为，爰提供任何不实或伪造之文件者，可能须负相关刑事法律责任，包括罚金甚至徒刑。

(二) 我国公协会核发之原产地证明对 CBP 之效力：

我国各产业公协会依贸易法授权，可经查验核发原产地证明予申请厂商，以证明相关产品为我国制造，部分国家则规定原产地证明需由政府主管机关核发，或经主管机关授权之商会等法人团体核发。

针对各国规范及实务做法不同，CBP 对由进口商检附之文件一视同仁，其重视者，系相关证明核发程序之严谨度，程序严谨者，无论相关证明系政府或公协会核发，该证明之可信度于 CBP 而言均相同。

三. 小结：

总结以上，CBP 在决定特定商品之原产地时，采用许多标准与原则辅助判断，惟美国在各项原则鲜少订有明确门坎，仅有少数产品有明确产地判定原则，原则上 CBP 具相当裁量权，并以个案认定为主。

此外，CBP 并未要求进口商须提交特定证明文件，且只要核证程序严谨，相关证明无论系政府或民间单位核发，可信度对 CBP 而言均相同。惟提交不实证明者，可能须负相关法律责任，情重者恐遭处徒刑。

參、 违规转运(Illicit Transshipment)

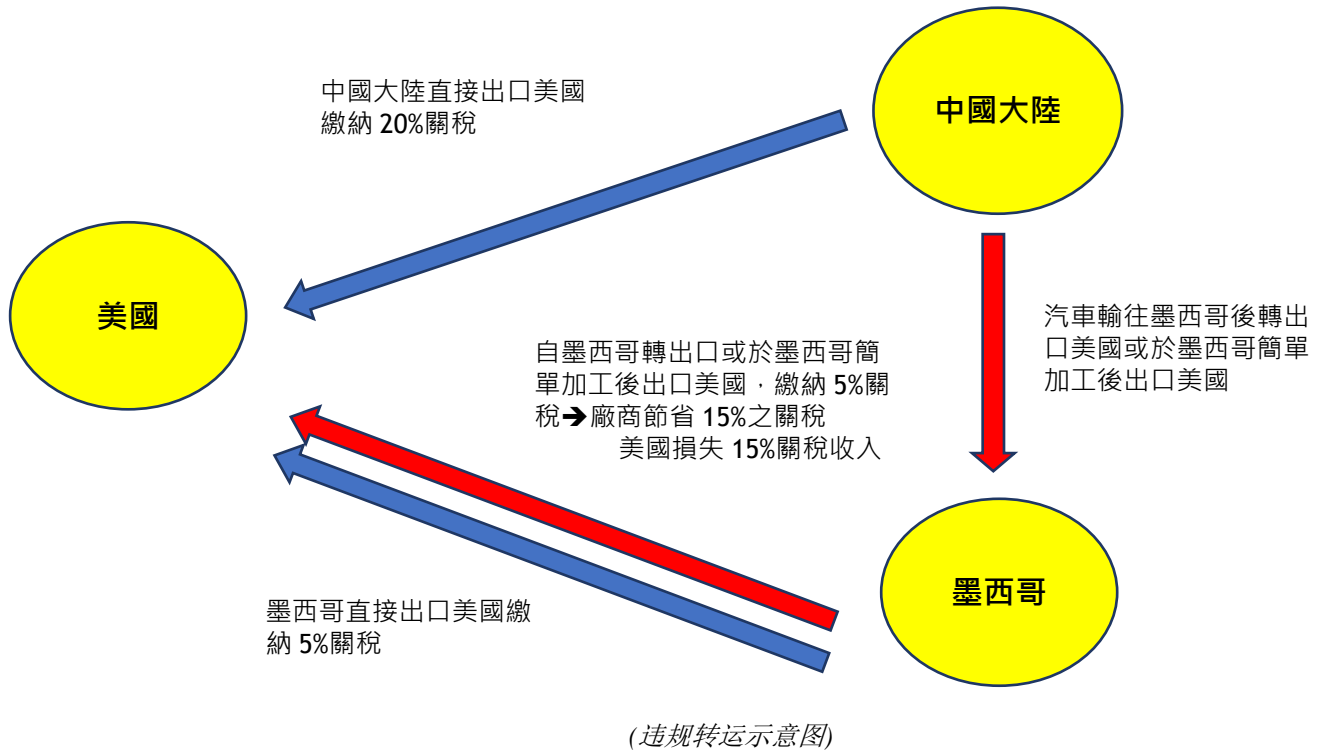
一. 「转运」及「违规转运」:

「转运」(Transshipment)系指产品离开原料国后, 经由一个以上之其他国家转口, 最终抵达目的地国, 在现今全球供应链高度复杂分工之情形下, 产品历经数国方抵达最终市场之情形十分常见, 亦有益于国际贸易及全球经济整合, 惟无可避免的, 如此情形将使决定产品原产地更形复杂, 且亦会产生「违规转运」的副作用。

「违规转运」(Illicit Transshipment)系指出口商为规避较高关税, 而将产品经由第三地出口美国之行为。例如美国对中国大陆制之汽车课征 20%之关税, 而对墨西哥之汽车则课以 5%之关税, 爰中国大陆厂商为规避 20%之关税, 有动机将中国大陆制产品运送至墨西哥涂改原产地后转口美国, 或是在墨西哥进行简单加工后, 主张该汽车之原产地为墨西哥转口美国, 两者目的均系盼适用 5%之汽车关税。(详后示意图)

违规转运将使美国损失大量关税收入, 且亦可能导致美国无法藉由关税政策达成相关政策目标, 例如厂商规避对中国大陆之 301 关税, 将使美国要求中国大陆进行改革的压力不如预期等, 爰取缔违规转运向为 CBP 在边境口岸之重点执行项目, CBP 官员于审查进口货品个案时, 即会主动针对可疑货品进行调查, 例如未依规定标示原产地或原产地标记有涂改或遭湮灭之痕迹等。除主动调查外, CBP 亦可依据 2015 年通过之「执行与保护法」(Enforcement and Protect Act, EPA)受理向 CBP 检举特定进口货品有规避美国税捐之案件。

事实上, 自美起征对中之 301 关税后, CBP 启动之违规转运调查数即大幅上升, 2018 年 CBP 共接获 33 件违规转运之控诉, 系 2017 年案件量之 2 倍, CBP 并对其中 12 件做出裁决并处以罚则。



二. 小结—违规转运对个人及出口国整体之法律效果:

违规转运本质上系进口人蓄意向海关申报不实信息，并尝试藉由如此行为获取利益，同于原产地规定段落所述，蓄意向 CBP 做出不实宣告，在联邦法律中均系「重罪」(felony)，进口人须负相关法律责任，亦不乏进口人于美国服刑之前例；此外，倘进口商有曾被查获从事违规转运，则 CBP 未来将提高对该进口商的货物查验比例，不利于该进口商从事国际贸易。

另据本组向 CBP 前官员了解，倘特定国家厂商多次从事违规转运遭查获，此不仅将影响个别厂商，CBP 亦可能提高对于该国家整体出口之查验次数，不利于该国之对美贸易，并对双边经贸关系产生负面冲击。

进口人从事违规转运须负刑责，并将波及我整体出口，爰我国进口人切勿心存侥幸从事违规转运，以免触犯美国法律，并损及我整体利益。

肆、反规避调查(Anti-Circumvention)

反规避调查与违规转运略有不同，违规转运主要有关美国海关决定进口商品之原产地；反规避调查涉及之范围则不限于判定相关产品之原产地，更着重于不同国家间之产业连结关系，以及该连结关系是否构成违法规避反倾销税或平衡税之问题，即便涉案产品符合前述原产地规定之要件，仍可能被美国商务部认定有规避情形。以下将分述反规避调查之法源、启动、类型及商务部认定规避之要件。

一. 反规避调查之法源：

商务部进行反规避调查之法源，来自于美国法规授权该部可「厘清」(clarify)反倾销及平衡税调查之「产品范围」[(Scoping determinations, 19 C.FR. 351.225(a)]; 换言之，商务部虽无法更动反倾销或平衡税调查申请人所列举之产品范围，惟该部可藉由厘清相关产品范围之文字叙述真义，以排除或纳入特定商品。

所谓「厘清产品范围」之判定可分为两种，一为厘清相关税令中之产品范围(clarification ruling determination)，以判定特定商品是否属于原先调查欲纳入之范围；另一则为反规避判定(circumvention ruling determination)，意即商务部藉由「厘清」产品范围，以决定原未受调查国家之产品，或是不属原调查产品范围之商品，是否应为查缉规避，而须将该等产品纳入相关税令之范围中。

二. 反规避调查之启动：

美商业者须针对可能之规避行为向商务部申请进行调查，并在申请案中检附相关信息，包括对受调查产品之详细叙述，以及申请人认为该产品是否属于相关反倾销税或平衡税令范围之理由及佐证文件，由商

务部决定是否启动调查。(19 C.F.R. 351.225(c))

反规避调查又可分为 4 种情形：1.产品在美国组装完成；2.产品在美国以外国家组装完成；3.产品仅有简单加工；4.后续开发之类似产品。以上 4 种情形均可能构成规避，商务部将依个案情形，并根据不同要件，判定相关产品之贸易情形是否构成规避行为。

三. 反规避调查之类型及商务部认定规避之要件：

接续前述 4 种反规避调查样态，以下将简述商务部在不同反规避调查中参考之要素：

(一) 产品在美国组装完成：此情形系指厂商为规避相关进口产品之反倾销税或平衡税，而自海外进口该商品之零件至美国境内组装。倘受调查产品具以下要素，则商务部可能认定有规避情形，包括：

1. 组装完成之产品与遭课反倾销税或平衡税之产品属同类型；
2. 组装零件来自遭课反倾销税或平衡税之产品之来源国；
3. 在美国的组装过程相对简易；
4. 输入之零件占成品附加价值比例「显著」(significant)。

(二) 产品在美国以外国家组装完成：此情形系指厂商将遭课反倾销税或平衡税之产品零组件，自遭课税国运送至第三国组装后出口美国。商务部于此类型之调查考虑之要素基本上同产品于美国组装完成之情形，惟鉴于相关贸易行为可能涉及多国，爰该部亦将考虑其他因素。例如：

1. 受调查国家间之贸易趋势变化，如零件来源国与第三国间之零件贸易是否于反倾销税或平衡税起征后大幅增加；
2. 出口零件厂商与第三国之组装厂是否有关连，如是否为母、子

公司关系；

3. 受调查产品一般之供应链采购模式(pattern)。

(三) 产品仅有简单加工：此情形系指厂商对原遭课之商品进行简易加工，以使其不属原反倾销税或平衡税令之产品范围。例如进口商对纸张制品加工，微幅增加该产品之透光度，并主张加工后产品无须缴纳相关反倾销税或平衡税。倘商务部认定相关产品之加工旨在规避相关税征，则该部可扩大解释应课反倾销税或平衡税之产品范围，直接裁定加工后之产品仍属原税令之产品范围。

(四) 后续开发之类似产品(later-developed merchandise)：此情形系指受调查产品在原反倾销税或平衡税令发布时尚未贩卖，其物理特征亦可能和原遭课反倾销税或平衡税之商品有所不同，商务部仍可认定该产品具有规避情形，并将其纳入反倾销税或平衡税令之范围。例如，厂商开发出新型之钢材原料并制成类似产品，其物理特性(如抗腐蚀程度)非属原反倾销税或平衡税令，惟倘符合以下要件，商务部仍可能将相关产品纳入课税。商务部考虑的要素包括：

1. 后开发之产品是否与原产品具类似之物理特性；
2. 后开发之产品之购买者是否期待该商品可替代原产品；
3. 后开发之产品之最终用途是否相同；
4. 后开发之产品之销售管道是否相同；
5. 后开发之产品是否宣传可成为原产品之替代品。

特别须注意的是，曾有后开发之产品与原产品属不同税号，然而商务部最终仍将后开发之产品纳入反倾销税及平衡税令之前例，爰虽产品之物理特性不同，商务部仍可能认定两者之间构成规避。

四. 反规避调查之法律效果：

倘商务部认定受调查之相关产品符合上述原则，该部将裁定受调查之产品应被纳入原反倾销税或平衡税案件之产品范围，并对受调查产品课征原案件之反倾销税或平衡税。

例如于 2019 年 7 月，商务部初步裁定越南之厂商使用韩国及我国制造之热轧钢板制成抗腐蚀钢品后出口美国，旨在规避美对韩国及我国抗腐蚀钢品之反倾销税(认定越南产品仅有简易加工)，爰裁定自越南出口之抗腐蚀钢品均须提出非使用韩国或我国制之热轧钢板原料，否则必须依韩国抗腐蚀钢品之反倾销税率纳税(因韩国税率高于我国税率)。

值得注意的是，传统上，反规避调查之受调查主体为受调查国家之特定厂商，而商务部之裁定亦仅适用于该厂商生产之相关商品，惟近期美国有逐渐增加针对特定国家之特定商品「全国性」反规避调查之趋势，意即商务部之决定，将适用于该国所有特定产品之出口，此代表各国政府更无法轻视或忽略个别厂商进行不法行为，对于一国整体对美贸易可能带来之负面冲击。

五. 小结：

总结以上，反规避调查之范围及效力均较违规转运案件更广，包含考虑国际贸易之趋势变化及跨国企业之连结等，辅以倘商务部判定规避行为成立，则将自该部认定规避行为开始之时间点，追溯相关反倾销税或平衡税，对厂商之冲击亦较大。

此外，反规避调查有许多要素类似于违规转运，例如均检验产品之加工制程及相关零件之附加价值等，然最重要的相似点在于，在违规转运及反规避调查中，CBP 及商务部均采个案认定基础，相关考虑要素

缺乏明确之标准及门坎，爰赋予该二主管机关极大之裁量权。

最后，同违规转运，规避美国贸易救济措施亦恐涉及向美国政府申报不实信息，进口人可能在补足应缴税金外，仍须负起相关法律责任，包括可能须在美国服刑等。

伍、 结论

本文简要探讨美国原产地规定、违规转运及反规避调查之背景及要件，发现美国相关法规给予主管机关极大裁量权，且虽有相关判断原则可参考，仍不乏例外情形。惟观察 CBP、商务部或美国贸易法庭之相关判例，仍可归纳出些许发展趋势，包括相关零件之「特定用途」原则逐渐成为 CBP 主要之原产地判定原则，以及仅有简易加工之产品，即便物理特性或进口税则号列改变，仍将被美国主管机关认定为违规转运或从事规避。

此外，美国海关虽不要求我国厂商出示原产地证明，惟进口人提交之相关文件，均系向美国联邦政府宣告之信息，爰倘申报不实或涉嫌伪造信息，则进口人均须负起相关法律责任。

在反规避调查之部分，调查之广度及深度更超越原产地认定，即便商品经过加工达成进口税则号列转换，仍有可能遭美国商务部认定为试图规避美国贸易救济措施，而遭纳入反倾销税或平衡税之课税清单，且近来增加的「全国性」反规避调查，更使政府无法轻忽个别产品之不法行为，可能对全国整体贸易带来之巨大冲击。