104 年度國際經貿政策研究中心計畫
（WTO 暨 RTA 中心計畫）
子計畫一：專題研究（5）

美國邊境救濟措施之研析

執行成果報告書

委託單位：經濟部國際貿易局／外交部
研究單位：中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）

中華民國 104 年 12 月

104 年度國際經貿政策研究中心計畫
（WTO 暨 RTA 中心計畫）
子計畫一：專題研究（5）

美國邊境救濟措施之研析

計 畫 主 持 人：顏慧欣

協 同 主 持 人：李　淳

研 究 顧 問：陳啓桐

研 究 人 員：吳柏寬、王煜翔、
鄭昀欣、彭文君

委託單位：經濟部國際貿易局／外交部

研究單位：中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）

中華民國 104 年 12 月

目　次

目　次 i

表　次 iii

圖　次 v

第一章　緒論 1

第一節　研究緣起與目的 1

第二節　研究方法與內容 2

第二章　美國平衡稅措施調查規範與認定原則 9

第一節　平衡稅措施調查之簡介 9

第二節　美國平衡稅實施趨勢分析 24

第三節　平衡稅案件調查之補貼認定原則 41

第三章　WTO 補貼及平衡措施之案例分析 71

第一節　概論 71

第二節　美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷稅及平衡稅案(DS 379) 72

第三節　美國對印度部分熱軋碳鋼板產品實施平衡稅措施案(DS 436) 92

第四節　美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案(DS437) .. 107

第五節　美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案(DS449) .. 141

第六節　小結 158

第四章　美國反規避調查認定原則及案例分析 163

第一節　美國反規避調查程序之簡介 163

第二節　美國反規避調查實施趨勢分析 173

第三節　規避行為之判斷標準 179
第四節　反規避調查案例分析 186
第五節　小結 203
第五章　美國 337 條款調查程序 205
第一節　美國關稅法 337 條款之簡介 205
第二節　美國關稅法 337 條款實施趨勢分析 217
第三節　美國關稅法 337 條款調查程序 230
第四節　小結 248
第六章　結論與政策建議 251
第一節　結論 251
第二節　政策建議 261
主要參考文獻 271
附件一　美國平衡稅調查案件之補貼類型統計數據 273
附件二　美國對我國實施平衡稅調查案件之補貼類型統計數據 277
附件三　美國平衡措施調查手冊 279
附件四　美國關稅法 337 條款調查手冊 337
附件五　期初會議審查意見與回覆 375
附件六　期中會議審查意見與回覆 381
附件七　期末會議審查意見與回覆 387

表　次

表 1　WTO 平衡稅相關案例 4

表 2　ITA 反規避相關案例列表(2011 年至 2014 年) 5

表 3　補貼調查次數與平衡稅措施次數 25

表 4　撤銷平衡稅案件表(2008-2015) 34

表 5　美國商務部對我國實施平衡稅調查案件列表 38

表 6　商務部對我國補貼措施認定結果之分析 40

表 7　美國對台灣課平衡稅之非方向性電磁鋼片產品的進口概況
(1-9 月同期) 41

表 8　財務援助規範架構整理表 63

表 9　WTO 補貼及平衡措施之案例分析列表 71

表 10　DS379 涉案產品列表 73

表 11　DS379 爭點整理表 74

表 12　DS436 涉案產品調查與複查案件列表 92

表 13　DS436 法律論點整理 93

表 14　DS437 涉案產品調查與複查案件列表 107

表 15　DS437 法律論點整理 109

表 16　DS449 涉案產品調查與複查案件列表 143

表 17　DS449 法律論點整理 145

表 18　美國反規避調查期程 167

表 19　反規避調查發動次數 174

表 20　反規避調查終裁未構成規避案件表(2008-2015) 179
表 21　美國反規避之認定標準 180
表 22　反規避調查案件之規避類型對照表 187
表 23　在美國完成或組裝產品調查之案例分析架構 190
表 24　在第三國完成或組裝產品調查之案例分析架構.....195
表 25　細微改變產品調查之案例分析架構 198
表 26　後續研發產品調查之案例分析架構 202
表 27　337 條款主要執行機關 206
表 28　337 條款對不同案件適用之要件比較.....213
表 29　1972 年至 2014 年第一季之 337 調查案件數量.....218
表 30　2006 至 2014（第 1 季）之案件和解情形 222
表 31　337 調查程序中被訴方數量之範圍 223
表 32　2009 年至 2014 年台灣與中日韓受 337 調查之案件總數.....225
表 33　我國與日韓相較身為控訴方之情形 230
表 34　337 調查中之救濟措施.....242
表 35　337 調查程序與聯邦法院侵權訴訟之差異 248
附表 3-1　ITC 最終損害裁定可能結果.....290
附表 3-2　財務援助規範架構整理表 312
附表 4-1　337 條款主要執行機關 340
附表 4-2　337 條款調查程序之救濟措施.....356
附表 4-3　337 條款對不同案件適用之要件比較.....362
附表 4-4　337 調查程序與聯邦法院侵權訴訟之差異 368

圖　次

圖 1　平衡稅調查程序流程圖.....23
圖 2　美國平衡稅措施之歷年趨勢(1995 年至 2014 年).....26
圖 3　美國發動補貼調查之主要對象國家(1995 年至 2014 年).....27
圖 4　美國實施平衡稅措施之主要對象國家(1995 年至 2014 年).....28
圖 5　美國發動補貼調查之產品類別(1995 年至 2014 年).....29
圖 6　美國實施平衡稅措施之產品類別(1995 年至 2014 年).....30
圖 7　實施中平衡稅措施之主要對象國家(2015 年 6 月).....31
圖 8　美國實施中平衡稅措施之產品類別分布(2015 年 6 月).....32
圖 9　平衡稅措施於落日複查程序中裁定撤銷之比例(2008-2015).....33
圖 10　補貼措施類型之統計(2014 年 1 月至 2015 年 5 月).....35
圖 11　中國大陸補貼措施類型之統計(2014 年 1 月至 2015 年 5 月).....36
圖 12　印度補貼措施類型之統計(2014 年 1 月至 2015 年 5 月).....37
圖 13　我國平衡稅調查案件補貼措施類型之統計.....39
圖 14　美國反規避調查措施歷年趨勢(2008 年至 2014 年).....174
圖 15　美國發動反規避調查主要對象國家(2008 年至 2014 年).....175
圖 16　美國發動反規避調查產品類別(2008 年至 2014 年).....176
圖 17　實施中反規避措施理由(2015 年 6 月).....177
圖 18　反規避調查後終裁未構成規避之比例(2011-2015).....178
圖 19　1972 年至 2013 年 337 調查案件數量.....218
圖 20　控訴方類型.....220

圖 21　2012 年與 2013 年涉訟商品類別比例.....221
圖 22　我國受 337 調查之歷年趨勢 224
圖 23　我國與中日韓受 337 調查之案件量比較.....224
圖 24　我國與日中韓相較作為 337 被訴方之案件整理.....226
圖 25　我國 337 調查涉案商品種類比.....227
圖 26　我國涉案 337 調查中被施以救濟措施之種類比較.....228
圖 27　未經終裁而案件終止情況下和解比 229
圖 28　337 調查流程圖 232
附圖 4-1　美國關稅法 337 條款之調查流程圖 347

第一章　緒論

第一節　研究緣起與目的

一、研究緣起

GATT/WTO 基於自由貿易之精神，各會員國透過談判應取消或降低關稅障礙，惟為避免在降低關稅後外國廠商經由補貼或傾銷造成不公平競爭之結果，GATT/WTO 仍允許各國政府在符合相關原則下，得採取反傾銷、平衡措施及全球防衛貿易救濟措施，以因應與回復國際貿易之公平競爭秩序。

美國為我國重要出口市場，惟近年來美國對他國企業發動貿易救濟措施調查之頻率似有漸增之趨勢，特別是其陸續針對特定鋼釘、特定輸油管、非取向電氣鋼、及太陽能電池等產品，對台灣企業展開反傾銷與平衡措施之調查，對台灣產品產生莫大的出口壓力。此外，美國為了達成 2010 年「國家出口計劃」（National Export Initiative, NEI）5 年內出口量倍增之政策目標，美國亦逐步調整修正貿易救濟措施之相關規定，包括取消外國出口商在特定情況下得免除反傾銷稅或平衡稅的權利、在相關部門作出反傾銷或反補貼之初步裁定後，受制裁之企業只能以現金作為保證金繼續向美國出口商品、以及修正反傾銷與平衡稅措施程序適用驗證規則等議題，該等調整雖然受影響者主要為非市場經濟國家，其亦顯示美國貿易救濟規則之轉變。

有鑒於美國為我國重要出口市場，以及我國屢有出口產品遭到美國產業提起平衡稅措施等貿易救濟程序調查之情形，有必要針對美國近期以平衡措施為主之貿易救濟政策及規範發展方向，進行研析。本研究計畫之工作內容主要包括四大部分，其一為研究美國補貼及平衡措施案件之發展趨勢。其二為研析美國現行補貼判定原則，針對我國國內法規之制訂與執行應如何避免遭認定屬可控訴之補貼措施進行研析，並編撰美國平衡稅調查手冊。其三針對反傾銷措施之規避調查，研析受調產品範圍認定與原產地

及實質轉型認定之關聯性。最後，依據前述研析結果，歸結我國因應美國貿易救濟規範可能面臨之主要問題點，並擬具相關政策建議作為我國提出因應對策之參考。此外，為協助委託單位掌握美國邊境救濟措施之需求，美國「智慧財產權貿易救濟措施-關稅法 337 條款」調查程序亦納入研析範圍，以編撰關稅法 337 條款調查手冊為主要重點。

二、研究目的

在上述研究背景及符合委託單位之研究需求下，故擬探討以下內容：

1. 研究美國近期補貼及平衡措施政策及相關規範之發展趨勢，包括其調查流程與權責機關及相關法源，以及各該措施之主要受調對象及近年發展情形；
2. 了解美國現行補貼規範與實務認定原則，以及分析美國涉及之 WTO 爭端案件之實務見解趨勢；
3. 研析美國反傾銷規避調查之趨勢及認定方法；
4. 歸納以上研究成果，針對我國因應方式作出具體政策建議；
5. 編撰美國平衡措施之調查手冊；
6. 編撰關稅法 337 條款之調查手冊。

第二節　研究方法與內容

一、研究範圍

本研究計畫之工作內容主要包括四大部分，其一為研究美國近期貿易救濟政策及相關規範之發展方向，針對各項貿易救濟措施之主要受調對象及近年發展趨勢進行分析。其二為研析美國現行補貼判定原則，針對我國國內法規之制訂與執行應如何避免遭認定屬可控訴之補貼措施進行研析，並編撰美國平衡稅調查手冊。其三針對反傾銷措施之規避調查，研析受調產品範圍認定與原產地及實質轉型認定之關聯性。其四為針對美國

「智慧財產權貿易救濟措施-關稅法 337 條款」之調查程序進行研析工作，並據以編撰關稅法 337 條款之調查手冊內容。最後，依據前述所分析之資料，歸結我國因應美國貿易救濟規範可能面臨之主要問題點作成具體結論，並擬具相關政策建議作為我國提出因應對策之參考依據。

本研究將針對以下五項研究工作重點進行研析。

1. 第一部份：研究美國近期實施平衡稅、反傾銷反規避以及 337 條款之發展方向

美國現行貿易救濟體系廣泛涵蓋多種貿易救濟措施，以反傾銷措施與平衡稅措施為主，其他特殊類型尚包括全球防衛措施、特別防衛措施[1]、關稅法 337 條款等。據此，本項工作擬針對美國貿易救濟體系之規範架構與運作進行簡要說明，說明各類型措施之立法源起、實施目的、重要修正內容與程序流程，作為說明美國近期貿易救濟政策發展之背景資料。

為了進一步分析近期貿易救濟之發展方向，本項研究工作分別針對整體趨勢與對我國影響程度兩個層面進行統計資料說明。在整體趨勢部分，本項工作針對各項措施之發動調查頻率、實施次數歷年變化、主要對象國家、主要產品分布以及蒐集數據資料，作為分析整體實施趨勢之基礎資料。其次，針對我國影響程度之分析，則是以美國貿易救濟措施對台灣實施情況與貿易影響程度作為觀察重點，透過統計數據說明受影響產品之對美出口量或美國市占率之變化情況，研析美國貿易救濟措施之實施對我國影響程度。

[1]「特別防衛措施」(Special Safeguards)，係指 WTO 會員為保障本國農業不因市場開放而遭受劇烈損失，依據 WTO《農業協定》第 5 條規定，當某產品之累積進口量超過基準數量，或進口產品之進口價格低於基準價格時，得啟動特別防衛措施。 啟動特別防衛措施的會員，可課徵額外關稅，降低進口產品對本國產業與市場之衝擊，惟可採用特別防衛措施之產品需記載於該會員的關稅減讓表中。例如，台灣在入會關稅減讓表中即明列十五項農產品(含括一百零八項 HS 八位碼稅號)可使用特別防衛措施。參照中華經濟研究院網站: http://web.wtocenter.org.tw/Dictionary.aspx?pid=274

2. 第二部分：針對美國補貼調查程序與補貼認定原則進行分析

在美國平衡稅調查程序中，主要涵蓋是否存在補貼情況以及產品是否對產業造成實質損害或引起實質損害之威脅兩階段認定。其中，補貼認定部分涉及實施國相關政策工具之制定方式，為避免我國國內法規之制訂與執行遭認定屬可控訴之補貼措施，本項工作擬針對美國平衡稅調查程序之補貼認定原則進行分析，說明美國認定補貼措施之各項法律要件。

除此之外，本項工作擬進一步蒐集 WTO 補貼及平衡措施相關爭端解決案件。透過爭端解決案件裁定內容之分析，了解目前專家小組與上訴機構補貼有關法律要件之實務見解，釐清美國補貼認定原則實務上可能存在之 WTO 適法性問題。

關於 WTO 案例分析之範圍，本報告選取 2008 年至 2014 年期間，美國為平衡措施爭端案件系爭雙方之被告，且案件裁定已獲上訴機構通過者，作為分析對象。

表 1　WTO 平衡稅相關案例

案件編號	案件名稱	請求諮商時間	案件現況
DS449	美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案	2012 年 9 月 17 日	上訴機構於 2014 年 7 月 7 日將報告發布給各會員國。
DS437	美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案	2012 年 5 月 25 日	上訴機構於 2014 年 12 月 18 日將報告發布給各會員國
DS436	美國對印度部分熱軋碳鋼板產品實施平衡稅措施案	2012 年 4 月 12 日	小組及上訴機構報告均已確定；建議修正系爭措施。
DS379	美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷稅及平衡稅案	2008 年 9 月 19 日	被告通知已履行義務

資料來源:本研究整理

3. 第三部分：研析反傾銷規避調查程序中受調產品範圍認定與原產地及實質轉型認定之關聯性

在反傾銷措施之規避調查程序中，產品範圍之認定涉及發生規避可能性之判斷問題，而進一步牽涉產品原產地以及實質轉型之認定問題。為釐清受調產品範圍認定與原產地及實質轉型認定之關聯性，有必要透過反規避調查程序之分析，了解美國商務部對於相關認定原則之實務見解。據此，本項工作將針對 USITC 公布反規避規範與調查程序手冊之內容進行說明。同時，針對產品範圍、原產地與實質轉型等認定問題，蒐集近年間美國商務部反規避調查案例，以更新美國商務部於具體案件中對於相關認定原則所採行之實務見解。

近五年來，美國商務部已針對 13 件反規避案件發布終裁，其中 11 件被認定構成規避行為，僅 2 件(2012 年俄羅斯釩鐵及氮化釩案與 2013 年中國大陸複合編織袋案)未構成規避行為。本計劃擬優先針對以下相關案件進行研究，分析商務部認定規避的種類及判斷標準。

表 2　ITA 反規避相關案例列表(2011 年至 2014 年)

案件名稱	終裁日期
台灣聚乙烯購物袋案	2014 年 10 月 9 日
中國大陸聚乙烯購物袋案	2014 年 3 月 25 日
中國大陸床用彈簧組件案	2014 年 1 月 21 日
中國大陸小口徑石墨電極案	2013 年 9 月 16 日
中國大陸部分衛生紙產品案	2013 年 7 月 3 日
中國大陸部分鋼製螺桿案	2013 年 2 月 25 日
中國大陸複合編織袋案*	2013 年 2 月 25 日
中國大陸氨基乙酸案	2012 年 12 月 10 日
墨西哥碳鋼與部分合金鋼線材案	2012 年 10 月 1 日
中國大陸蜂蜜案	2012 年 8 月 21 日
俄羅斯釩鐵及氮化釩案*	2012 年 8 月 6 日
中國大陸鋼絲衣架案	2011 年 10 月 28 日
中國大陸部分定尺碳素鋼板案	2011 年 8 月 17 日

* 未構成規避行為

4. 第四部分：編撰美國平衡措施調查之手冊及關稅法 337 條款之調查手冊

為配合委託單位之需求，本計劃擬編撰兩部手冊，一為美國平衡稅調查手冊內容，二為美國關稅法 337 條款調查程序，以供我國政府及廠商有效因應美國平相關調查程序之用。

5. 第五部分：提出我國因應對策與政策建議

綜整上述研究工作成果，本項工作擬針對我國因應美國貿易救濟措施趨勢以及各項措施調查程序，歸納出我國因應美國貿易救濟規範可能面臨之主要問題點與可能影響，並擬具相關政策建議作為我國未來提出因應對策之參考依據，強化我國廠商對於貿易救濟案件之法律風險管理。

二、研究方法

（一）資料蒐集法

基於掌握分析美國近期貿易救濟政策發展方向之需求，本研究蒐集 WTO 統計資料、美國發動貿易救濟之數據資料與產品進出口統計數據，以及相關國際經貿組織之研究報告，作為本研究趨勢分析之研究資料。

其次，針對貿易救濟規範與調查程序之說明，本研究報告主要將針對三個部分之文獻資料進一步之蒐集與分析:(1)國內外重要學者之著作，包括書籍、期刊、論文與研究報告；(2) WTO 爭端解決案例以及 USITC 調查案件裁定書；(3) 美國商務部與 USITC 所出版之貿易救濟程序指南與調查手冊。

（二）案例分析法

本計畫部分研究工作涉及法規實務之研究，包括美國補貼調查程序與補貼認定原則，以及規避調查程序中受調產品範圍認定與原產地及實質轉型之認定問題。相關研究工作必須透過案例分析方法，了解主管機關對於

相關認定原則所採行之實務見解，作為後續編撰調查手冊與研析我國因應對策之基礎研究資料。因此，本研究擬根據相關案件之爭點內容、與本計畫研究內容之關聯性、作成時間、涉案對象國家等條件進行案例檢視，選取適當案例作為案例分析法之研究對象。

（三）歸納分析法

為歸納分析我國因應美國貿易救濟規範可能面臨之主要問題點，在歸納分析法方面，本研究將針對美國補貼調查程序之補貼認定原則、以及規避調查程序之產品範圍認定、原產地及實質轉型認定問題，進行制度歸納分析工作。透過歸納分析方法，具體歸納美國與我國制度差異之情形，並針對我國國內法規之制訂與執行方式，以及反規避調查相關認定原則之關聯性問題進行探討，作為後續研擬我國因應對策與編撰調查手冊之基礎。

第二章　美國平衡稅措施調查規範與認定原則

依據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 A 節第 701 條（a）（Title VII, Subtitle A , Section 701（a）of the Tariff Act of 1930）[2]之規定，平衡稅之課徵須滿足二項要件，美國政府方可針對進口產品課以平衡稅：一為經由美國商務部認定，一國政府（無論中央或地方層級）確係對任何進口至美國之產品，提供製造、生產或出口上之補貼；二為經由美國國際貿易委員會（International Trade Commission, ITC）認定，該產品之進口，確實引起美國某一產業受實質損害、或有實質損害之虞、或美國某一產業之建立受到嚴重延緩[3]。

而美國商務部在認定補貼是否存在及該補貼之數額時，主要係依循美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節(Title VII, Subtitle D of the Tariff Act of 1930）[4]所規定之定義及調查程序進行判定，故本章乃就美國平衡稅措施之立法規範、補貼認定原則及補貼調查程序進行分析。

第一節　平衡稅措施調查之簡介

一、執行機關

目前美國執行平衡稅程序的主要機關為國際貿易委員會（International Trade Commission，ITC，負責國內產業損害調查）及商務部（Department of Commerce，DOC，負責補貼調查），其執掌如下：

---

[2] Title VII, Subtitle A, Section 701(a)of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §1671- Countervailing duties imposed, from: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1671.

[3] International Trade Centre, Business Guide to Trade Remedies in the United States, 2003,at.94

[4] Title VII, Subtitle D of the Tariff Act of 1930, 19 U.S.C Subtitle IV- General Provisions, from: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/chapter-4/subtitle-IV.

（一）國際貿易委員會（International Trade Commission，ITC）

1916 年美國成立「關稅委員會」，1974 年國會鑒於該委員會所處理的事項已不限於關稅問題，故於貿易法中將其更名為「國際貿易委員會」，該委員會由 6 名委員組成，由總統提名並交由參議院同意後任命之，委員必須為美國公民，且須對國際貿易問題具有專業知識，任期為 9 年，惟為填補遺缺而任命者，以補足原任期為限。來自同一政黨的委員不得超過 3 人，並儘可能交替任命不同政黨的委員，委員會的預算具有獨立性，總統不得加以修正。國際貿易委員會在平衡稅案件調查程序中，係負責調查涉案產品對美國國內同類產品之產業是否造成實質損害並作成裁定。其裁定方式係以委員會投票方式決定，如 3 位或 3 位以上委員投票認為對美產業造成損害則該裁定即成立。

ITC 現有工作人員約有 365 名，包括負責各項反傾稅及平衡稅調查案的調查官員、研究個別產業的專家、國際經濟學家、律師及行政人員等。

（二）商務部（Department of Commerce，DOC）

商務部係由其下之國際貿易署進口組（Import Administration, International Trade Administration，簡稱 ITA）負責調查涉案產品是否受有補貼。商務部於主動展開調查或受理美國廠商的控訴以後，即寄送調查問卷予涉案出口廠商及涉案國政府填答，並依據問卷回復之內容判斷是否有補貼存在，並在可行情形下計算補貼數額。

當商務部作成肯定之平衡稅初步裁定後，即派員至涉案國或第三國就涉案廠商所填復問卷進行實地查證，俾作為裁定課徵最終平衡稅之依據。此外，商務部在應利害關係人的書面請求下，得於課徵平衡稅命令公告滿一年後，舉行年度行政複查（annual administration review）。

二、平衡稅措施調查程序

美國平衡稅之調查程序主要由美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 A 節[5]（Title VII, Subtitle A of the Tariff Act of 1930）第 702 條、第 703 條及第 705 條進行規定，其調查程序複雜並且設有嚴格的執行時間表，不論涉案國政府、廠商或執行機關皆應遵守時限提交必要資訊或是作出相關裁定。美國平衡稅調查程序首先應由商務部依職權發動，或是經利害關係人提出控訴而展開調查；國際貿易委員會按照調查結果作出初步損害裁定後，緊接著商務部即向涉案國政府、廠商寄送調查問卷，並依據問卷回復資料作出初步裁定。為了證實問卷資訊為真，商務部隨後將會派員前往涉案國進行實地查證，再按照查證資料及其他相關資訊進行認定，公布最終平衡稅裁定；國際貿易委員會隨即發布最終損害裁定；最後，商務部發布了平衡稅命令，整個調查程序即宣告終止。以下將根據平衡稅調查程序之順序，依次對各個調查階段進行介紹。

（一）發動調查（Initiation）

美國政府得依職權主動展開平衡稅調查[6]，或是經由利害關係人向商務部或國際貿易委員會提出控訴[7]；值得注意的是，利害關係人如向國際委員會提出調查申請書，則應於同一日以申請書之副本向商務部提出申請[8]。

1. 發動平衡稅調查前之諮商程序：

當商務部收到利害關係人提出平衡稅調查之申請書後，應先行通知申請書所載之涉案國政府；且涉案國如為《補貼暨平衡稅措施協定》（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定）之締約國，則商務部應在展開平衡稅調查前，提供該國政府諮商機會

---

[5] Title VII, Subtitle A of the Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code Part I - Imposition of Countervailing Duties, from https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/chapter-4/subtitle-IV/part-I

[6] Section 702(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(a)-Initiation by administering authority.

[7] Section 702(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(b)-Initiation by petition.

[8] Section 702(b)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(b)(2)- Simultaneous filing with commission.

[9]。除此之外，在整個平衡稅調查期間內，涉案國政府亦可與商務部進行合理諮商之機會，以澄清事實及達成彼此同意之解決方式[10]。

（1）美國與其他國家之諮商實踐

長期以來，商務部在發動調查前之諮商階段，均不會與涉案國政府實質討論案情或是調查申請書之內容[11]。儘管如此，涉案國政府通常會派遣政府代表於諮商時表達意見，以回應申請書之各項指控。舉例而言，在商務部展開對韓國進口之熱軋鋼板產品(hot-rolled steel flat products)的平衡稅調查前，韓國政府即派員與商務部展開諮商[12]。韓國代表於諮商時提出三項主張，分述如下：

- 引述商務部過去裁定（C-580-877），證明韓國電力公社(KEPCO)係基於統一標準計算電價，而未提供特定廠商電價優惠；
- 舉證說明利害關係人所指控之補貼計畫不存在；
- 分析調查申請書未包含充分證據而足以展開平衡稅調查[13]。

此外，在商務部對中方進口特定 PET 樹脂(certain polyethylene terephthalate (PET) resin)展開平衡稅調查[14]之前，中國大陸亦接受美國之諮商請求，派員與商務部進行諮商。在諮商階段中，中方代表詳細提出若干

---

[9] Section 702(a)(b)(4) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(b)(4)- Action with respect to petitions. Also see Article 13.1 of SCM Agreement: " As soon as possible after an application under Article 11 is accepted, and in any event before the initiation of any investigation, Members the products of which may be subject to such investigation shall be invited for consultations with the aim of clarifying the situation as to the matters referred to in paragraph 2 of Article 11 and arriving at a mutually agreed solution."

[10] Article 13.2 of SCM Agreement: "Furthermore, throughout the period of investigation, Members the products of which are the subject of the investigation shall be afforded a reasonable opportunity to continue consultations, with a view to clarifying the factual situation and to arriving at a mutually agreed solution."

[11] U.S. Industry Trade Advisory Committee on Steel (ITAC 12) on U.S.-Korea Free Trade Agreement, February 17, 2011

[12] Comments with respect to the Petition for the Imopsition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Steel Flat Products from the Republic of Korea, C-580-884, Auguest 27, 2015.

[13] *Id*., Attachment 1, p.1-3.

[14] Consultations with Delegation from the Government of the People's Republic of China regarding the Countervailing Duty Petition on Certain Polyethylene Terephthalate Resin from the People's Republic of China, C-570-025, March 25, 2015.

主張，包含：

- 分析美國產業損害與進口涉案產品之因果關係：中方主張在申請書所指稱之調查期間內，涉案產品價格下降係因石油及天然氣價格下滑所致，且利害關係人未提供充分證據證明產業損害與涉案產品之進口有因果關係。

- 一一說明分析申請書提出之各項補貼計畫：中方表示各項補貼計畫已終止或變更，或是申請書未能證明系爭補貼計畫之特定性。值得注意的是，中國大陸於諮商階段再次重申其國營企業非公立機構之觀點。此外，中方亦主張其電價政策係符合 WTO 之不歧視、透明化及公平競爭原則，而未以低於適當益報酬之價格提供電力予特定廠商[15]。

至於在美國對土耳其進口之厚壁矩形鋼管(Heavy Walled Rectangular Welded Carbon Steel Pipes and Tubes)展開平衡稅調查[16]以前，土耳其政府派員與商務部代表進行諮商。在諮商會議中，土耳其官員之主張如下：

- 若干補貼計畫已終止或是屬於 SCM 協定出口補貼例示清單第(j)項所允許之補貼；

- 申請書所指控之廠商未曾自所指稱之補貼計畫獲得補貼利益；

- 少數補貼計畫係經商務部分析而未有任何補貼差額[17]。

綜上可知，涉案國政府於收受美國提出之諮商請求後，可派遣代表與美方官員展開諮商，並於諮商過程中回應申請書之指控，包含申請書是否包含充分證據足以展開調查、所指控之補貼計畫是否存在、是否符合各項補貼要件及過去商務部相關裁定等，以供商務部參考。

---

[15] *Id.*, Attachment 1, p.1-5.

[16] Consultations with Officials from the Government of the Republic of Turkey Regarding the Countervailing Duty Petition Concerning Certain Heavy Walled Rectangular Welded Carbon Steel Pipes and Tubes, C-489-825, August 6, 2015.

[17] *Id.*, Attachment, p.1-2.

2. 發動平衡稅調查：

商務部須於收受控訴申請書後 20 日內，應審查申請書以決定是否發動平衡稅調查程序[18]，故提交之申請書應符合特定格式，且具有必要、充分且正確的控訴和相關證據，足資商務部判斷涉案產品是否對美國國內產業造成實質影響或威脅。此外，商務部必須於發動調查之前，先行判定其國內產業是否支持此項指控[19]。

然而商務部未必會主動調查申請書指控的每項補貼措施；相反地，商務部常因證據不足，或是事實上系爭措施早已普遍適用於各個涉案廠商，而認為不構成補貼。據此，如有證據不足之情形，商務部應駁回申請，同時以書面通知申請人其駁回之理由[20]。

綜上所述，可見商務部在展開調查之判定方面與 SCM 協定之標準靠攏，必須有「充分證據」足供判斷，始得展開調查程序。依據 SCM 協定第 11.2 條之規定，可知：控訴申請書中必須包含對於補貼（可能情形下，應包含補貼數額）、損害及因果關係存在之充分證據；倘如申請人僅提出控訴，而未有任何足以證明之證據，則不符合本條所定之要件[21]。

若商務部於審查申請書後決定展開平衡稅調查程序，則應將其決定通知國際貿易委員會，以利後續調查程序[22]。值得一提的是，展開調查程序不會涉及任何立即的限制措施，進口商仍可持續進口涉案產品而無須提供額外保證金或擔保。歸根究底，正式發動調查之目的係警告美國進口商和海外出口商，未來此等貨物進口至美國將有課徵平衡稅之可能。

---

[18] Section 702(a)(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(c)-Petition determination.

[19] Section 702(a)(c)(4) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(c)(4)-Determination of industry support.

[20] Section 702(a)(c)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(c)(3)-Negative determinations.

[21] Article 11.2 of the SCM Agreement：“An application under paragraph 1 shall include sufficient evidence of the existence of (a) a subsidy and, if possible, its amount, (b) injury within the meaning of Article VI of GATT 1994 as interpreted by this Agreement, and (c) a causal link between the subsidized imports and the alleged injury. Simple assertion, unsubstantiated by relevant evidence, cannot be considered sufficient to meet the requirements of this paragraph.”

[22] Section 702(a)(d) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(d)-Notification to Commission of determination.

（二）初步損害裁定（Preliminary injury determination）

一般而言，國際貿易委員會應於收到利害關係人控訴書 45 天內，審查是否有合理證據顯示實質損害之存在；然而如案件特別複雜致商務部延長其裁定時間，則國際貿易委員會亦可於接獲商務部通知後 25 日內始作出初步裁定[23]。

為作出初步損害裁定，國際貿易委員會通常會向相關業者寄送調查問卷，再依據問卷回覆之資訊判斷美國產業是否因涉案產品進口而受有損害。整體而言，國際貿易委員會所寄送之問卷，依收受問卷人之不同可分為以下三類：向美國國內製造同類產品之廠商寄送的「生產商問卷」（Producer Questionnaires）、向美國國內進口涉案產品之廠商寄送的「進口商問卷」（Importer Questionnaires）以及向位於涉案國內製造涉案產品之出口商寄送之「外國生產商問卷」（Foreign Producer Questionnaires）。

其中，外國生產商之問卷主要是用以調查系爭廠商於涉案國及美國國內的營運情形，並要求外國生產商提供其生產、銷售（包含於美國及第三國市場之銷售情形）以及涉案產品之存貨量等數據。值得一提的是，儘管外國生產商無填答問卷之義務，但如生產商拒絕填答問卷，國際貿易委員會將依據可得事實或證據進行推論，其推論結果可能對外國生產商產生不利影響[24]，故外國生產商宜積極配合填答問卷。

惟有國際貿易委員會之裁定為肯定時，始得繼續進行調查程序。除此之外，國際貿易委員會之裁定結果亦不涉及任何限制措施，僅單純意謂國際貿易委員會已初步裁定確實有「合理證據」證實損害之存在。

（三）寄送調查問卷（Questionnaries）

商務部在國際貿易委員會作出肯定之裁定後，應向涉案國政府和涉案

---

[23]Section 703(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(a)(2)-Time for Commission determination.

[24]USTIC, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, Fourteenth Edition, June 2015, p. II-7-II-9.

廠商寄送調查問卷，以獲取關於補貼的相關資訊。雖然問卷因國家和產業之不同而有所差異，但通常係要求涉案政府、行政機關與涉案廠商提供一系列關於可能形成補貼之措施的詳細資訊，包含：租稅優惠（tax incentives）、免稅、免繳綜合收得稅、應稅所得減免（tax deductions）、增值稅、涉案國市場內的各種現行的補貼措施、特定廠商的債務重整計畫、由中央政府所有、經營和實質影響之銀行所提供的貸款和貸款保證、出口促進計畫、其他政府融資計畫以及任何眾所皆知的出口國補貼措施。

問卷調查過程非常快速，收受問卷者須於 30 至 45 日內回復問卷，且僅有些許延長時間[25]。

（四）商務部發布初步裁定（DOC preliminary determination）

商務部須於收受申請書 85 日內，依據涉案國政府及廠商提交之問卷，針對是否有合理證據以確信或懷疑平衡補貼之存在作出初步裁定[26]；倘若案情特別複雜，亦可延展裁定時間，但最長不得超過發動調查之日後 130 天[27]。商務部如作出肯定之初步裁定，應一併載明預估之補貼數額，並且公布「暫停完稅通關」（suspension of liquidation）命令；進口商須提供相當於預估補貼數額之現金擔保（cash deposit）後，涉案產品始可通關[28]。需要特別注意的是，此項命令亦是平衡稅調查程序第一項直接影響涉案產品之命令。

（五）實地查證（Verification）[29]

商務部在作出最終裁定前，將派員前往涉案國查證問卷回復資訊是否正確，關於實地查證階段，涉案國政府及廠商有以下應注意之事項：

---

[25]Internaitoanl Trade Centre, *supra note* 3, p.17-18.

[26]Section 703(b)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(a)(2)- Preliminary Determination by Administering Authority.

[27]Section 703(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(c)-Extension of period in extraordinarily complicated cases.

[28]Section 703(e)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(e)(2)-Suspension of liquidation.

[29]International Trade Centre, *supra note* 3, p.157.

1. 確保問卷資訊之正確性及完整性：

查證小組將審查涉案廠商的帳簿以及涉案國的相關紀錄，故涉案廠商及政府應詳實回覆問卷。應予注意的是，提供資料疏漏之後果不亞於繳交錯誤資訊的情形，查證小組將因而裁定涉案國政府或廠商構成「故意不合作之行為」(wilful non-cooperation)，因此商務部將會直接以可得資料(facts available)計算平衡稅稅額，此舉通常意味商務部接受利害關係人之控訴，直接導致涉案廠商被課以高額的平衡稅。是故完整正確的回復問卷，即是實地查證最為重要的一步。

2. 證明「未曾使用」補貼措施：

在平衡稅實地查證階段，涉案國政府及廠商應致力於證明「未曾使用」(non-utilization)特定補貼措施。以涉案廠商為例，通常控訴申請書中將列舉若干可能構成補貼之措施，廠商須依個案情形提出相關事證，竭力證實不曾使用系爭措施，如廠商以報稅單證明未享有任何租稅優惠即為一例。

3. 涉案國政府之角色：

另一方面，平衡稅調查程序因涉案國政府的涉入而產生了問題：涉案政府有時無法全力為其出口商進行辯護；儘管平衡稅調查對出口商至關重要，但因涉案政府官員事務繁多，常無法致力於應對平衡稅調查程序，一旦涉案國政府無法通過實地查證，將直接導致涉案廠商受有不利影響。因此，涉案廠商和查證小組皆須確保涉案政府理解其任務之重要性，同時促使政府官員全心投入調查程序中。

4. 保密法規對實地查證之干擾：

保護特定機密資訊的涉案國國內法規時常造成嚴重問題。舉例而言，中央銀行行員負有保密義務，通常不情願或拒絕公開特定廠商資訊，此等保密法規因而對調查形成干擾。一般情形下，查證小組可以採取其他調查方式，但此等方式通常耗時過久，故當事雙方應及早採行前述查證方式。

（六）公聽會（Hearings）

於平衡稅調查程序中，任何利害關係人均可在商務部初步裁定公布後30日內，請求商務部舉行公聽會，以討論本案爭點，同時協助商務部釐清案情並作出最終平衡稅裁定。關於公聽會之相關程序分述如下：

1. 事前會議（Pre-hearing conference）

商務部得召開事前電話會議，與利害關係人之代表共同討論及準備公聽會相關事項[30]。

2. 申請召開公聽會（Request for hearing）

於初步裁定公開後 30 日（或是商務部指定時間）內，任何利害關係人均得申請商務部召開公聽會，討論雙方利害關係人提交書狀裡的全數爭點。此外，基於實際考量，申請人必須先行確認公聽會所將討論的議題[31]。

3. 公聽會

利害關係人如提出公聽會之申請，商務部應於初步裁定公告的指定日期舉行公聽會；通常情形下，公聽會將會在利害關係人之抗辯書狀提交的2日後舉行[32]；基本上，任何人均可參加公聽會，但僅有提交書狀之利害關係人得發表意見。一般而言，公聽會應公開舉行，但如涉及任何機密事項，利害關係人亦得要求舉行秘密公聽會；此時申請方必須確認討論議題及討論所需時間，並衡量個別議題秘密討論之必要性[33]。除此之外，商務部有權決定是否合併召開兩案或多案的公聽會[34]。

4. 公聽會之後續程序（Post-hearing procedures）

商務部於公聽會結束後，將另行公布會議的逐字記錄及議程的官方文

---

[30] 19 CFR 351.310(b)- Pre-hearing conference.
[31] 19 CFR 351.310(c)- Request for hearing.
[32] 19 CFR 351.310(d)- Hearings in general.
[33] 19 CFR 351.310(f)- Closed hearing sessions.
[34] 19 CFR 351.310(e)- Consolidated hearings.

件，並於會後一週內發送會議記錄副本予利害關係人及相關單位[35]。於例外情形下，商務部更可要求與會者針對特定議題，及時提交補充書狀，且提交時必須符合相關的程序要件[36]。

（七）商務部公布最終平衡稅裁定

（Final DOC subsidy determination）

初步裁定公布之日後 75 天內[37]，商務部必須基於查證資訊、公開聽證和顧問建議作出最終平衡稅裁定，判斷是否有補貼之存在：倘如最終裁定之結果係沒有補貼或是僅有微量補貼，調查程序即宣告終止，美國政府應中止暫停完稅通關之命令，並退還廠商先前所繳納之保證金（包含利息）[38]。另一方面，如最終裁定為肯定，則自商務部最終裁定公布之日起／後，涉案產品之進口通關程序即受到影響：對涉案產品實施暫停完稅通關命令（不論先前是否已付諸實行），進口商須繳交相當於平衡稅之現金擔保後，始得進口系爭產品，此擔保稅率須相當於涉案產品之預計最高補貼金額[39]。

（八）國際貿易委員會公布最終損害裁定

（ITC final injury determination）

美國商務部如作出肯定之最初裁定及最終裁定，則國際貿易委員會應於商務部作出最初裁定日後 120 天內（或是最終裁定日後 45 天內，以較晚之日期為準）作出最終損害裁定[40]，判定是否因進口涉案產品導致美國國內產業受到實質損害或有實質損害之虞。

---

[35]19 CFR 351.310(g)- Transcript of hearing.

[36]Enforcement and Compliance, 2015 Enforcement and Compliance Antidumping Manual, ch.16, p.2-7.

[37]Section 705(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(a)-Final determination by administering authority.

[38]Section 705(c)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(c)(2)-Issuance of order; effect of negative determination.

[39]Section 705(c)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(c)(1)-Effect of affirmative determination by the administering authority.

[40]Section 705(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(b)-Final determination by Commission

原則上，此時國際貿易委員會將向製造同類產品、進口或購買涉案產品之美國廠商，以及位於涉案國內之出口商寄送問卷；收受問卷者可能與初步損害調查階段略有不同，因國際貿易委員會將因前階段調查結果，增加若干特定進口商或生產商。此外，調查問卷亦與初步損害調查階段之問卷內容大同小異，此時寄送的問題可能增減若干問題，且問卷收集資訊之起迄時點將更為明確[41]。

國際貿易委員會將依據問卷及相關調查結果作出最終損害裁定，如其最終裁定為肯定，即應發布命令，並要求涉案之出口商繳交相當於預估補貼數額之現金擔保[42]；反之，如國際貿易委員會之最終裁定為否定，即使確有補貼之存在，仍毋須對涉案產品課徵任何平衡稅。除此之外，如果商務部之初步裁定為否定，但其最終裁定為肯定，則國際貿易委員會亦應於商務部之最終裁定日後 75 天內作出最終損害裁定[43]。

（九）商務部發布平衡稅命令（Countervailing duty order）

國際貿易委員會之最終裁定若為肯定，商務部應於 7 天內發布平衡稅命令，此項命令之發布為美國平衡稅調查程序的最終階段。平衡稅命令要求於涉案產品之進口時，收取相當於預估補貼數額之現金擔保，但此數額僅為預計金額，惟有待商務部累積計算涉案產品之進口影響，以及經過年度行政審查之程序後，才得對涉案產品課徵最終平衡稅；另一方面，倘若最終平衡稅稅額低於現金擔保數額，海關必須退還差額。

（十）中止協議（Suspension agreement）

「中止協議」係指由涉案之出口商、涉案國政府作出若干承諾，以換取美國政府終止其平衡稅調查程序，並不再對涉案產品課徵平衡稅，或是

[41]USTIC, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, Fourteenth Edition, June 2015, p. II-16-II-18.

[42]Section 705(c)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d (c)(3)-Effect of negative determinations under subsections (a)(2) and (b)(4)(A) of this section

[43]Section 705(b)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(b)(3)-Period for injury determination following negative preliminary determination by administering authority

停止要求涉案出口商繳交保證金，亦即 SCM 協定所稱之「具結」（undertakings），故以下皆以「具結」代之，以符合 WTO 協定之用語。

平衡稅之具結主要係針對涉案產品之進口作出若干限制，按限制種類可區分為以下三種：

1. 限制涉案產品之進口數量[44]：

此項限制將禁止出口商將涉案產品輸往美國的數量，然而此等具結對涉案廠商較無利益，因出口商如欲限制涉案產品之出口數量，大可逕行接受平衡稅之課徵，而無須費時耗力與美國政府進行協商以作成具結；

2. 消除補貼或是課徵出口稅以抵銷補貼效果[45]：

此情形下出口商僅須放棄任何可能屬於政府補貼措施下所得之利益即可；然而如出口補貼係基於多年前涉案國對涉案廠商提供的政府融資或股權投資（equity investment），涉案出口 商難以直接放棄系爭補貼利益，故於此等情形之時，須由涉案國政府課徵足以抵銷補貼效果之出口稅作為具結條件。儘管過去常以課徵出口稅作為具結條件，但是美國利益團體卻認為此舉毫無意義，因涉案國政府課徵出口稅後，得逕行改以其他補貼名義將稅金退還予涉案廠商。

3. 消除損害效果[46]：

出口商必須消除或抵消至少 85%之補貼效果，具結須導致涉案產品於美國境內之銷售價格下降。

儘管具結對雙方有利，但美國政府與涉案廠商或政府達成具結的機會極少。具體而言，近期常見涉案廠商因具結對其利益影響甚鉅，進而向美國法院提出相關控訴，且法院通常判定美方敗訴，故美國政府亦難以維持

---

[44]Section 704(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671c(a)(2)-Special rules for quantitative restriction agreements.

[45]Section 704(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671c(b)-Agreements to eliminate or offset completely a countervailable subsidy or to cease exports of subject merchandise.

[46]Section 704(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671c(c)-Agreements eliminating injurious effect

具結之效力。

（十一）向法院提出上訴（Court appeals）

涉案廠商如對國際貿易委員會和商務部的平衡稅調查及審查之決定不服，可將之訴諸美國國際貿易法院（United States Court of International Trade）尋求司法救濟；如對控訴結果不服，亦可再上訴至美國聯邦巡迴上訴法院（United States Court of Appeals for the Federal Circuit）及美國最高法院（United States Supreme Court）[47]。

（十二）行政複查（Administrative review）

自平衡稅命令公告滿一年起，任何利害關係人得提出行政複查之請求。此行政複查之目的有二：其一是判斷於平衡稅命令執行期間內，涉案產品之補貼情形及補貼數額；其二是確立全新的平衡稅保證金稅率，此稅率將在未來全面適用於所有涉案產品之通關程序。倘若無人提出檢討請求，則過去一年所課徵之保證金或現金擔保稅率，亦將適用於未來所有涉案產品之進口；另一方面，如有利害關係人提出申請，則商務部應調查過去一年內涉案產品之補貼數額。此等行政複查每滿 12 個月即可進行一次，直到平衡稅命令執行期滿為止[48]。

（十三）落日複查（Sunset reviews）

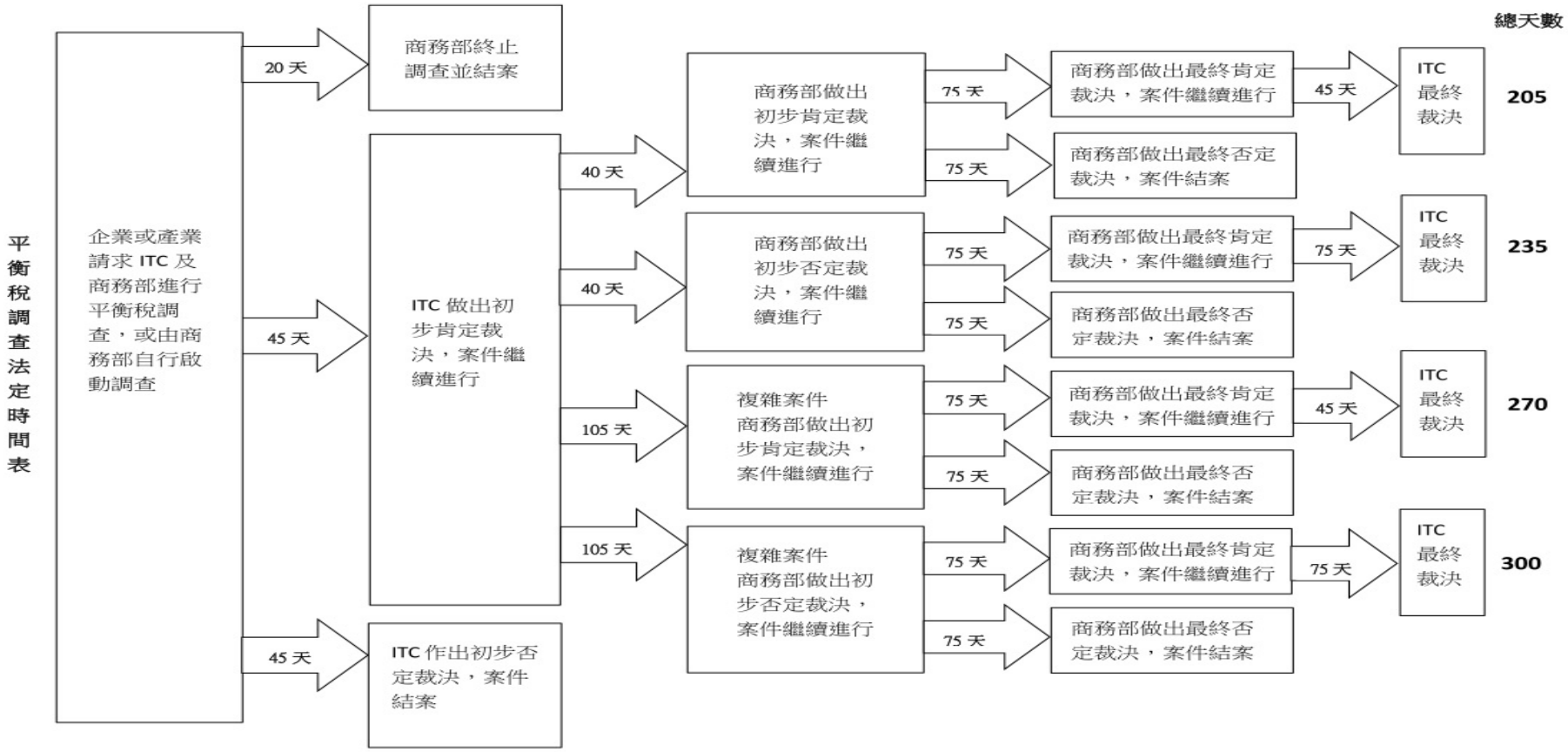
平衡稅命令 5 年期滿後，國際貿易委員會及商務部必須決定系爭平衡稅命令之終止是否將導致可平衡補貼（countervailable subsidies）以及實質損害之繼續或重現（countinue or recur）[49]。若商務部或國際貿易委員會同時做出否定裁定，平衡稅命令立即宣告終止；反之，如欲繼續採取平衡稅措施，則須國際貿易委員會及商務部同時作出肯定裁定始得為之。

---

[47]International Trade Centre, *supra note* 3, p.115.

[48]Section 751(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C § 1675(a)-Periodic review of amount of duty.

[49]Section 751(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1675(c)-Five-year review.



資料來源: USTIC, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, June 2015.

圖 1　平衡稅調查程序流程圖

第二節　美國平衡稅實施趨勢分析

一、總體實施趨勢分析

（一）總體趨勢

根據 WTO 公布自 1995 年至 2014 年之統計數據，美國所發動之 WTO 補貼調查程序，已經累計達到 156 次，為所有 WTO 統計國家中最常發動補貼調查程序之國家。其次依序為歐盟 74 次、加拿大 49 次、澳洲 18 次以及南非 13 次[50]。同時，美國亦為所有 WTO 統計國家中最常實施平衡稅措施之國家，根據 WTO 統計數據顯示，美國自 1995 年至 2014 年累積實施平衡稅措施次數為 86 次[51]。其他實施平衡稅措施之主要國家包括歐盟(35 次)、加拿大(24 次)、墨西哥(11 次)、澳洲(9 次)等。另一方面，儘管近年來美國通常同時對進口產品實行平衡稅及反傾銷措施，但亦有少數情形是僅對進口產品課以平衡稅，如商務部於 2003 年 12 月 8 日對印度進口之預力鋼絞線（Prestressed Concrete Steel Wire Strand）[52]、2009 年 9 月 18 日對自阿根廷進口之耐蝕鎳合金活塞環槽鑲圈 （ni-resist piston inserts）[53]，分別作成肯定的補貼終裁而未展開任何反傾銷調查，即屬該等情形。

1. 發動次數與實施次數之歷年變化

根據 WTO 公布自 1995 年至 2014 年之統計數據，觀察美國發動補貼調查次數之歷年變化，顯示發動調查次數較頻繁的年度與反傾銷調查趨勢

---

[50]WTO, Countervailing initiations: by reporting Member, at http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_InitiationsByRepMem.pdf (最後瀏覽日期 2015.02.03)

[51]WTO, Countervailing Measures : By Reporting Member, at http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_MeasuresByRepMem.pdf (最後瀏覽日期 2015.02.03)

[52]See Final Affirmative Countervailing Duty Determination of Prestressed Concrete Steel Wire Strand from India, C-533-829, 68 FR 68356, December 8, 2003.

[53]See Final Affirmative Countervailing Duty Determination of Ni-Resist Piston Inserts from Agrentina, C-357-819,74 FR 47922, September 18, 2009.

相同，都發生在 2001 年與 2013 年兩個年度[54]。另一方面，進一步與 GDP 成長率變化進行交叉比對，在統計期間內兩個成長率最低的年度 2001 年與 2009 年，同時亦為美國發動補貼調查最頻繁之年度。以近期發動次數較多之 2013 年期間觀察，主要因素可能基於美國總統歐巴馬在 2012 年 2 月於 USTR 下成立跨部門貿易執法中心(Interagency Trade Enforcement Center (ITEC)所致。

歐巴馬總統於 2010 年 1 月 27 日向國會提出使美國出口倍增的計畫（National Export Initiative，NEI），而其中幫助美國經濟復甦與促進更多美國企業提升其出口競爭力之方式之一，即有效執行美國與貿易對手國間之貿易法規範，特別是強化補貼規範執行之部分，從而美國政府在 2012 年 2 月於 USTR 下成立 ITEC，其功能主要即在針對對美國產業形成不公平貿易的補貼行為加以反制，於是在 ITEC 成立後美國展開之平衡措施調查案件數量，確實從 2012 年僅有 5 件急遽增加至 2013 年 19 件及 2014 年 18 件。

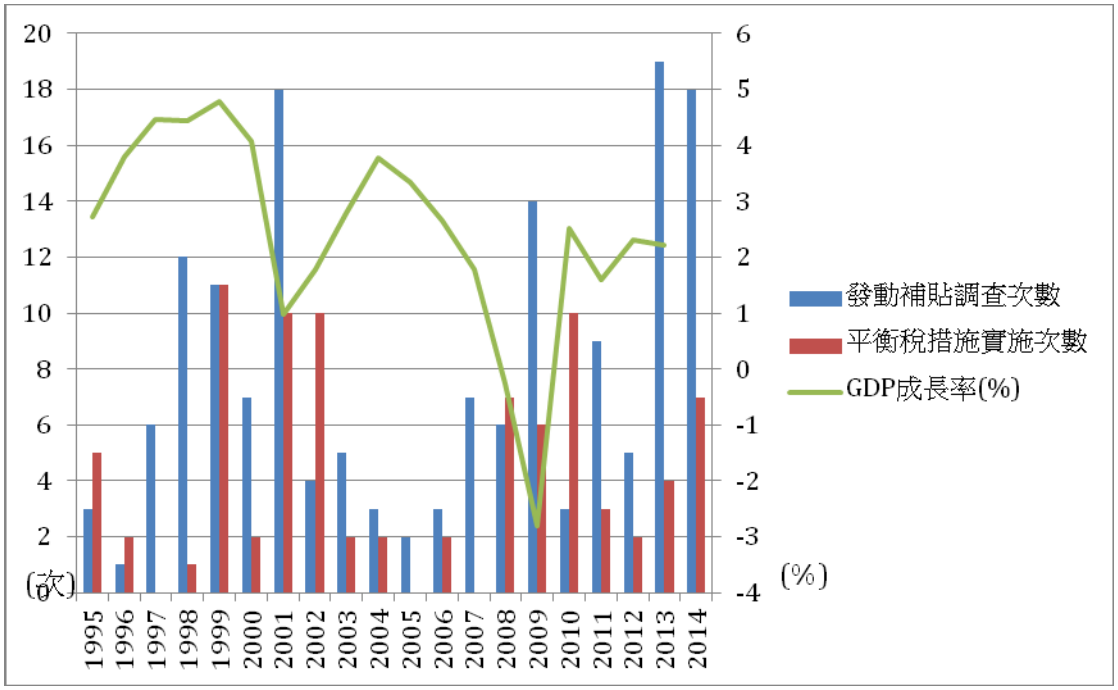
表 3　補貼調查次數與平衡稅措施次數

年度	補貼調查次數	平衡稅措施次數	GDP 成長 (年度%)
1995	3	5	2.71
1996	1	2	3.79
1997	6	0	4.47
1998	12	1	4.45
1999	11	11	4.78
2000	7	2	4.08
2001	18	10	0.97
2002	4	10	1.78
2003	5	2	2.8
2004	3	2	3.78
2005	2	0	3.34
2006	3	2	2.66
2007	7	0	1.77

[54]WTO, Anti-dumping initiations: by reporting Member, at http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByRepMem.pdf (最後瀏覽日期 2015.02.03)

年度	補貼調查次數	平衡稅措施次數	GDP 成長 (年度%)
2008	6	7	-0.25
2009	14	6	-2.8
2010	3	10	2.52
2011	9	3	1.6
2012	5	2	2.31
2013	19	4	2.22
2014	18	7	-
Total	156	86	-

資料來源:WTO Statistics、World Bank Database

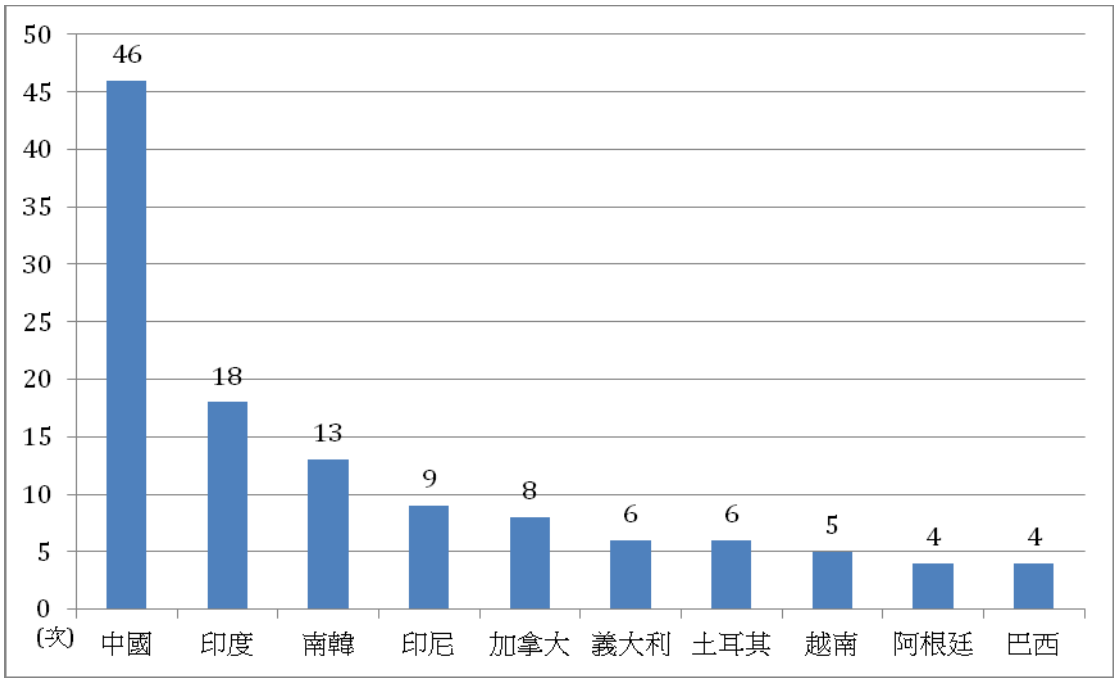


資料來源:WTO Statistics、World Bank Database

圖 2　美國平衡稅措施之歷年趨勢(1995 年至 2014 年)

2. 主要實施對象國家

根據 WTO 公布自 1995 年至 2014 年 12 月為止之統計數據[55]，美國累計發動補貼調查次數最多的國家為中國，其發動調查次數遠高於其他調查對象國家，高達 46 次。其次依序為印度(18 次)、南韓(13 次)、印尼(9 次)、加拿大(8 次)等國家。

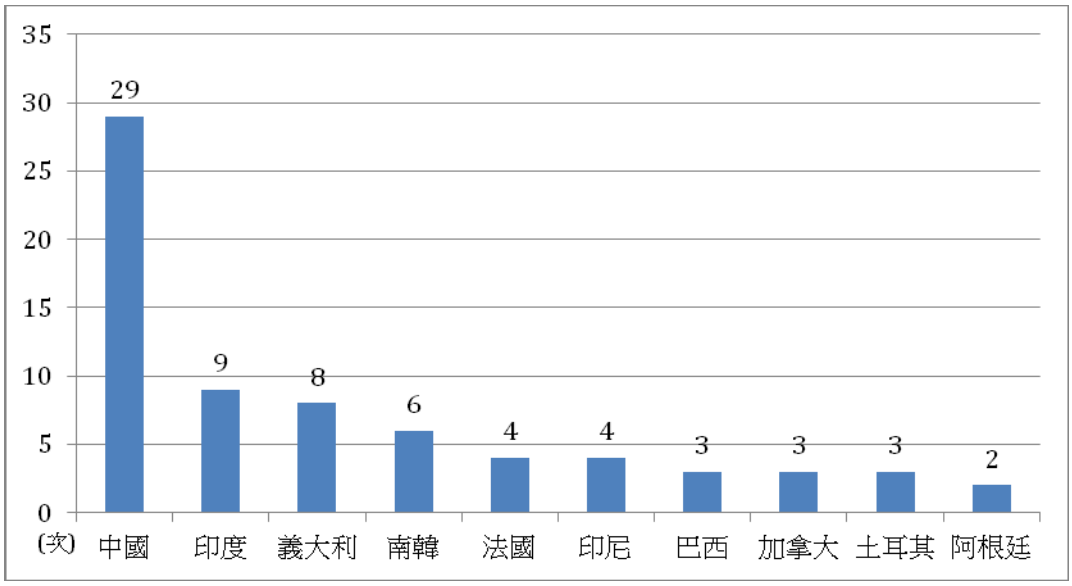


資料來源:WTO Statistics

圖 3　美國發動補貼調查之主要對象國家(1995 年至 2014 年)

[55]WTO, Countervailing initiations: reporting Member vs exporting country, from: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_InitiationsRepMemVsExpCty.pdf (最後瀏覽日期 2015.06.20)

根據 WTO 公布 1995 年至 2014 年 12 月為止之統計數據[56]，美國累計實施平衡稅措施次數最多的國家為中國，其實施次數為 29 次，遠高於其他主要對象國家。統計數據顯示美國實施平衡稅措施之其他主要對象國家，尚包括:印度、義大利、南韓、法國等國，此一趨勢與美國主要發動調查之對象國家相符。



資料來源:WTO Statistics

圖 4　美國實施平衡稅措施之主要對象國家(1995 年至 2014 年)

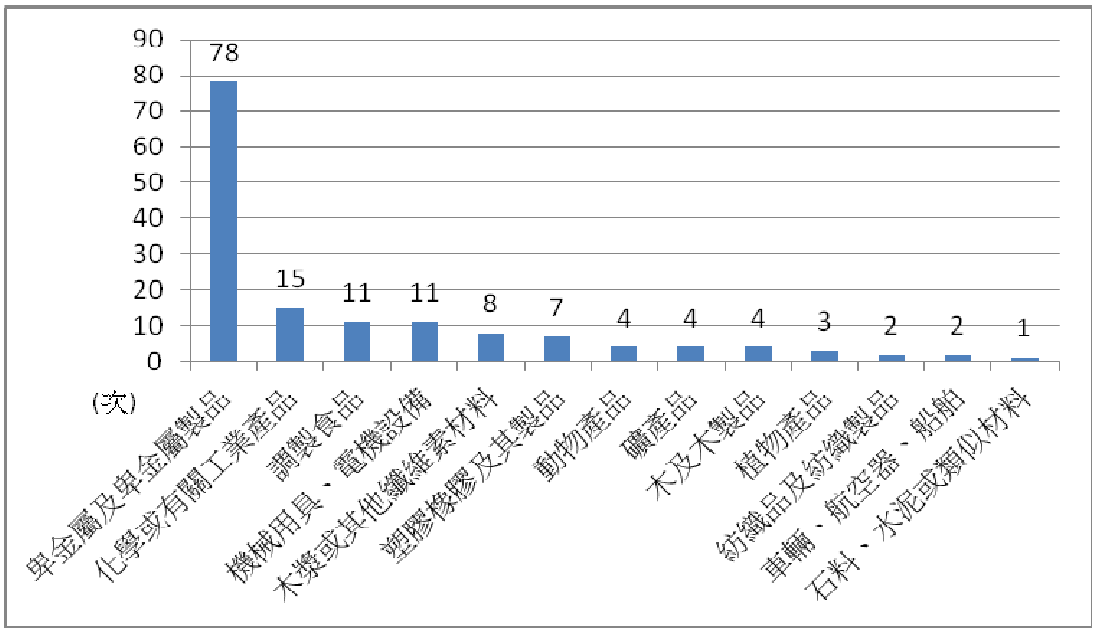
3. 產品類別分布

根據 WTO 公布自 1995 年至 2014 年為止之統計數據[57]，美國累計發動補貼調查次數最多的產品類別為「卑金屬及卑金屬製品」，其發動調查次數高達 80 次，占整體發動次數 51%。其他主要調查產品類別包括:化學或

[56]WTO, Countervailing measures: reporting Member vs exporting country, from: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_MeasuresRepMemVsExpCty.pdf (最後瀏覽日期 2015.06.20)

[57]WTO, Countervailing sectoral: distribution of initiations by reporting, from: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_Sectoral_InitiationsByRepMem.pdf (最後瀏覽日期 2015.06.20)

有關工業產品(17 次，占 11%)、調製食品(11 次，占 7%)、機械用具及電機設備 (11 次，占 7%)、木漿或其他纖維素材料(8 次，占 5%)。

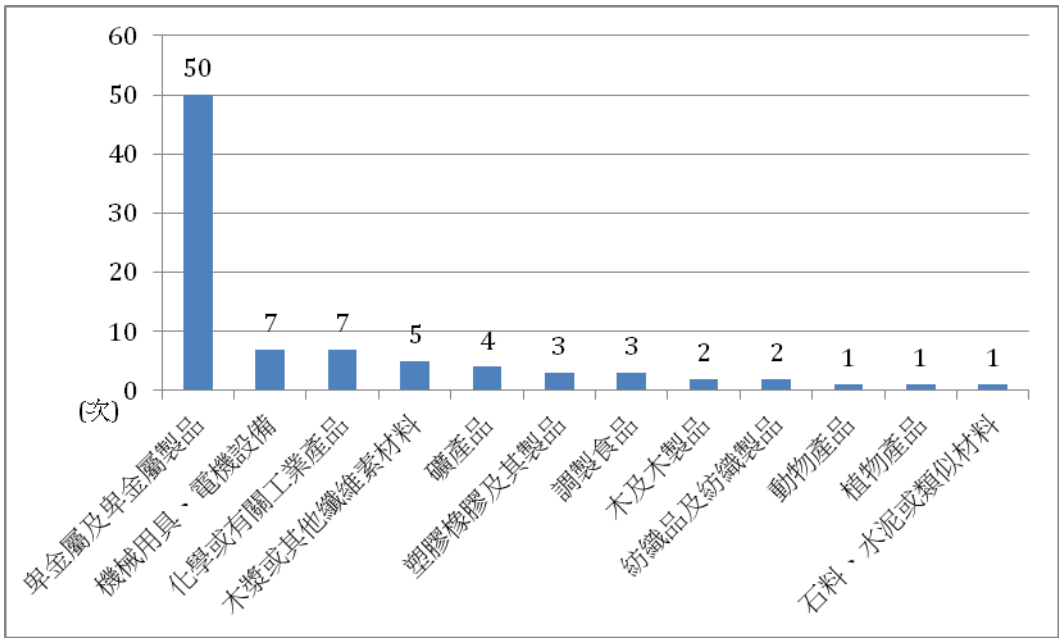


資料來源:WTO Statistics

圖 5　美國發動補貼調查之產品類別(1995 年至 2014 年)

根據 WTO 公布自 1995 年至 2014 年為止之統計數據[58]，美國累計實施平衡稅措施次數最多的產品類別為「卑金屬及卑金屬製品」，其實施次數達 50 次，占整體發動次數 58%。其他主要產品類別依序為機械用具及電機設備 (7 次，占 8%)、化學或有關工業產品(7 次，占 8%)、木漿或其他纖維素材料(5 次，占 6%)、礦產品(4 次，占 5%)。

[58]WTO, Countervailing sectoral: distribution of measures by reporting member, from: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_Sectoral_MeasuresByRepMem.pdf (最後瀏覽日期 2015.06.20)



資料來源:WTO Statistics

圖 6　美國實施平衡稅措施之產品類別(1995 年至 2014 年)

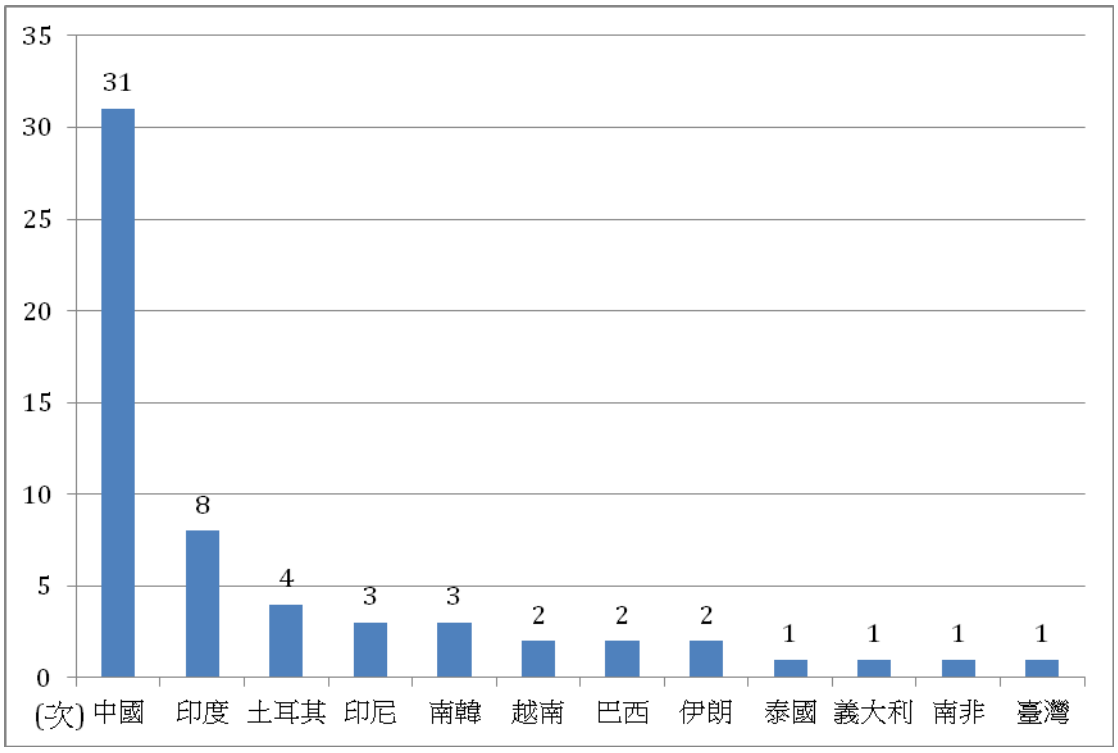
（二）實施中平衡稅措施之分析

根據美國 ITC 於 2015 年 6 月公布之平衡稅措施統計數據[59]，目前實施中之平衡稅措施共計有 60 件。

1. 主要實施對象國家

針對實施對象國家進行分析，顯示目前美國實施中之平衡稅措施多以中國為最主要實施對象，實施件數達 31 件，占整體平衡稅措施實施比重之 51.6%。其他主要對象國家之實施比重依序為印度 13.3%(8 件)、土耳其 6.6%(4 件)、印尼 5%(3 件)、以及南韓 5%(3 件)。值得注意者，在去年度出現首件對我國實施平衡稅案件，美方於 2014 年 12 月公告對我國非方向性磁性鋼片產品實施平衡稅措施。實施現階段美國實施平衡稅措施之對象國家，請參照下圖所示。

[59]USITC, Anti-dumping and Countervailing Duty Orders in place(as of 2015.06.09), at http://www.usitc.gov/sites/default/files/trade_remedy/documents/orders.xls (最後瀏覽日期 2015.06.20)

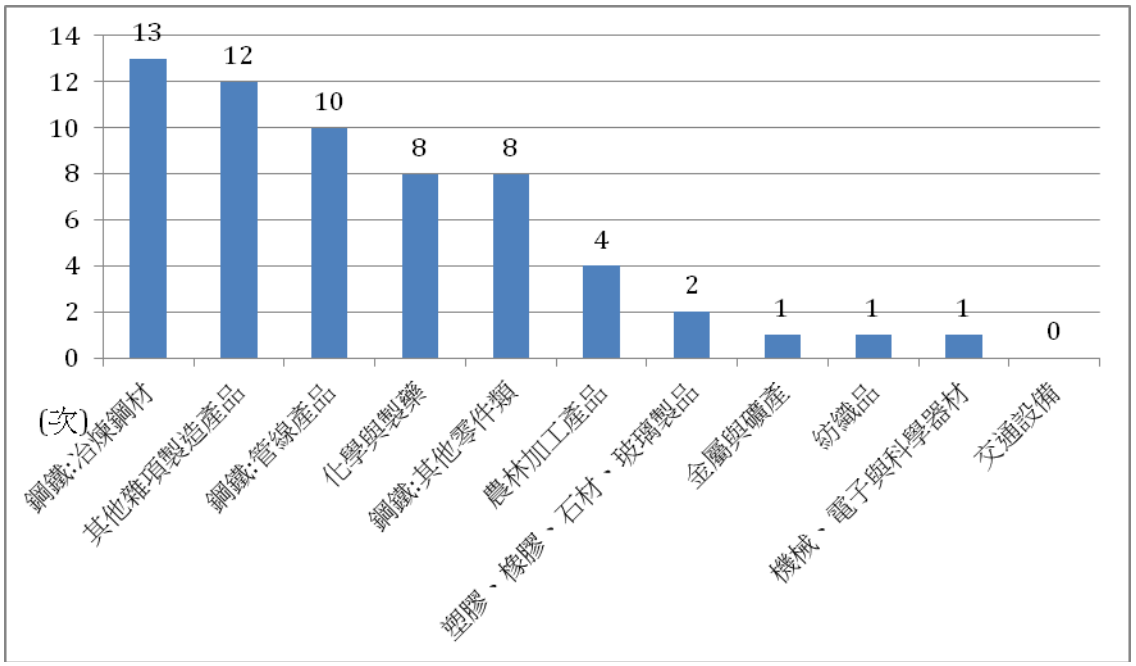


資料來源:USITC

圖 7　實施中平衡稅措施之主要對象國家(2015 年 6 月)

2. 實施產品類別

針對實施產品類別進行分析，目前仍在實施階段的平衡稅措施主要分布在冶煉鋼材類之產品，共計有 13 件，占整體平衡稅措施實施比重之 25%。其次為其他雜項製造產品 12 件，占整體平衡稅措施實施比重之 23.0%。其餘占有相當實施比重之產品類別，尚包括: 鋼鐵管線產品 (10 件，占 13.4%)、化學與製藥 (8 件，占 13.4%)以及 其他鋼鐵零件類產品 (8 件，占 13.4%)。除此之外，根據統計數據顯示，目前美國並未針對交通設備類別產品實施平衡稅措施。關於美國實施中平衡稅措施之產品類別分布，請參照下圖所示。



資料來源: USITC

圖 8　美國實施中平衡稅措施之產品類別分布(2015 年 6 月)

3. 平衡稅措施之落日複查

針對近年間平衡稅落日複查的趨勢進行分析，在 2008 年至 2015 年之間美國商務部與國際貿易委員會共計針對 39 件平衡稅措施進行落日複查程序，其中有 9 件平衡稅措施於落日複查中獲得撤銷決定，另外 30 件平衡稅措施則依據複查結果裁定續行實施。[60]

[60]USITC, Anti-dumping and Countervailing Duty Orders in place(as of 2015.06.09), at http://www.usitc.gov/sites/default/files/trade_remedy/documents/orders.xls (最後瀏覽日期 2015.06.20)

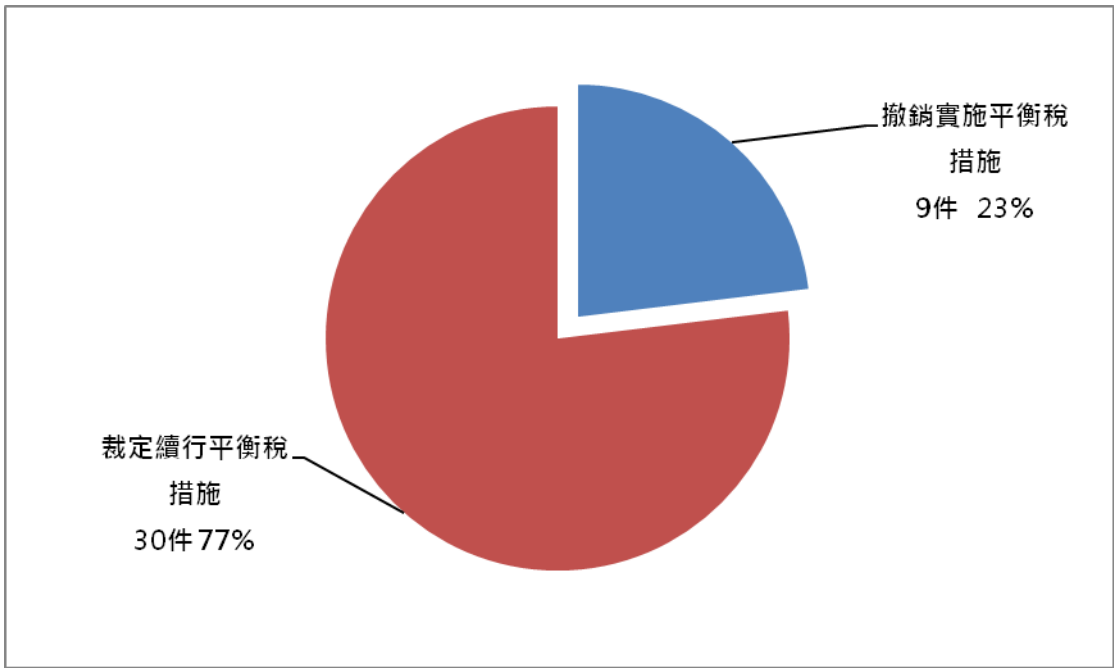


圖 9　平衡稅措施於落日複查程序中裁定撤銷之比例(2008-2015)

進一步針對落日複查中獲得撤銷決定之平衡稅案例進行分析。依法令規定，落日複查予以撤銷之理由主要有三，分別是 1)ITC 認定撤銷平衡稅不會造成實質損害、2)商務部認定補貼不會持續或再發生以及 3) 美國國內廠商不參加。根據 2008 年至 2015 年 ITC 之統計數據，顯示落日複查中獲得撤銷決定之主要理由，以為 ITC 認定撤銷平衡稅不會造成實質損害占絕大多數，為整體案件之 55.5%。其次則為經公告後美國國內廠商不參加複查程序，整體案件之 33.3%(參照下表所示)。

表 4　撤銷平衡稅案件表(2008-2015)

產品	商務部案件編號	國家	複查時間	撤銷理由
Sulfanilic acid	C-437-805	Hungary	11/08/2008	國內廠商不參加
Fresh & chilled Atlantic salmon	C-403-802	Norway	02/13/2011	ITC 認定撤銷不會造成實質損害
Stainless steel plate in coils	C-423-809	Belgium	05/05/2011	商務部認定補貼不會持續或再發生
Hot-rolled carbon steel flat products	C-351-829	Brazil	05/26/2011	ITC 認定撤銷不會造成實質損害
Certain lined paper	C-560-819	Indonesia	09/28/2011	ITC 認定撤銷不會造成實質損害
Honey	C-357-813	Argentina	12/01/2011	國內廠商不參加
Carbon steel plate	C-475-827	Italy	01/04/2012	ITC 認定撤銷不會造成實質損害
Corrosion-resistant carbon steel flat products	C-580-818	Korea	02/14/2012	ITC 認定撤銷不會造成實質損害
Tow Behind Lawn Groomer	C-570-940	China	2014/9/23	國內廠商不參加

資料來源: USITC

4. 補貼措施類型之統計(2014 年 1 月至 2015 年 5 月)

為呈現近期美國商務部認定之補貼措施類型，本研究選取 2014 年 1 月至 2015 年 5 月實施之平衡稅措施，針對個別案件中所涉及之補貼措施、計畫進行措施類型統計。[61]

根據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）（D）規定，政府補貼類型可以依據「財務補助」認定分為下列四種類型：1)直

[61]於個別案件中各項系爭補貼措施/計畫，最終遭商務部認定具備可平衡性(Program Determined To Be Countervailable)者，方予以納入計算。統計範圍內之所有平衡稅案件，請參照附錄一「美國平衡稅調查案件之補貼類型統計數據」。

接轉移資金，如獎助、貸款、及注入股金，或潛在的直接轉移資金錢或債務，如貸款保證；2)拋棄或未催收應繳納之稅款，如給予賦稅優惠或應稅所得之扣除；3)提供非屬一般基本設施之商品或服務；以及 4) 收購商品。

根據措施類型統計結果，近期商務部認定之補貼措施以「拋棄或未催收應繳納之稅款」此一類型最多，累計 191 項，占整體補貼措施之 44%。其次為「直接轉移資金」累計 155 項，占整體補貼措施之 35%。而「提供商品或服務」累計 91 項，占整體補貼措施之 21%。此外，根據補貼類型之統計結果，顯示近期美國商務部認定之補貼措施未有「收購商品」此一類型。

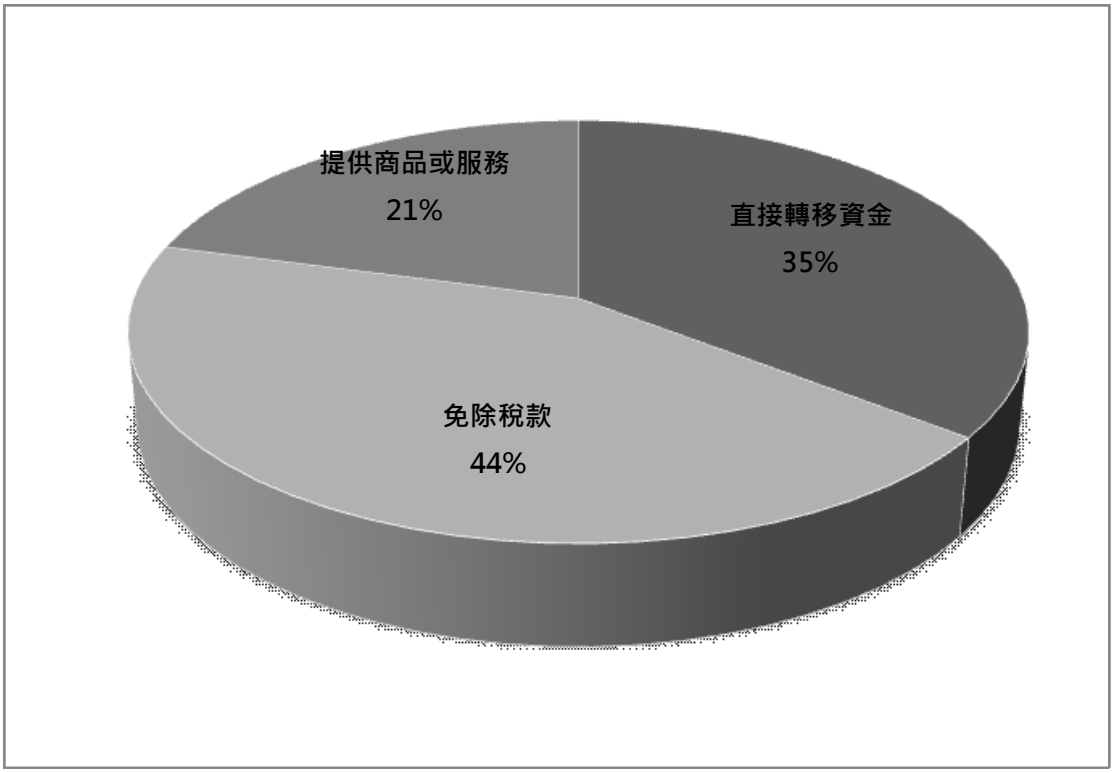


圖 10　補貼措施類型之統計(2014 年 1 月至 2015 年 5 月)

進一步針對最主要實施對象國家--中國大陸進行分析，遭美國商務部認定之補貼措施以「拋棄或未催收應繳納之稅款」此一類型最多，累計 118 項，占整體補貼措施之 44%。其次為「直接轉移資金」累計 90 項，占整體補貼措施之 34%。而「提供商品或服務」累計 58 項，占整體補貼措施之 22%。與前述整體統計數據所呈現出來的比重大致相同。

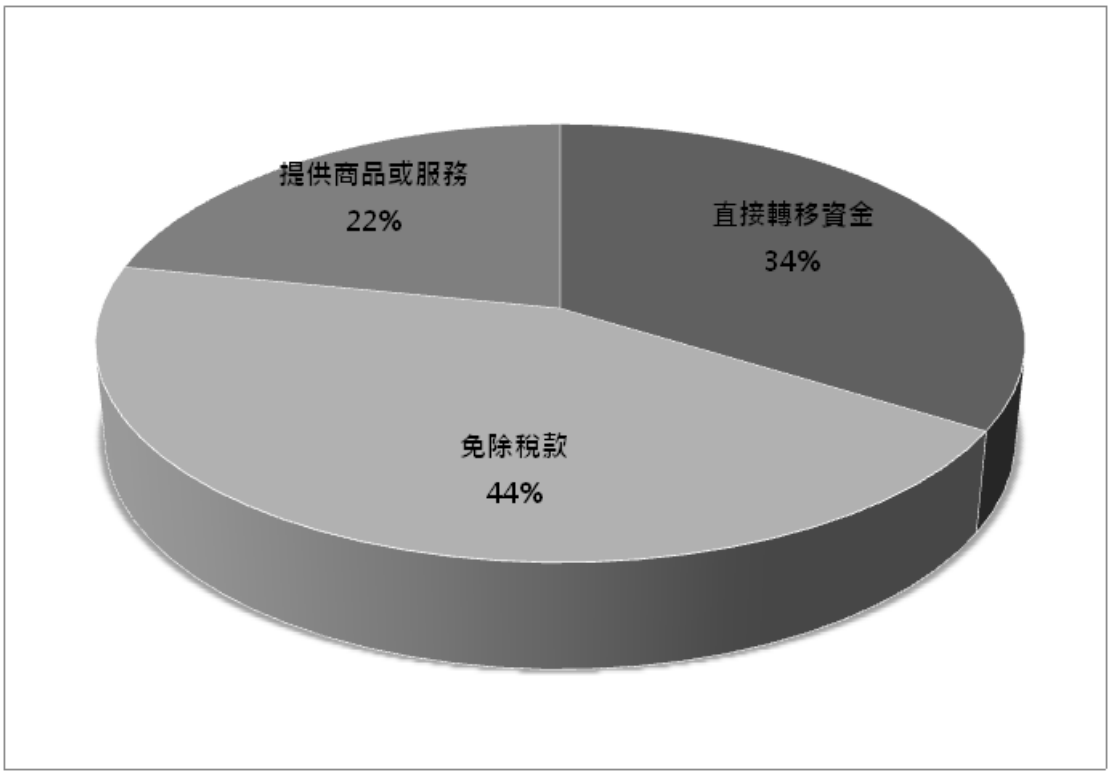


圖 11　中國大陸補貼措施類型之統計(2014 年 1 月至 2015 年 5 月)

針對另一個主要實施對象國家--印度進行分析，遭美國商務部認定之補貼措施仍以「拋棄或未催收應繳納之稅款」此一類型最多，累計 64 項，占整體補貼措施之 47%。然而，在「直接轉移資金」與「提供商品或服務」兩方面之比重則顯示與整體趨勢出現差異。其中，「直接轉移資金」此一類型措施累計達 56 項，占整體補貼措施之 41%，高於整體趨勢(35%)。相對於此，「提供商品或服務」累計達 16 項，占整體補貼措施之 12%，低於整體趨勢(21%)。

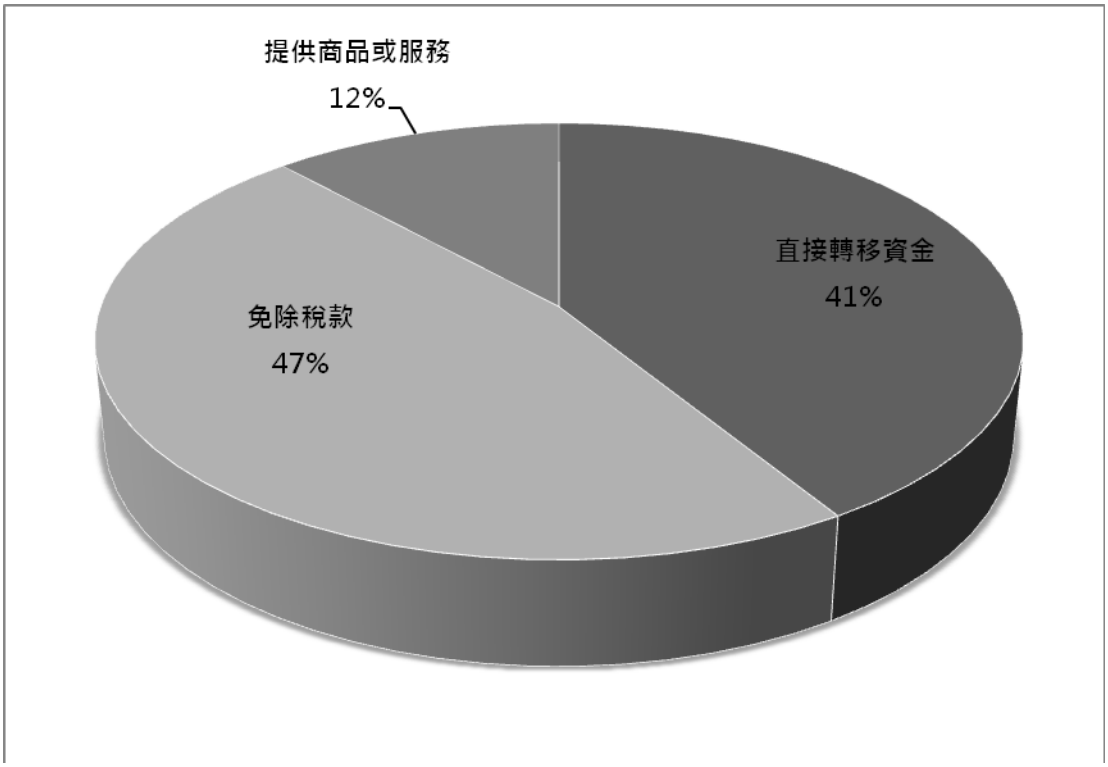


圖 12　印度補貼措施類型之統計(2014 年 1 月至 2015 年 5 月)

二、對我國實施平衡稅調查之趨勢分析

1. 整體實施趨勢

在 2012 年以前，美國有相當長一段時間未對我國發動平衡稅調查，然而，始自 2012 年起，美國業者陸續針對 3 件產品同時申請反傾銷與平衡稅調查，從而美國商務部分別針對非方向性電磁鋼片(C-583-852)、特定鋼釘產品案(C-583-855)，以及特定抗腐蝕性鋼品(C-583-857)發動雙反調查。

在此三件雙反案件中之平衡稅調查部分，僅有非方向性電磁鋼片案 1 件最終獲判課徵平衡稅。此外，特定鋼釘產品案已於 2015 年 5 月作出最終裁定，認定該案受調廠商並未受有可平衡補貼，不予課徵平衡稅。另外，特定抗腐蝕性鋼品案尚在調查程序中，商務部在今(2015)年 11 月剛發布初步裁定，認定受調廠商並未受有可平衡補貼。

表 5　美國商務部對我國實施平衡稅調查案件列表

商務部案件編號	受調產品	調查期間	課徵平衡稅日期
C-583-852	非方向性電磁鋼片	2012.1.1-2012.12.31	2014.12.3
C-583-855	特定鋼釘產品	2013.1.1-2013.12.31	DOC終裁認定受調廠商並未受有可平衡補貼。
C-583-857	特定抗鏽蝕性鋼品	2014.1.1-2014.12.31	DOC初裁認定受調廠商並未受有可平衡補貼。

資料來源:USDOC/ITA

2. 補貼措施類型之統計

針對商務部對我國實施調查的三個案件，本研究進一步分析個別案件中遭到美國業者控訴的補貼措施類型，請參照。首先，依據美國關稅法第 771 條（5）（D）對四種政府補貼類型之劃分，以「直接轉移資金類型」之補貼措施最常遭到控訴，共計有 18 項補貼措施屬於此一類型，占整體 58%。其次為「拋棄或未催收應繳納稅款類型」之補貼措施，共計有 9 項(29%)。另有 4 項補貼措施屬於「提供非屬一般基本設施之商品或服務類型」，占整體 13%。除此之外，並未有補貼措施屬於「收購商品」此一類型(請參見報告附件二「美國對我國實施平衡稅調查案件之補貼類型統計」)。與前揭美國整體實施趨勢比較，我國直接轉移資金類型之補貼措施遭到美方控訴之比例(58%)，顯著高於同一補貼類型在美國整體實施趨勢之統計比重(35%)。

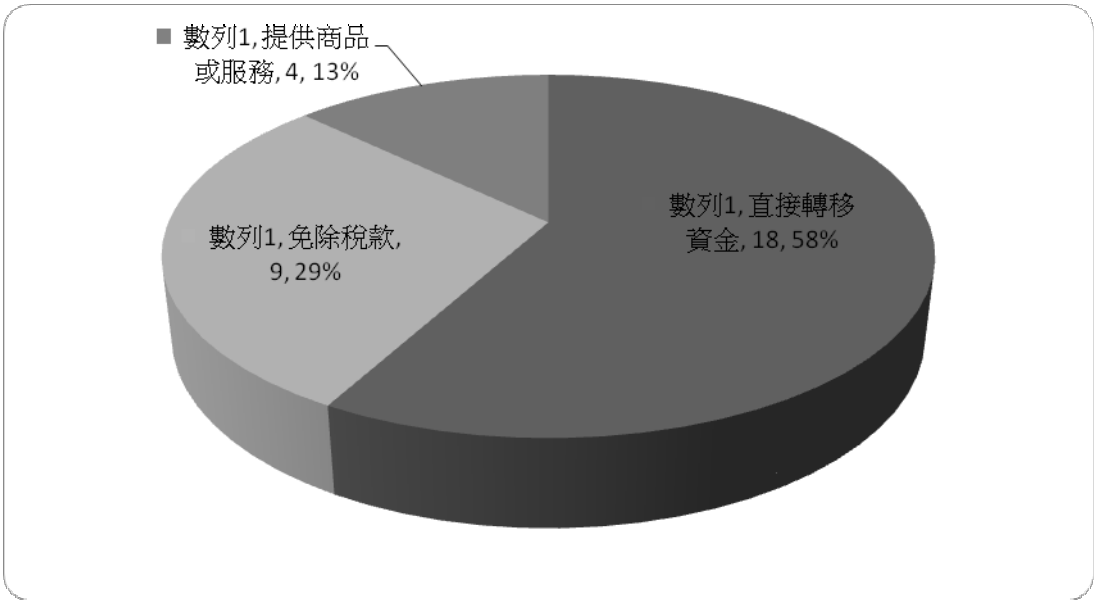


圖 13　我國平衡稅調查案件補貼措施類型之統計

進一步觀察我國補貼措施重複遭到控訴與調查之情況，可以發現我國補貼措施重複在不同調查案件中遭到調查的情況並不嚴重，其中，以「投資自動化機器設備所得稅減免」此一措施最常遭到控訴，其餘重複遭到控訴措施包括:「進口設備免關稅」、「協助傳統產業技術開發計畫」、「強化新興產業發展能力計畫」等。

雖然美國業者在個別案件中時常指控補貼計畫，然而，此皆補貼計畫在後續調查程序中多數被商務部認定屬於「調查期間內業者並未使用該項補貼」、或是「調查期間內不存在之補貼措施」，其中，僅有少數補貼計畫被商務部認定有進一步檢視分析補貼率之必要，如:特定鋼釘產品案中的「能源技術補助方案」、特定抗腐蝕性鋼品案中的「國家發展基金提供之融資」、「投資自動化機器設備所得稅減免」、「進口設備免關稅」、「低於適當報酬提供熱軋鋼與冷軋鋼」。由此觀之，從近期商務部發動調查案件中可以發現，美國業者對我國產品提出控訴時，普遍存在控訴浮濫的情況。

表 6　商務部對我國補貼措施認定結果之分析

認定結果	非方向性電磁鋼片案	特定鋼釘產品案	特定抗腐蝕性鋼品案(初裁)
調查期間內業者並未使用該項補貼	4件	8件	16件
調查期間內不存在之補貼措施	6件	1件	1件
進行補貼率認定之補貼措施	10件	1件	3件
總計	20件	10件	20件

資料來源:本研究整理

3. 美方針對非方向性電磁鋼片課徵平衡稅後對出口量之影響

目前僅有非方向性電磁鋼片為確定遭商務部裁定課徵平衡稅之產品，於該案終局裁定中，中鋼公司及其控股之中龍鋼鐵、高科磁技等公司獲判不予課徵平衡稅，麗鋼公司則因未填答問卷，商務部依據不利可得事實（AFA）裁定麗鋼公司須課徵 17.12%之平衡稅率，並計算出其他廠商稅率為 8.8%。

國別	課稅中產品	稅則號列	平衡稅率	實施日期
美國	非方向性電磁鋼片	美國海關稅則10位碼 7225.19.0000, 7226.19.1000, 7226.19.9000 7225.50.8085, 7225.99.0090, 7226.92.5000, 7226.92.7050, 7226.92.8050, 7226.99.0180	麗鋼公司17.12%，其他廠商稅率為8.8%。	終裁 2014.10.14 平衡稅命令 2014.12.3

資料來源:本研究整理

商務部於 2014 年 12 月 3 日起公告對我國非方向性電磁鋼片開始實施平衡稅，由於目前本案實施期間較短，本研究僅以 2014 年與 2015 年 1-9 月同期進行美國進口量變化之比較，說明課徵平衡稅對進口量之影響程度。

相同調查期間內，美國同時對中國大陸、韓國也發動非方向性電磁鋼片之平衡稅調查程序，其後，商務部在 2014 年 12 月同時對我國與中國大陸公告實施平衡稅，另一方面，韓國於調查過程中因認定補貼屬於微量，則獲判不予課徵平衡稅。若是以 2013 年與 2014 年主要國家對美國進口量

比重進行觀察，顯示現階段韓國(13.24%)與日本(17.05%)、德國(18.44%)、加拿大(13.70%)等國之產品競爭力屬於同一群組，而我國(1.44%)與中國大陸(0.69)屬於同一群組。

首先，比較韓國 2015 年同期進口量變化幅度，韓國與相同群組國家均呈現進口量下降趨勢，韓國下降幅度為 16.79%，與日本(19.22%)、德國(6.53%)、加拿大(24.57%)等國之降幅相當。其次，進一步觀察同為遭到課徵平衡稅之中國大陸與我國，2015 年同期內進口量分別出現 86.37%、74.31%之降幅。從平衡稅實施前後之變化量加以觀察，可以發現遭課徵平衡稅的國家其對美出口量均出現大幅度的下降，且遠高於同一時期美國整體進口量之下降幅度(7.66%)。

表 7　美國對台灣課平衡稅之非方向性電磁鋼片產品的進口概況(1-9 月同期)

國家	2013		2014		2015		14-15變化(%)
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	
世界	349.83	100%	479.81	100%	443.07	100%	-7.66%
德國	40.87	11.68%	88.49	18.44%	82.71	18.67%	-6.53%
日本	95.05	27.17%	81.79	17.05%	66.06	14.91%	-19.22%
韓國	48.41	13.84%	63.54	13.24%	52.87	11.93%	-16.79%
加拿大	18.80	5.38%	65.74	13.70%	49.59	11.19%	-24.57%
台灣	8.06	2.31%	6.89	1.44%	0.93	0.21%	-86.37%
中國大陸	10.17	2.91%	3.32	0.69%	0.85	0.19%	-74.31%

資料來源: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census

第三節　平衡稅案件調查之補貼認定原則

美國平衡稅調查程序可區分為兩大部分，即由美國商務部調查是否有補貼之存在，以及國際貿易委員會調查涉案產品是否對國內產業造成實質損害或引起實質損害之威脅。補貼調查之部分，美國商務部主要依循美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節所規定之「補貼定義」及第 A 節「調查程序」進行判定，以下首先就美國法關於「補貼」之認定原則作進一步

論述。

依據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）將補貼主要分為「可平衡補貼」（Countervailable subsidies）及「非可平衡補貼」（Noncountervailable subsidies）之兩大類[62]。關於「非可平衡補貼」，美國關稅法第 771 條（5B）明定，補貼如符合「研究補貼」、「對貧窮地區之補貼」、「為適應新環境需要而改變現有設施之補貼」或是符合「公告之補貼計畫」之四種情況，則該補貼項目應為非可平衡補貼，美國主管機關不得對涉案產品課徵平衡稅。

另一方面，依據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）（B）[63]之規定可知，「補貼」係指有關當局提供以下三種方式授予某人利益，包含：「提供財務補助」、或「提供 GATT1994 第 16 條所指任何形式之收入或價格支持者」、或是「為提供財務補助而支付金錢予一基金機構，或委託或指示一私人機構提供財務補助，而該提供補助通常為政府所為，且其實施實質上與政府通常所為無異」。除此之外，商務部認定補貼存在之時，無須考慮接受補貼者為公營或民營，也不須考量是直接或間接對產品之製造、生產或出口為補貼，或是補貼之效果。

綜上可知，美國關稅法主要以三項要件判定補貼是否為「可平衡補貼」，即「政府財務補助」（Financial contribution）、「利益之授予」（Benefit to the recipient）、「補貼須具特定性」（Specificity），以下將分別進行歸納分析。

[62]美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條第(5)(19 U.S.C §1677(5))包含(A)-(F)各款規定，其中(A)款確定可平衡補貼之範圍;(B)規定了補貼各項要件;(C)則是排除補貼之其他考量要素;(D)列示了關於補貼要件-「財務援助」之範圍;(E)確定補貼要件-「利益授予」四種態樣;(F)處理廠商所有權移轉後，其補貼利益之歸屬。另外，同條(5A)則是規範補貼要件-「特定性」分為(B)「出口補貼」、(C)「進口替代補貼」、(D)「國內補貼」三種不同情形;(5B)則是規定了非可平衡補貼之種類，包含(B)「研究補貼」、(C)「對貧窮地區之補貼」、(D)「為適應新環境需要而改變現有設施之補貼」及(E)「公告之補貼計畫」之四種情況。參閱網址: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677

[63]Section 771(5)(B) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5)(B)- Subsidy described.

一、財務補助

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）（D）[64]規定，「財務補助」主要包含（但不限於）下列四種態樣：

- 直接轉移資金，如獎助、貸款、及注入股金，或潛在的直接轉移資金錢或債務，如貸款保證。
- 拋棄或未催收應繳納之稅款，如給予賦稅優惠或應稅所得之扣除。
- 提供非屬一般基本設施之商品或服務，或
- 收購商品。

儘管在美國法中，係以前述較為常見之四種態樣作為補貼之類型，然而法條中仍保留彈性，以便囊括其他類型之補貼。此外，因法條明定政府可以直接或間接方式提供資金，故亦可涵蓋政府委託或指示私人機構提供補貼的情況。實務上，美國商務部多依據個案進行判定。

二、「利益之授予」

單就前述「財務補助」之存在並不會構成補貼，須該資金之提供已授予廠商[65](firm)利益，補貼方得成立。美國聯邦行政法規(US Code of Federal Regulations）第 19 章關稅，即明定了 15 種常用的利益授予方式，以及其計算利益額度之方式。除此之外，如有其他補貼發生，商務部應判斷涉案政府的補貼計畫，是否允許廠商得以投入更少成本（例如金錢、商品或服務），或是收受更多利益，以確認是否有「利益之授予」。

惟若利益授予之形式不符合「減少成本」或「增加收益」時，美國商務部始得依據關稅法第七章第 771 條（5）（E）[66]所設立的以下四種態樣，判定系爭補貼計畫是否符合「利益之授予」:

---

[64]Section 771(5)(D) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5)(D)- Financial contribution.

[65]於本段(利益之授予)中所指稱之廠商，係指可能接受政府平衡補貼之接受者，包含任何個人、公司、合夥關係、企業、合資企業、公會、組織、或其他實體。

[66]Section 771(5)(E) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5)(E)- Benefit conferred.

- 於注入股金之情形，於作成注入股金之國家如投資決策與私人通常之投資實務不符，包括有關提供轉投資資本之實務。
- 於貸款之情形，如接受者因該貸款所付金額，與其於市場中實際可得同等之商業貸款，所應付出之金額間，存有差距。
- 於貸款保證之情形，在調整保證費用差距後，如接受者因該被保證貸款所付金額，與其於無有關當局為同等之商業貸款作保之情形下，所應付出之金額間，存有差距。
- 於提供商品或服務之情形，如商品或服務之提供低於適當報酬[67]；而於收購商品之情形，如商品之收購買高於適當報酬。

事實上，判定授予利益價值之方法極為複雜且重要，並因系爭補貼之類型與運用而異。一般而言，主要依據當時開放市場之條件（如價格、品質、市場供應狀況、適銷性及其他涉及購買或銷售條件之因素）判定貼貼是否適當。此外，美國商務部在調查補貼是否存在時，並不需要考量該補貼所造成之影響，如對價格的影響、因價格或收入支持而來的產量等。

因此，美國聯邦行政法規第 19 章關稅[68]，即針對美國平衡稅調查中經常遇到的補貼項目類型，制定了進一步詳細解釋該等項目之利益為何及利益價值計算方式，分述如下：

（一）獎助[69]（Grants）

依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.504 節，可知商務部認定獎助之利益及廠商接受利益之時點如下：

[67]美國關稅法第七章第 771 條(5)明定，適當報酬(Adequate Remuneration)應依受調查或檢討之國家內，該商品或服務之提供或收購商品之一般市場條件為決定。所謂一般市場條件，包括價格、品質、供給量、市場性、運輸、及其他買賣條件

[68]19 CFR Part 351, Subpart E-Identification and Measurement of Countervailable Subsidies, see: https://www.law.cornell.edu/cfr/text/19/part-351/subpart-E

[69]19 CFR 351.504 - Grants.

1. 利益之授予：

美國聯邦法規明定，政府提供廠商之獎助金額即為利益。

2. 接受利益之時點：

以廠商收受獎助之日為接受利益的時點。

（二）貸款[70]（Loans）

美國聯邦行政法規第 19 章第 351.505 節將貸款區分為四種，分別為：短期貸款、具有固定優惠利率的長期貸款、具有固定利率及不同還款計畫的長期貸款、和具有浮動利率的長期貸款。關於貸款利益之授予，以及廠商接受利益之時點，因貸款種類不同而有所區別。

1. 利益之授予：

廠商清償政府貸款之金額，少於廠商支付其於實際市場上所能取得之可供比較的商業貸款（Comparable commercial loan）之金額，差額即為「利益」。

（1）「可供比較的商業貸款」：

- 可供比較（Comparable）之定義：得與政府貸款相較之商業貸款，必須與政府貸款有類似的「貸款結構」（固定利率或浮動利率）、「貸款之到期日」（長期或短期貸款）、以及「計算貸款所使用的貨幣」。
- 商業：「商業」貸款係指廠商向商業融資機構進行融資，或是廠商向商業市場發行的債務證券。公營銀行提供的貸款亦可視為商業貸款；除非有證據足證公營銀行係依據非商業條款，或是政府指示而提供系爭貸款。倘若係基於政府補貼計畫，或是由具有特殊目的之公營銀行所提供的貸款，則系爭貸款不應被視為商業貸款。
- 長期貸款：長期貸款係指清償期超過一年的貸款。如政府提供的

[70] 19 CFR 351.505 – Loans.

貸款為長期貸款，則應挑選於政府貸款成立之同一年度或不久前所成立的貸款，以資比較。

- 短期貸款：短期貸款係指清償期為一年以下的貸款。如政府提供予廠商短期貸款，則應於廠商取得政府貸款之時點，以同一年度內可供比較之貸款的利率年度平均值，與政府短期貸款相較；倘如可供比較之貸款利率於調查或審核期間有明顯波動，則應以當時環境下最接近之利率進行比較。

（2）廠商實際上於市場所能取得之貸款

一般而言，美國商務部會依據系爭廠商取得可供比較之商業貸款（包含長期及短期貸款）的實際經驗，進行比較，以判定該廠商是否受有利益。倘若此廠商沒有可資比較之經驗，則商務部應採用可供比較之商業貸款的國家平均利率，作為比較之基礎。另一方面，如商務部發現涉案政府向不具有信用價值之廠商[71]提供貸款時，則應另以公式計算政府的貸款利率，其計算公式如下：

$$i_b = [（1 - q_n）（1\ i_f）n /（1 - p_n）]1 / n - 1$$ [72]

其中，n 為政府貸款的攤還期數；i_b 為不具信用價值之廠商的貸款利率基準；i_f 則為具有信用價值之廠商應支付的長期貸款利率；p_n 係指於 n 年內，不具信用價值之廠商可能延遲或未付利息或本金之可能性，而 q_n 則為 n 年內，具有信用價值之廠商可能延遲或未付利息或本金之可能性。

2. 接受利益之時點：

依貸款種類之不同，廠商因而有不同的接收利益時點如下：

- 短期貸款：廠商必須支付可供比較之商業貸款的同一年。

---

[71]不具信用價值之廠商，係指商務部依據相關資訊，判斷廠商無法在取得政府貸款之期間內，依循常規商業管道取得長期貸款之情形。商務部必須依個案判定，且應盡可能著重於系爭廠商的金融情況，而非廠商營運的整體狀況。

[72] 63 FR 65348-Countervailing Duties, p.65366, see: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-1998-11-25/pdf/98-30565.pdf

- 採固定利率且有利率優惠的長期貸款：廠商必須支付可供比較之商業貸款的同一年。
- 採固定利率而有不同支付計畫的長期貸款：廠商取得貸款的同一年。
- 採浮動利率的長期貸款：廠商必須支付可供比較之商業貸款的同一年。

（三）貸款保證[73]（Loan guarantees）

貸款保證係指廠商申請貸款時，由政府提供保證，當廠商不履行債務時，則由政府依約定履行義務，承擔其保證責任。美國聯邦行政法規第 19 章第 351.506 節定有關於貸款保證之規定。

1. 授予之利益：

廠商申請貸款時由政府提供保證，則當廠商償還貸款之總金額少於廠商不具有政府保證時，於實際市場上申請可供比較的商業貸款後，必須償還之貸款總金額（包含任何保證費用）。此差額即為「利益」。

2. 政府角色：

如遇涉案政府提供其國營廠商貸款保證之情形，倘如涉案政府得提出證據，證明股東於相似情形下提供保證以供廠商進行貸款，為該國常見的商業實踐，則亦不構成利益之授予。

3. 接受利益之時點：

於貸款保證之情形，商務部認定廠商必須償還可供比較之商業貸款的同一年度，即為廠商接受利益的時點。

[73] 19 CFR 351.506 - Loan guarantees.

（四）注入股金[74]（Equity infusion）

注入股金亦可被視作政府對特定廠商的補貼，例如當廠商以高於市價之價格購入特定廠商之股份，此等情形即符合「補貼」之要件。美國聯邦行政法規第 19 章第 351.507 節即針對此情形設有規範。

1. 授予之利益：

當政府對一廠商浥注股金之決定，與該國私人投資人的通常投資實踐（包含風險投資）不一致時，即有利益之授予。換而言之，政府購入廠商新發行股票的價格，高於一般私人投資人購買相同股票之價格時，此差額即為「利益」。

（1）私人投資人購買股金之價格：

倘如涉案政府購買特定廠商新發行股票之價格，高於私人投資人購入相同股票之價格時，美國商務部通常認定政府行為與一般投資實踐不一致，此廠商因而受有利益。

一般而言，挑選一般私人投資人之投資實踐以供比較時，應以政府作成投資決定的合理同一時間內，其他私人投資人購買相同股票之價格為準，商務部將比較政府及私人投資人購買相同股票之價格，以判斷系爭廠商是否受有利益。此外，如商務部認定私人投資人之購買股數過少而不具重要性時，商務部得另選其他比較標準，例如私人投資人購買其他股票形式之價格，亦可用作比較，惟該形式須類似於政府所購入的股票形式，同時，商務部於適當時亦得調整私人投資人的買入價格，以因應股票形式之差異。

[74] 19 CFR 351.507 - Equity.

（2）不存在私人投資人實際購買股金之價格：

若無私人投資人購買特定廠商股票之實際價格存在時，商務部隨後應判斷系爭廠商是否具有「投資價值[75]」（equityworthiness）：此等廠商如具有投資價值，則商務部另有判斷政府浥注股金行為是否合理之標準；然而此等廠商若不具有投資價值，商務部將判定政府注入股金行為與一般商業實踐不一致，而有其他估算利益之方式。

（3）具有投資價值廠商之利益：

當商務部判斷此廠商具有投資價值後，下一步驟為檢驗政府所購買股金之性質和條件，是否與一般私人投資人的投資實踐一致。若結果為否定，商務部接下來應依個案情形，計算政府授予利益的額度。

（4）不具有投資價值廠商之利益：

一旦商務部判定此廠商不具有投資價值，則政府投入特定廠商之股金價額，即為廠商享有利益之額度。

2. 接受利益之時點：

以廠商「接受政府浥注股金之日」，作為廠商接受利益的時點。

（五）債務豁免[76]（Debt forgiveness）

債務豁免係指政府經由行政措施或法規，免除特定廠商履行其債務清償責任。美國聯邦行政法規第 19 章第 351.508 節明定，債務豁免亦為政府授予利益的形式之一。

1. 利益之授予：

---

[75]廠商的投資價值，係指商務部以合理私人投資人之角度，判斷系爭廠商於政府浥注股金的同時，是否擁有於合理期間內產生合理報酬率的能力。商務部並應於適當情形下，以廠商發行股票之計畫而非廠商整體為分析焦點。

[76]19 CFR 351.508 - Debt forgiveness.

政府授予特定廠商之利益額度，相當於政府豁免或承擔廠商所應繳交之債務和／或利息（包含未支付的利益）。

2. 接受利益之時點：

政府豁免或承擔廠商應繳交的債務或利息之日，即為廠商接受利益之時點。

（六）直接稅[77]（Direct taxes）

直接稅係指政府針對廠商之報酬、利潤、利息、租金、權利金以及其他形式之收入所課徵之稅金，以及對不動產所有權課徵稅金，或是社會福利稅捐[78]。依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.509 節之規定，美國將政府提供關於直接稅的補貼計畫分為兩種，分別是：減免直接稅（Exemption or remission of taxes）及延後繳納直接稅（Deferral of taxes）。關於利益授予及廠商接受利益之時點，均因政府補貼計畫之不同而有差異。

1. 利益之授予：

依「減免直接稅」或是「延後繳納直接稅」之形式，而有不同認定利益的標準。

- 減免直接稅：政府補貼計畫免除直接稅之一部或全部，或是減少計算直接稅之稅基時，廠商基於政府補貼計畫繳交的稅額少於廠商通常應繳交稅額，兩者差額即為「利益」。
- 延後繳納直接稅：政府補貼計畫允許廠商延後支付稅款時，則政府未收取的適當利息即為利益。商務部通常將「延後繳納稅款」的情形，視為政府提供相當於直接稅稅額的貸款，並依延後期限區分應適用的利率：延後一年以下時應適用短期利率；如延期超

[77] 19 CFR 351.509 – Direct taxes.

[78] See 19 CFR 351.102(b)(16)-Direct tax: "Direct tax means a tax on wages, profits, interests, rents, royalties, and all other forms of income, a tax on the ownership of real property, or a social welfare charge."

過一年，則應適用長期利率計算利息。

2. 接受利益之時點：

因政府補貼計畫的不同，商務部認定廠商接受利益的時點亦有差異。

- 減免直接稅：以「廠商原應繳交稅款之日」作為廠商接受利益之時點。
- 延後支付稅款：按延後期限而有接受時點之差別：延期一年以下之情形，「原應繳交稅款之日」即為廠商接受利益的時點；延期超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（七）間接稅和進口規費[79]（Indirect taxes and import charges）

依照美國聯邦行政法規第 19 章第 351.510 節規定，涉案政府於其出口補貼計畫之外，如另行減免對涉案產品課徵的間接稅和進口規費，將受到本項規範所拘束。

所謂間接稅，按照美國聯邦行政法規第 19 章第 351.102 節（b）（28）之規定，間接稅係指銷售稅、消費稅、交易稅、加值稅、特許經銷稅、印花稅、轉讓稅、存貨稅或設備稅、邊境稅、或任何其他「直接稅或進口規費以外之稅捐」；而所謂之「進口規費」，依據同節（b）（26）之規定，係指針對進口產品課徵之關稅、稅捐或其他非間接稅的財務規費。

此處所討論的間接稅和進口規費，依政府提供的補貼計畫可分為：減免稅收和延後繳納稅款兩種情形：

1. 利益之授予：

政府提供關於直接稅和進口規費之利益，將依其補貼計畫的不同而有差異。

- 減免稅收：當政府補貼計畫免除廠商繳交間接稅或進口規費之一

[79]19 CFR 351.510 –Indirect taxes and import charges.

部或全部時，則廠商依補貼計畫而繳交的稅費將少於廠商通常應繳交之稅費，此差額即為「利益。」

- 延後繳納稅款：政府補貼計畫允許廠商延後繳納間接稅或進口規費時，政府未收取的適當利息即為「利益」。如有延後支付稅款之情形，商務部將之視為涉案政府提供相當於稅額的貸款，應依延後期間長短區分適用利率：延後一年以下應適用短期利率；如延期超過一年，則應適用長期利率計算利息。

2. 接受利益之時點：

商務部認定廠商接受利益之時點，將依政府提供不同的補貼計畫而有所差異。

- 免稅：以「廠商應繳交間接稅或進口規費之日」作為廠商接受利益之時點。

- 延後繳納稅款：依據延後期限的不同，而有不同的認定標準：繳納延期一年以下時，以「原應繳交稅款之日」為廠商接受利益的時點；延期繳納超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（八）提供商品或服務[80]（Provision of goods or services）

當涉案政府提供特定廠商低於適當價格之商品或服務時，美國聯邦行政法規第 19 章第 351.511 節即規定，此種情形亦有構成政府補貼之虞，並定有下列判斷標準：

1. 利益之授予：

涉案政府提供低於適當價格的服務或商品時，即有「利益」存在。商務部將判定，政府收取的報酬與「適當報酬」間的差額，即為涉案政府提

[80]19 CFR 351.511 –Provision of goods or services.

供予特定廠商的「利益額度」。

2. 適當報酬：

美國關稅法明定，「適當報酬」應依受調查國家內，提供系爭商品或服務之提供，或是收購商品之一般市場條件而決定；至於「一般市場條件」則包括價格、品質、供給量、市場性、運輸、及其他買賣條件。除此之外，美國商務部在判斷「適當報酬」時仍有下述標準：

（1）原則：

一般來說，商務部將以涉案政府提供商品或服務而收受之報酬，與同樣商品或服務於該國市場進行實際交易之價格相較，以確認政府之報酬是否適當。此等實際交易價格可能取決於特定廠商與私人投資人、或進口商之間的實際交易價格，或是政府拍賣的實際銷售價格。商務部於決定以何種交易或銷售作為比較基準時，應考量產品相似程度（product similarity）、銷售、進口或拍賣的數量、以及其他影響比較性之要素。

（2）無法取得實際市場價格時：

如無實際市場價格可供比較時，商務部將比較「政府供應價格」以及「世界市場價格」之間的差異，以確認利益額度。所謂「世界市場價格」，係指該國出品商得於世界市場合理取得的價格。如有多於一個「世界市場價格」可用作比較時，商務部將會採取平均值，同時考量其他可能影響「比較性」（comparability）的要素。

（3）無法取得世界市場價格時：

倘若該國出品商無法取得於世界市場價格時，商務部將評估「政府供應價格」是否與市場原則一致，以判斷政府報酬的適當時。

（4）價格調整

商務部在計算「適當報酬」與「世界市場價格」時，應適度調整價格，以反應出當廠商實際進口或將進口產品的確切價格。調整範圍應包含進口產品之運費及進口規費。

3. 接受利益之時點：

商務部通常以「廠商支付價金之日」作為廠商接受利益之時點；如遇廠商不支付價金之情形，則以「廠商應支付價金之日」為接受時點。

4. 例外：基礎建設

「基礎建設」係指提供特定國家、地區或城市公共服務或普遍社會福利的建設。關於涉案政府提供基礎建設的情形，美國商務部認定將不構成「財務援助」。

（九）勞工相關補貼[81]（Worker-related subsidies）

一般而言，廠商應提供其底下勞工若干福利和援助，但如遇政府以特定手段免除廠商責任，則依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.513 節之規定，政府之行為有該當補貼之虞。

1. 授予之利益：

涉案政府經由補貼計畫提供勞工援助，進而免除廠商原應承擔的責任時，涉案政府的確授予特定廠商利益。

2. 接受利益的時點：

因涉案政府提供特定廠商勞工援助，而免除廠商營運成本，故商務部將以「政府提供援助之日」，作為廠商接受利益之時點。

3.案例：

整體而言，商務部僅有少數案件涉及勞工相關補貼。其中最具代表性之案例，應為美國自 1999 年 12 月 29 日起對義大利進口之裁切碳鋼板(Cut-to-Length Carbon-Quality Steel Plate)課徵平衡稅一案(C-475-827)[82] 。

---

[81]19 CFR 351.513 –Worker-related subsidies.

82 See Final Affirmativs Countervailing Duty Determination: Certain Cut-to-Length Carbon-Quality Steel Plate From Italy, 64 Fed. Reg. 73,244, December 29, 1999.

該案中，因義大利第 451/94 號法規(Law 451/94)明定，該國鋼鐵業業者應提供旗下勞工享有提早退休福利[83] (early retirement benefits)。然而，於法規執行期間(1994 年至 1996 年)，義大利政府卻免除若干特定業者之相關責任。有鑑於此，商務部認定義大利政府實有提供特定廠商相當利益，進而對涉案產品實行平衡稅措施[84]。儘管被課以平衡稅之義大利廠商隨即向美國國際貿易法院提出控訴，但法院最終仍維持商務部之裁定[85]。

除此之外，商務部於今（2015）年對自加拿大進口之超級壓光紙（supercalendered paper）課徵平衡稅一案（C-122-854）[86], 亦判定由涉案政府提供之「員工培訓補貼」，屬於美國聯邦行政法規第 19 章第 351.513 節所指稱之「勞工相關補貼」。

（十）產品出口前的國內運輸費用[87]

（Internal transport and freight charges for export shipments）

涉案政府如針對出口產品收取較低之國內運輸費用，依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.515 節，有提供特定企業利益之虞。

1. 授予之利益：

特定廠商出口產品前所支付的國內運輸費用，如低於同樣產品用於內銷市場之運費價格，則涉案政府確有授予系爭廠商利益。前述運費之差額，即為「利益額度」。

---

83 義大利第 451/94 號法規, 係要求該國鋼鐵業業者允許其男性勞工自 50 歲、女性勞工自 47 歲起，可依其意願選擇提早退休，並由該業者提供退早退休之勞工最多十年的額外補助。

84 See Final Affirmativs Countervailing Duty Determination: Certain Cut-to-Length Carbon-Quality Steel Plate From Italy, 64 Fed. Reg. 73,273, December 29, 1999.

85 ILVA LAMIERE E TUBI S.R.L. and ILVA S.P.A. v.UNITED STATES, Slip Op. 03-97, p012-13.

86 See Final Affirmativs Countervailing Duty Determination: Supercalendered Paper From Canada, 80 Fed. Reg. 63,535, Octocber 30, 2015.

87 19 CFR 351.515–Internal transport and freight charges for export shipments.

2. 例外：

如有下列情形，縱然廠商支付國內運費低於內銷的同類產品之情形，仍不存在利益：

- 運費差額是基於供應商以及貨運使用者間的正常交易而生。
- 運費差額具有商業上正當理由。

3. 接受利益之時點：

商務部通常以「廠商支付價金之日」作為廠商接受利益之時點；如遇廠商不支付價金之情形，則以「廠商應支付價金之日」為接受時點。

（十一）對出口產品之製造成本的價格偏好[88]（Price preferences for inputs used in the production of good for export）

出口商於製造出口產品的過程中，所投入的進口或國內商品或服務，可能經由涉案政府的補貼計畫，而優惠於政府提供予內銷的同類產品所使用之商品或服務，美國聯邦行政法規第 19 章第 351.516 節即訂有詳細規範。

1. 利益之授予：

政府或地方機關直接或間接地依照政府指示方案，提供出口產品之製造過程所須之進口或國內產品或服務。商務部如判定涉案政府提供之條件或條款，優於政府提供製造內銷產品所須的同類或直接競爭產品或服務，即有「利益」存在；但涉案政府之供應條件，如未優於出口商於世界市場可取得之條件時，則不在此限。

2. 利益額度：

商務部判定利益額度時，將比較出口產品於製造過程中所投入產品或

[88]19 CFR 351.516 –Price preferences for inputs used in the production of good for export.

服務的價格，以及投入產品或服務於世界市場可取得之價格[89]（包含運費）；兩者差額即為利益額度。

3. 接受利益的時點：

商務部通常以「廠商支付價金之日」作為廠商接受利益之時點；如遇廠商不支付價金之情形，則以「廠商應支付價金之日」為接受時點。

（十二）減免出口間接稅[90]

（Exemption or remission upon export of indirect taxes）

按照美國聯邦行政法規第 19 章第 351.517 節，涉案政府如減免出口產品之間接稅，將對特定廠商形成補貼。

1. 利益之授予：

涉案政府對出口產品之生產或經銷過程所減免的間接稅，即為「利益」；商務部將與用於內銷的同類產品所課徵之間接稅進行比較，兩者差額即為「利益額度」。

2. 接受利益之時點：

商務部通常以「產品出口日」作為廠商接受利益的時點。

（十三）減免或延後繳納出口產品的前階段累積間接稅[91]

（Exemption, remission or deferal upon export of prior-stage cumulative indirect taxes）

所謂前階段累積間接稅（prior-stage cumulative indirct taxes），按照美國聯邦行政法規第 19 章第 351.102 節（b）（28）之規定，係指政府對於直接

---

[89]市場可取得之價格(Commercially available price)，意指廠商得依據商業考量，自由購買國內或進品產品時所應支付之價格。

[90]19 CFR 351.517 –Exemption or remission upon export of indirect taxes.

[91]19 CFR 351.518– Exemption, remission or deferal upon export of prior-stage cumulative indirect taxes.

或間接投入出口產品製造過程之服務或商品，所課徵的間接稅[92]。同章第351.518節規定，即針對前階段累積間接稅，而將政府提供的補貼計畫劃分為減稅、免稅或延後繳納稅款三種類型，並分別訂定不同利益認定標準。

1. 利益之授予：

美國商務部依涉案政府補貼計畫，而有不同認定標準。

- 免稅：對於出口產品於製造過程中所投入之產品或服務，涉案政府透過補貼計畫，免除對其課徵前階段累積間接稅。故政府授予利益之範圍包含：免除未用於出口產品之製造歷程所投入的產品或服務（須加計正常耗損量）的稅收，或是免稅範圍超出了間接稅之範疇。

- 如有上述情形，商務部計算利益額度時有兩種不同方式：其一，商務部應比較廠商所支付的前階段累積間接稅，以及廠商支付但未用於出口產品製造過程中的產品或服務之價額，兩者差額即為利益（須加計正常耗損量）；其二、涉案政府免稅稅額，與一般進口規費之差額，即為利益額度。

- 減稅：涉案政府經由補貼計畫，減少廠商應繳納的前階段累積間接稅。此時，政府授予之利益即為其減輕稅額；商務部判斷利益額度時，應比較涉案政府課徵的前階段累積間接稅（加計正常耗損量），以及其減少稅額，兩者差額即為利益額度。

- 延後繳納稅款：涉案政府的補貼計畫，如允許廠商延後繳納出口產品的前階段累積間接稅時，則政府提供利益的範圍包含：延後繳納未用於出口產品之製造歷程所投入的產品或服務（須加計正常耗損量）的稅款，以及政府對於延後支付之稅款未收取適當利息的情形。

---

[92]See 19 CFR 351.102(b)(28)- Indirect tax: "Indirect tax" means a sales, excise, turnover, value added, franchise, stamp, transfer, inventory, or equipment tax, a border tax, or any other tax other than a direct tax or an import charge."

如有延後繳納稅款之情形，商務部通常視之為涉案政府提供相當於稅額的貸款，並依延後期間而適用不同的貸款利率：延後一年以下時應適用短期利率；如延期超過一年，則應適用長期利率計算利息。

2. 例外：

如有下列情形，則涉案政府的補貼計畫不構成「利益之授予」:

- 涉案政府已設立並實行一項系統或程序，證實系爭商品或服務已完整投入出口產品的製造過程，以及政府已針對系爭商品或服務課徵間接稅。此等系統或程序係依據出口國普遍接受的商業實踐而設立，並可合理、有效地達成預定目標。
- 系爭政府若未設有前述之系統或程序、或是其系統或程序不合理、或此等系統或程序合理，但適用情形不佳，則系爭政府必須檢驗製造過程的實際投入情形，以證實其提供之服務或商品已完整投入出口產品的製造過程，以及已對系爭商品或服務課徵間接稅。

3. 接受利益之時點：

商務部認定廠商接受利益的時點，將依政府補貼計畫而有異：

- 減稅：商務部將以「產品出口日」作為廠商接受政府利益之時點。
- 免稅：同上。
- 延後繳納稅款：依延後期間而有不同：延期一年以下時，「原應繳交稅款之日」為廠商接受利益的時點；延期超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（十四）減少或退還進口規費[93]

（Remissioin or drawback of import charges upon export）

製造出口產品之過程中，出口商可能使用進口產品以減低生產成本，然而，涉案政府若經由補貼計畫減少或退還其進口規範，將對特定廠商形成利益。美國聯邦行政法規第 19 章第 351.519 節即訂有詳細規範。

1. 利益之授予：

涉案政府透過補貼計畫而減輕或退還一部或全部之規範。如欲認定此等補貼計畫是否授予特定廠商利益，將按照補貼計畫之不同，分別進行認定：

- 減少或退還進口規費：涉案政府對前述進口產品所減少或退還之規費額度，即為利益之授予（加計正常耗損量）。
- 免除進口規費：如進口產品未投入製造出口產品之過程，而政府仍予以免除進口規費（加計正常耗損量），或是免除範圍超過對前述產品之進口規費，即有利益存在。
- 延後繳納進口規費：利益範圍包含：進口產品未投入製造出口產品之過程，而政府仍予以免除進口規費（須加計正常耗損量），以及政府對於延後遲納之稅款未收取適當利息的情形。

2. 替代產品之退稅（Substitution drawback）：

特定廠商於製造出口產品之過程中，有時會使用和進口產品相同數量、品質、及特質的本地產品，以代替進口產品。此時，儘管系爭廠商未將進口產品投入生產過程，此情形不符合「退還進口規費」的要件，但一般而言，涉案國政府會訂有若干彈性標準，令此等廠商仍得以享有退稅優

[93] 19 CFR 351.519 – Remissioin or drawback of import charges upon export.

惠。因此，替代產品之退稅，不一定會構成「利益之授予」，但如下列情形，則不在此限：

- 未於合理期間（最長不得超過二年）進行出口程序。
- 退還規費的額度，超過涉案政府對進口產品課徵的進口規費。

3. 利益額度

美國商務部計算利益額度的標準，將因為涉案政府的補貼計畫而有所不同：

- 減少或退還進口規費：政府減少或退還的進口規費，即為涉案政府授予特定廠商的利益額度。
- 免除進口規費：如有免除進口規費之情形，利益額度應為政府免除了未投入於製造產品的進口產品規費，以及超過免除範圍而仍免除的進口規費。
- 延後繳納進口規費：如有延後繳納進口規費之情形，商務部通常將其視為：涉案政府提供相當於「未投入於製造過程之進口產品規費」的貸款，並應依延後期間區分適用貸款利率。

4. 例外：

上述三種情形允許美國主管機關計算利益額度，但如有下列情形，則政府的補貼計畫不應構成「利益之授予」:

- 系爭政府已設立並實行一項系統或程序，證實其進口產品已完整投入出口產品的製造過程，以及政府已對系爭產品課徵進口規費。此等系統或程序係依據出口國普遍接受的商業實踐而設立，並可合理、有效地達成預定目標。
- 系爭政府若未設有前述之系統或程序、或是其系統或程序不合理、或此等系統或程序合理，但適用情形不佳，則系爭政府必須檢驗製造過程的實際投入情形，以證實其提供進口產品已完整投

入出口產品的製造過程，以及已對系爭產品課徵進口規費。

5. 接受利益之時點：

關於特定廠商接受利益之時點，商務部認定標準如下：

- 減少或退還進口規費：以產品出口日為接受利益的時點。
- 免除進口規費：同上。
- 延後繳納進口規費：依延後期間而有不同：延期一年以下時，「原應繳交稅款之日」為廠商接受利益的時點；延期超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（十五）出口保險[94]（Export Insurance）

出口保險係指關於廠商出口商品至國外可能遭遇之損失，由保險業者提供補償，包含：出口產品成本增加、買受人不依約付款、通貨膨漲或是交換匯率風險[95]等。而美國聯邦行政法規第 19 章第 351.520 節即明定，涉案政府如提供予特定廠商出口的保險費率過低，即構成利益。

1. 授予之利益：

涉案政府利用特定補貼計畫，規定特定廠商繳交之保險費率，不足以涵蓋廠商的長期營運成本及虧損時，即有利益之授予。

2. 利益額度：

一旦商務部判定特定廠商支付的保險費率過低，商務部通常將比較特定廠商支付的保險費，以及系爭廠商在調查或審核期間基於保險計畫所收受的金額；前述兩者差額即為利益額度。

3. 接受利益之時點：

---

[94]19 CFR 351.520 –Export Insurance.

[95]See 19 CFR 351.102(b)(20)- Export insurance: "Export insurance includes, but is not limited to, insurance against increases in the cost of exported products, nonpayment by the customer, inflation, or exchange rate risks."

特定廠商接受利益之時點，以商務部計算利益額度的同一年度為準。

（十六）小結

除前述 15 種不同的利益授予方式之外，關於同一政府補貼計畫涉及多種程度的財務援助，是否構成利益授予之情形，美國聯邦行政法規亦訂有相關規範。亦即如涉案政府訂有一項補貼計畫，其中含有一種或多種非特定的補貼時，如廠商經由此計畫而收受較「非特定補貼」更為優惠的待遇，即有「利益」存在。惟此種財務援助方式仍有下列限制：其一，涉案政府須依據法規、行政命令、行政規章或其他法令，而提供財務援助；其二，系爭補貼計畫須具體闡明其財務授助標準；其三，廠商必須符合「非特定補貼」之資格[96]。

表 8　財務援助規範架構整理表

財務援助	美國聯邦行政法規第 19 章/美國關稅法	利益之授予	SCM 協定
獎助	第 351.504 節	政府提供廠商之獎助金額。	無
貸款	第 351.505 節/第 771(5)(E)(ii)條	廠商清償政府貸款之金額，與廠商支付其於實際市場上所能取得的商業貸款間之差額。	SCM 協定第 14 條(b)款
貸款保證	第 351.506 節/第 771(5)(E)(iii)條	廠商申請貸款時由政府提供保證，則當廠商償還貸款之總金額，與廠商於實際市場上申請商業貸款後，必須償還的貸款總金額間之差額。	SCM 協定第 14 條(c)款
注入股金	第 351.507 節/第 771(5)(E)(i)條	政府購入廠商新發行股票的價格，與一般私人投資人購買相同股票間之差額。	SCM 協定第 14 條(a)款
債務豁免	第 351.508 節	政府豁免或承擔廠商所應繳交之債務和／或利息（包含未支付的利益）。	無
直接稅	第 351.509 節	● 減免直接稅：廠商基於政府補貼計畫所繳交稅額，與廠商通常應繳交稅額間之差額。 ● 延後繳納直接稅：政府未收取的適當利息即為利益。	SCM 協定附件 I 第(e)、(f)項

[96]19 CFR 351.503(d) –Varying financial contribution levels.

財務援助	美國聯邦行政法規第 19 章/美國關稅法	利益之授予	SCM 協定
間接稅和進口規費	第 351.510 節	● 減免稅收：廠商依補貼計畫而繳交的稅費，與廠商通常應繳交稅費間之差額。 ● 延後繳納稅款：政府未收取的適當利息即為「利益」。	無
提供商品或服務	第 351.511 節/第 771(5)(E)(iv)條	政府提供商品或服務而收取的報酬，與適當報酬間的差額。	SCM 協定第 14 條(d)款
勞工相關補貼	第 351.513 節	政府經由補貼計畫提供勞工援助之額度。	無
產品出口前的國內運輸費用	第 351.515 節	特定廠商出口產品前所支付的國內運輸費用，與同樣產品用於內銷市場的運費間之差額。	SCM 協定附件 I 第(c)項
對出口產品之製造成本的價格偏好	第 351.516 節	出口產品於製造過程中所投入產品或服務的價格，以及投入產品或服務於世界市場可取得之價格間的差額。	SCM 協定附件 I 第(d)項
減免出口間接稅	第 351.517 節	政府對出口產品之生產或經銷過程所減免的間接稅，與用於內銷的同類產品所課徵之間接稅間的差額。	SCM 協定附件 I 第(g)項
減免或延後繳納出口產品的前階段累積間接稅	第 351.518 節	● 免稅：其一、廠商所支付的前階段累積間接稅，以及廠商支付但未用於出口產品製造過程中的產品或服務之價額，兩者差額即為利益；其二、涉案政府免稅稅額，與一般進口規費之差額。 ● 減稅：政府課徵的前階段累積間接稅（加計正常耗損量），以及其減少稅額間之差額。 ● 延後繳納稅款：包含廠商延後繳納未用於出口產品之製造歷程所投入的產品或服務的稅款，以及政府對於延後支付之稅款未收取適當利息。	SCM 協定附件 I 第(h)項
減少或退還進口規費	第 351.519 節	● 減少或退還進口規費：政府減少或退還的進口規費。 ● 免除進口規費：包含政府免除了未投入於製造產品的進口產品規費，以及超過免除範圍而仍免除的進口規費。	SCM 協定附件 I 第(i)項

財務援助	美國聯邦行政法規第 19 章/美國關稅法	利益之授予	SCM 協定
		● 延後繳納進口規費：包含進口產品未投入製造出口產品之過程，而政府仍予以免除進口規費，以及政府對於延後遲納之稅款未收取適當利息。	
出口保險	第 351.520 節	特定廠商支付的保險費，以及系爭廠商在調查或審核期間基於保險計畫所收受的金額間之差額。	SCM 協定附件 I 第(j)項

資料來源:本研究整理

三、「補貼須具特定性」

政府補貼項目所提供的利益，必須針對一個或數個特定的廠商，亦即該利益僅授予一個特定廠商、產業或團體，而非對整體經濟提供部分類型之利益，始符合「特定性」之要件。

「特定性」的設立，主要係為排除該等政府用以執行例行管理的協助計畫或服務，成為美國商務部課徵平衡稅的客體，如公共道路、橋梁等任何人均可受益之基礎建設便不具「特定性」。換句話說，補貼須有「特定性」，以避免廣泛提供利益的政府計畫被課以平衡稅。

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771（5A）[97]將政府補貼分為三種，包含出口補貼、進口替代補貼及國內補貼，以進一步闡述「特定性」之要件，以下分別進行說明：

（一）出口補貼（Export subsidies）

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5A）（B）規定，政府之補貼計畫，於法律上或事實上，依照出口實績或以出口實績為條件之一而為之補貼，是為「出口補貼」[98]。在補貼計畫同時涉及出口及

[97] Section 771(5A) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)- Specificity.

[98] See Section 771(5A)(B) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)(B)- Export subsidy: "An export subsidy is a subsidy that is, in law or in fact, contingent upon export performance, alone or as 1 of 2 or more conditions."

非出口因素的情況，只要一個出口因素存在，美國商務部多將該補貼計畫判定為出口補貼。而在涉及事實上（de facto）出口條件的情況，即便外國政府在法律上並未針對出口條件進行討論，美國商務部仍多依據特定案件之情況判定事實上出口條件。

除此之外，美國聯邦行政法規第 19 章第 351.514 節[99]進一步闡述「出口補貼」的要件：商務部依據出口實績或出口實績為條件之一，以決定系爭補貼是否為「出口補貼」；換言之，商務部將考量涉案政府之補貼計畫，於法律上或事實上，是否成為出口或出口收入的一部分，作為「出口補貼」的判斷標準。另一方面，關於涉案政府的「出口促進計畫」，倘如商務部認為系爭計畫係涉及普遍商業活動，而非僅促進特定產品的出口，則亦不具有「特定性」。

（二）進口替代補貼（Import substitution subsidies）

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771（5A）（C）[100]規定，政府之補貼計畫，係以使用國內產品代替進口產品為條件或條件之一而為之補貼，是為「進口替代補貼」。一般而言，此種補貼多由政府直接支付生產者，補償國內及進口產品間價差方式進行，在判定此種補貼是否可課以平衡稅時，經常引發許多爭議，如替代產品的可比較性、進口及國內產品價差之證明文件等。如同出口補貼，美國商務部在判定上，亦竭力囊括所有「進口替代補貼」之類型。

---

[99]See 19 CFR 351.514 –Export subsidies: “(a) In general. The Secretary will consider a subsidy to be an export subsidy if the Secretary determines that eligibility for, approval of, or the amount of, a subsidy is contingent upon export performance. In applying this section, the Secretary will consider a subsidy to be contingent upon export performance if the provision of the subsidy is, in law or in fact, tied to actual or anticipated exportation or export earnings, alone or as one of two or more conditions. (b) Exception. In the case of export promotion activities of a government, a benefit does not exist if the Secretary determines that the activities consist of general informational activities that do not promote particular products over others.”

[100]See Section 771(5A)(C) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)(C)-Import substitution subsidy: “An import substitution subsidy is a subsidy that is contingent upon the use of domestic goods over imported goods, alone or as 1 of 2 or more conditions.”

（三）國內補貼（Domestic subsidies）

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5A）（D）[101]規定，為認定有關當局所提供予管轄區內廠商或產業之補貼（非出口補貼或進口替代補貼）是否為法律上或事實上之特殊補貼時，應適用以下規則：

- 提供補貼之有關當局，或其為補貼所依據之立法，明白限制廠商或產業獲取補貼者，該補貼便具有法律上「特定性」。
- 有關當局提供補貼，或其為補貼所依據之立法，訂定獲取補貼之資格，補貼數額之客觀標準或條件 者，如有以下情形，則該補貼在法律上便不具「特定性」：
  1. 資格為準則式（自動）。
  2. 資格之標準或條件被嚴格遵守，及
  3. 標準或條件於相關法律，行政規章，或其他官方文件清楚列明，而得以查證者。
- 有理由相信一補貼事實上具有「特定性」，且該補貼如具以下因素之一者，則該補貼為「特定性」：
  1. 無論是否以廠商或產業之基礎為考量，實際接受補貼者之數目有限（limited in number）。
  2. 一般而言，商務部須依個案判斷，一補貼計畫下實際接受補貼者之數目是否得以確定且有限。反之，如系爭補貼是普遍適用且在該國境內有大量接受補貼者，則不該當此要件[102]。
  3. 一廠商或產業為補貼之主要使用者。
  4. 一廠商或產業獲取不成比例之大量補貼數額(receives a

[101]Section 771(5A)(D) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)(D)- Domestic subsidy.

[102]See Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Non-Oriented Electrical Steel from Taiwan, October 6, 2015, C-583-852, p. 31-32.

disproportionately large amount of the subsidy)。

原則上，商務部須依個案情形判定一廠商或產業是否獲取不成比例之大量補貼數額。按過去商務部實務作法，而有以下若干判定標準，包含：

1)涉案企業在同一補貼計畫下，所獲補貼數額是否明顯高於其他企業所收補貼之平均值[103]；

2)在同一補貼計畫下，涉案企業所獲補貼是否符合下列情形：

i.涉案企業獲取補貼占補貼計畫所提供補貼總額之比率，高於其他企業收受補貼所佔之比率；及

ii.涉案企業所獲補貼是一般受補貼企業所獲補貼額度的數倍[104]。

3)涉案企業所獲補貼明顯高於同一期間其他受補貼企業之所獲補貼之平均值[105]。

5. 有關當局提供補貼之方式以裁量權給予補貼顯示特惠於某一廠商或產業。

主管機關在衡量前述 4 項因素時，應考慮在提供補貼之當局內，經濟活動之多元化之程度，以及所已實施補貼計劃時間之長短。

- 如補貼僅限於位於提供補貼有關當局管轄範圍特定地理區域內之廠商或產業者，該補貼為「特定性」 。

關於「特定性」要件的判定，美國聯邦行政法規第 19 章第 351.502 節

[103]See Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Large Residential Washers from the Republic of Korea, December 18, 2012, C-580-869, p.33-37.

[104]See Alloy Magnesium from Canada: Preliminary Results of Countervailing Duty New Shipper Review, C-122-815, January 28, 2003, 68 Fed. Reg. 4,175.

[105]See Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Stainless Steel Wire Rod from Italy, 63 FR 40474, July 29, 1998.

[106]針對美國關稅法第 771 條（5A）（D）（iii）－即補貼事實上是否具有特定性－有更進一步的闡述：

1. 依序分析(Sequential analysis)：

為確認系爭補貼是否具有「事實上特定性」（*de facto* specific），美國商務部將依次檢驗關稅法第 771 條（5A）（D）（iii）之要件。只要其中一項要件為肯定，即不須繼續檢驗其他要件[107]。

2. 群聚（Group）

僅管美國商務部需要確認系爭補貼是否僅提供予某一廠商或產業群聚，但一般而言，商務部不須確認，此等符合補貼資格或實際上收到補貼的廠商或產業之間有無共同特徵[108]。

3. 整體關聯（Integral linkage）

除非商務部確認涉案政府的兩個或兩個以上的補貼計畫間無法分割，否則，通常情形下商務部將會單獨審查系爭補貼計畫的特定性。因此，如有下列情形，美國商務部將會認定兩個或以上的補貼計畫間有「整體關聯」[109]：

- 補貼計畫皆具有相同目的；
- 補貼計畫均賦予相同類型之利益；
- 補貼計畫將對相似情況的廠商給予相似程度的利益；以及
- 在計畫開始時，補貼計畫之間就有關聯。

---

[106]19 CFR 351.502 - Specificity of domestic subsidies.

[107]19 CFR 351.502(a)- Sequential analysis

[108]19 CFR 351.502(b)- Characteristics of a “group.”

[109]19 CFR 351.502(c)- Integral linkage.

4. 其他情形

美國商務部不會因為該補貼僅限於農業[110]、或針對中小廠商[111]、或是賑災所須[112]（即對受災區的任何人提供之一般性之補助），而認為系爭補貼為具有特定性的國內補貼。

[110]19 CFR 351.502(d)- Agricultural subsidies..

[111]19 CFR 351.502(e)-Subsidies to small-and medium-sized businesses.

[112]19 CFR 351.502(f)- Disaster relief.

第三章　WTO 補貼及平衡措施之案例分析

第一節　概論

觀察 WTO 爭端解決案件之發展現況，平衡稅相關之 WTO 爭端案件占整體案件相當高的比例，同時，其案件上訴比例亦相當高。WTO 爭端解決案之裁定結果，對於平衡稅調查與實務問題具有重要影響。本章透過爭端解決案件裁定內容之分析，了解目前專家小組與上訴機構補貼認定原則之實務見解，釐清美國補貼認定原則實務上可能存在之 WTO 適法性問題。基此，本章案例分析所選取之 WTO 爭端解決案件，依據下列要件進行篩選: 1) 以美國為被控訴方之案件作為分析對象；2) 選取 2007 年至 2014 年期間之平衡措施相關爭端解決案件，因美國自「喬治城鋼鐵案」以來，一貫不對非市場經濟國家採行平衡稅措施；但自 2006 年 11 月起，商務部一改過去立場，開始積極對非市場經濟國家之進口產品展開平衡稅調查，而在實務上產生重大變革；3) 優先選取該案已獲得上訴機構通過之爭端解決案。

表 9　WTO 補貼及平衡措施之案例分析列表

案件編號	案件名稱	請求諮商時間	案件現況
DS379	美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷稅及平衡稅案	2008 年 9 月 19 日	被告通知已履行義務
DS436	美國對印度部分熱軋碳鋼板產品實施平衡稅措施案	2012 年 4 月 12 日	小組及上訴機構報告均已確定；建議修正系爭措施。
DS437	美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案	2012 年 5 月 25 日	上訴機構於 2014 年 12 月 18 日將報告發布給各會員國
DS449	美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案	2012 年 9 月 17 日	上訴機構於 2014 年 7 月 7 日將報告發布給各會員國。

個別案件之分析方法，主要分為三個面向。第一面向先針對 WTO 爭端解決案件之背景事實進行說明，包括涉及調查案件、主要涉及產品項目等內容，以協助了解個別爭端案件之範圍與發展歷程。第二面向將針對個別爭端案件所涉及之爭點進行盤點與整理工作，分項列出各爭點所設 WTO 規範、當事國之主張、小組與上訴機構之裁定理由與裁定結果。最後，第三面向將聚焦在美國調查規定或實務作法存在 WTO 適法性問題之爭點，針對小組與上訴機構之重要見解進行說明，並針對該等重要裁定結果對美國後續在平衡稅調查之可能影響。

第二節　美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷稅及平衡稅案(DS 379)

一、本案背景

美國自「喬治城鋼鐵案」以來一直奉行不對其認定為非市場經濟之國家採行平衡稅措施之實務做法。然而，2006 年 11 月美國商務部首度打破此一實踐，針對從中國大陸進口之銅版紙產品發動平衡稅調查[113]。自此開始，「中」美雙方貿易爭端從過去以反傾銷爭端為主的型態，轉變為反傾銷與平衡稅雙軌並行的型態。

2007 年美國商務部針對銅版紙調查案作成反傾銷與平衡稅之終局裁定後的 1 個月內，旋即針對中國 4 種產品（環狀焊接碳素鋼管、工程建設用輪胎、薄壁矩形鋼管和複合編織袋產品）短時間內陸續發動 4 件雙反(反傾銷、平衡稅)調查，並在 2008 年 6 月至 9 月間陸續對上述 4 起案件作出了徵收反傾銷稅和平衡稅之決定(參照下表所示)。

[113]USDOC, Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China, Final Affirmative Countervailing Duty Determination, C-570-907(October 25, 2007).

表 10　DS379 涉案產品列表

案件(產品)名稱	商務部案件編號	商務部終局裁定(日期)
Certain New Pneumatic Off-the-Road Tires (工程建設用輪胎 OTR)	C-570-913	73 FR 40480, July 15, 2008
Light-Walled Rectangular Pipe and Tube (薄壁矩形鋼管 LWR)	C-570-915	73 FR 35642, June 24, 2008
Laminated Woven Sacks (複合編織袋 LWS)	C-570-917	73 FR 35639, June 24, 2008
Circular Welded Carbon Quality Steel Line Pipe (環狀焊接碳素鋼管 CWP)	C-570-936	73 FR 70961, November 24, 2008

資料來源:本研究整理。

二、主要爭點整理與對應法規

2008 年 9 月 19 日，中國大陸針對商務部上述 4 起案件作出了徵收反傾銷稅和平衡稅之決定，向美國提出諮商要求。由於本件爭端未能透過諮商程序解決，隨後在同年 12 月中方提出成立爭端解決小組之請求。

中國大陸於上訴階段提出之主張，主要針對專家小組於 1)公立機構(public body)、2)特定性、3)補貼計算基準(benchmark)、4)抵銷(offsets)以及 5)雙重救濟(double remedy)等五項爭點。本件爭端案中，上訴機構在多項爭點上推翻小組裁定結果，認定美國商務部調查程序存在 WTO 適法性問題。

表 11　DS379 爭點整理表

爭點	主要爭議與 SCM 協定條文	專家小組報告	上訴機構報告
公立機構	公立機構 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)	駁回中方主張，美國有關公立機構之認定無誤。	推翻小組關於公立機構之定義，上訴機構認定美國有關國有企業之認定違反 SCM 協定規範，但有關國有商業銀行之認定並未違反 SCM 協定。
特定性	產業特定性補貼 SCM 協定第 2.1 條(a)	駁回中方主張，美國有關產業特定性補貼之認定無誤。	維持小組裁定，美國有關特定性之認定未違反 SCM 協定規範。
	地區特定性補貼 SCM 協定第 2.2 條	支持中方主張，美國有關地區特定性補貼之認定違反 SCM 協定。	中方針對小組裁定之理由，提出兩點上訴主張，均遭上訴機構駁回，小組裁定理由仍予維持。
補貼計算基準	國內價格計算基準 SCM 協定第 14(d)條	小組認定商務部拒絕以中國大陸國內私人價格作為補貼計算基準，符合 SCM 協定。	上訴機構維持小組裁定。
	土地使用價格計算基準 SCM 協定第 14(d)條	認定中方未能證明美國商務部所採用之土地使用價格計算基準違反 SCM 協定。	中國大陸並未提出上訴主張
	人民幣計價之政府貸款利率 SCM 協定第 14(b)條 DSU 第 11 條	小組認定商務部拒絕採用國內利率之決定符合 SCM 協定。	推翻小組有關中國大陸未證明商務部實際使用的基準違反第 14(b)條規定之裁定，但未完成法律分析。
	美元計價之政府貸款利率 SCM 協定第 14(b)條	小組認定商務部未以適當之日利率作為計算基準，違反 SCM 協定規定。	中國大陸並未提出上訴主張
補貼數額之計算(抵銷)	補貼數額之計算 SCM 協定第 14(d)條	美國商務部所採用之計算方法，符合 SCM 協定。	中國大陸並未提出上訴主張
雙重救濟	GATT 第 VI 條和第 I 條； SCM 協定第 10 條、第 12.1 條、第 12.8 條、第 19.3 條、第 19.4 條和第 32.1 條。	小組認定美國商務部同時課徵反傾銷與平衡稅之稅額計算方式，並未違反 GATT 第 VI 條和第 I 條、SCM 協定第 10 條、第 12.1 條、第 12.8 條、第 19.3 條、第 19.4 條和第 32.1 條之規定。	推翻小組裁定結果，認定美國商務部同時課徵反傾銷與平衡稅之稅額計算方式，違反 SCM 協定第 10 條、第 19.3 條和第 32.1 條之規定。
30 天期間之問卷調查	問卷回應時間 SCM 協定第 12.1.1 條	小組認為商務部作法未有違反 SCM 協定第 12.1.1 條之義務，駁回中國大陸此一主張。	中國大陸並未提出上訴主張。
可得事實	可得事實之運用 SCM 協定第 12.7 條	小組同意中國大陸之主張，認為商務部在決定受調查廠商熱軋鋼產品之數量時使用可得事實，違反 SCM 協定。	中國大陸並未提出上訴主張。

資料來源:本研究整理。

1. 補貼認定--公立機構(public body)

中國大陸指控美國商務部將國有企業與國營商業銀行認定為公立機構有誤，致使其認定該等措施構成由國有商業銀行提供之貸款，以及由國有企業提供之原料產品兩種情況，故中方主張此一認定違反 WTO 補貼暨平衡稅措施協定(SCM 協定)第 1.1 條(a)(1)有關公立機構提供財務補助之規定[114]。

關於公立機構之認定，雙方主要爭執點在於 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)有關公立機構之定義，應採取「主要所有權原則(rule of major ownership)」進行認定，抑或是以「受託行使政府功能」作為判斷標準[115]。

在本件爭端案所涉及的四件平衡稅調查案當中，涵蓋對中國大陸國有企業的認定，以及對國有商業銀行的認定。自銅版紙調查案以來，美國商務部對於中國大陸公立機構之認定，一直是採取「主要所有權原則」[116]。以在工程建設用輪胎(OTR)調查案中提供貸款之國有商業銀行為例，商務部以中國大陸政府對國有商業銀行持有控制性股權為理由，認定該等國營商業銀行為政府所控制，應屬於 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所稱之公立機構[117]。

根據本案專家小組之裁定報告，專家小組同意美國商務部對於公立機構之認定，指出 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所稱之公立機構，係指由政府控制之任何機構。專家小組基於「所有權」與控制權具有高度關連性為理由，認定中國所擁有之國企符合 SCM 協定「公立機構」之定義。

中國大陸於上訴時則主張專家小組所採見解有誤，公立機構之認定應以「政府授予此類機構權能之目的在於履行政府功能」作為判斷標準，SCM 協定所稱之「公立機構」，應指行使政府所賦予之權能的機構[118]。對此，上

---

[114]第 1.1 條(a)(1):「會員境內有政府或任何公立機構(於本協定簡稱為「政府」)提供財務補助者，...」

[115]Report of the Panel, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China(WT/DS379/R), para.8.34.

[116]美國於小組階段抗辯表示，雖然美國商務部在對其他國家的調查案件中有使用「五項指標綜合評估方法(five-factor approach)」，但並不影響以「主要所有權原則」進行認定之適法性。

[117]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.8.35.

[118]Appellate Body Report, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on

訴機構推翻了專家小組有關公立機構之法律解釋。根據上訴機構裁定報告，上訴機構認為 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所稱之公立機構，係指具備(possesses)、行使(exercises)或被政府授予(is vested)政府職能者。[119]

上訴機構以此標準檢視美國商務部對於國有企業以及國有商業銀行之調查方式。首先，上訴機構指出，美國商務部對於中國大陸國有商業銀行是否為公立機構進行調查時，考量了政府持有股權比例與政府控制力以外之其他因素，包括:法律賦予商業銀行之政策任務、政策指導文件等證據。據此，上訴機構認定中方未能證明商務部對於國有商業銀行認定違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)之規定[120]。同時，上訴機構亦檢視了美國商務部對於中國大陸國有企業是否為公立機構之調查，指出美國商務部並未考量政府持有股權比例與政府控制力以外之其他因素，不足以證明該等國營企業被政府賦予政府權能。基於上述理由，上訴機構裁定美國商務部對於國有企業認定，違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)之規定。[121]

2. 特定性

（1）產業特定性

美國商務部於工程建設用輪胎(OTR)調查程序中，針對中國大陸透過國營商業銀行以優惠性借貸之方式提供補貼給輪胎業進行調查。基於中國大陸相關法律、計畫和政策均明確限定由國營商業銀行所提供之此類「政策性借貸」（policy lending），僅適用於包含 OTR 輪胎業在內之特定產業，故商務部以此認定該措施具有「法律上特定性」（*de jure* specific）。對此，中國大陸主張美國商務部此項決定違反 SCM 協定第 2.1 條(a)有關產業特定性補貼之規定。

針對產業特定性補貼之爭點，專家小組認為美國商務部已經明確指出

Certain Products from China(WT/DS379/AB/R), para. 279.

[119]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para. 317.

[120]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.349-351.

[121]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.345, 346.

獲取系爭補貼之明確限制，以及商務部已經依據充分理由認定系爭補貼局限於特定企業。據此，專家小組裁定駁回中國大陸前述主張，認為美國商務部之決定「無法律上錯誤」，其符合 SCM 協定第 2.1 條(a)有關產業特定性補貼之規定。[122]

此一裁定結果獲得上訴機構之支持，上訴機構指出中國大陸之中央計畫性文件均明確限定政策性借貸僅適用於「鼓勵項目及產業」，專家小組基於相當理由作成此一裁定結果，其裁定並無法律上錯誤。[123]

（2）地區特定性

美國商務部在複合編織袋(LWS)調查程序中，認定中國大陸政府對於位在新世紀工業園區的「艾福迪公司(Aifudi)」提供土地使用權利，具有「地理上之特定性」（regional specific）。對此，中國大陸主張商務部此一認定方式，違反 SCM 協定第 2.2 條有關地區特定性補貼之規定。

本案小組分別針對 SCM 協定第 2.2 條所稱之「特定地理區域」、「特定企業」兩項要件加以分析[124]，對於這兩項要件，小組都作出了與中國大陸主張相左的法律解釋[125]。關於「特定地理區域」，小組認為判斷是否構成法律上特定性的問題時，無需相關法律規定具備特定性補貼所有要素才會成立，從而美國商務部以財務補助要素來認定區域特定性並無不當。此外，關於「特定企業」，小組認為 SCM 協定第 2.2 條並未設有「該項補貼只適用在區域內的某一部分廠商」此一限制，若區域內之所有廠商均可取得系爭補貼，亦可構成 SCM 協定第 2.2 條所稱之「特定企業」。

小組進一步檢視美國商務部在認定地理特定性時所使用之分析方法，認為此一分析方法無法說明工業園區內提供的土地使用權是否構成一

---

[122]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.380-393.

[123]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.399.

[124]SCM 協定第 2.2 條規定:限定於特定地理區域內之特定企業始可獲得之補貼，應屬具有特定性。就本協定之目的而言，應認各級政府有權決定或變更一般適用之稅率，不應被視為具有特定性之補貼。

[125]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.,9.135,9.144.

項授予利益之特別制度(distinct regime)，此一分析方式並不符合 SCM 協定第 2 條之規範目的。據此，小組裁定美國商務部有關地理特定性之認定違反 SCM 協定第 2.2 條之規定。

在上訴階段，中國大陸針對小組作成的兩項裁定理由分別提出上訴主張，包括主張小組關於 SCM 協定第 2 條補貼之法律解釋有誤。然而，這兩項主張均遭上訴機構駁回，故前述小組裁定理由仍予維持。

3. 補貼計算基準(benchmark)

關於補貼計算基準，中國大陸分別主張美國商務部 1)於計算政府提供貨品之原材料價格、土地使用價格，以及 2)政府貸款之利率等方面之利益總額時，拒絕採用中國大陸的國內私人價格和國內利率等作為補貼計算基準，而是採用其他國外替代性基準。中方主張商務部採用此等補貼計算基準之作法，有違 SCM 協定第 14(d)條和第 14(b)條之規定。[126]

首先，針對政府提供貨品之原材料價格方面，專家小組基於政府為市場上之主要供應商[127]，同時也考量市場占有率以外之因素後，認為國內私人價格已遭扭曲，故商務部拒絕以中國大陸國內私人價格作為補貼計算基準，應認符合 SCM 協定第 14(d)條之規定[128]。針對本項爭點，上訴機構維持小組裁定。[129]

其次，針對土地使用價格方面，小組裁定認為中國大陸的土地價格已因政府在市場上的強勢地位而受到扭曲，另一方面，商務部採用泰國的「現行市場行情」（prevailing market conditions）作為實際評估的指標，亦符合 SCM 協定第 14(d)條之要求[130]。故認定中方未能證明美國商務部所採用之

---

[126]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.10.2-10.4.

[127]專家小組指出，中國大陸政府國有企業在熱軋鋼(HRS)供應市場的市場占有率為 96.1%，且熱軋鋼之進口量遠低於國內生產量。

[128]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.10.53.

[129]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.452-458.

[130]針對中國大陸主張採用泰國市場價格必須經過適當調整，小組認為中方未能證明商務部在計算上沒有進行其所主張的調整，參照前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.10.190-10.191.

土地使用價格計算基準違反 SCM 協定第 14(d)條之規定。針對本項爭點，中國大陸並未提出上訴主張。

最後，有關政府貸款之利率方面，首先針對人民幣計價之政府貸款，小組裁定認為，基於中國大陸的借貸利率嚴重受到扭曲，故商務部拒絕採用國內利率之決定符合 SCM 協定第 14(b)條[131]。上訴階段中，上訴機構維持小組裁定。惟上訴機構指出，小組未盡 DSU 第 11 條之客觀評估事實義務，未對於商務部採認的其他替代性指標進行嚴格審查分析，因此上訴機構推翻小組有關中國大陸未證明商務部實際使用的基準違反第 14(b)條規定之部分，並在缺乏足夠的事實認定下，上訴機構無法繼續完成法律分析[132]。其次，針對美元計價之政府貸款，小組指出在判斷市場所能實際取得之相當商業貸款時，計算商業貸款期日之選定對於認定結果具有關鍵性的影響。商務部採用倫敦銀行同業拆款利率（London Interbank Offered Rate, LIBOR）為基礎的年度平均利率，而未以適當之日利率作為計算基準[133]，違反第 14(b)條規定[134]。針對本項爭點，中國大陸並未提出上訴主張。

4. 補貼數額之計算方法--「抵銷(offsets)」

美國商務部於工程建設用輪胎(OTR)調查程序中，在計算國有橡膠企業提供橡膠原料件所授予之利益時，僅採計調查期間內的正數而排除負數不予計算。中國大陸主張商務部採行此一計算方式，可能低估了整個調查期間的平均供應價格，錯誤的計算出國有企業供應價格低於市場價格的結果。因此，此一計算方式未適當抵銷調查期間內的負數，除了違反 SCM 協定第 14(d)條之規定，也違反第 10 條、第 19.1 條、第 19.4 條或第 32.1 條，以及 GATT 第 VI:3 條規定下之義務。

---

[131]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.10.207-10.208.

[132]AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.519-523.

[133]小組認為利率資訊是否容易取得，以及利率資訊是否公開，並不是小組判斷上的主要考量。小組認為商務部在選擇利率時點上所犯的主要違失，在於未能採用貴州輪胎獲取系爭貸款當時之 LIBOR 利率，這才是小組認為違反第 14(b)條規定之主要理由。

[134]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.10.218-10.219.

小組分別檢視了第 14(d)條是否隱含中方所主張各項計算方法要求，認為第 14(d)條並未要求調查機關必須遵守中方所主張各項計算方法[135]。小組進一步檢視第 14(d)條所容許調查機關執行調查之彈性範圍，其認為美國商務部所採用逐月結算之計算方法，應為第 14(d)條所容許，故作出不違反 SCM 協定第 14(d)條規定之結論。同時，認定美國亦未違反 SCM 協定第 10 條、第 19.1 條、第 19.4 條或第 32.1 條，以及 GATT 第 VI:3 條規定下之義務[136]。針對此一爭點，中國大陸並未提出上訴。

5. 雙重救濟(double remedy)

中國大陸主張美國商務部就同一產品除課徵平衡稅之外，並採用非市場經濟體（non-market economy, NME）的計算方式課徵反傾銷稅，構成「雙重救濟」（double remedies），違反 GATT 第 VI 條和第 I 條、SCM 協定第 10 條、第 12.1 條、第 12.8 條、第 19.3 條、第 19.4 條和第 32.1 條。

有關 SCM 協定第 19.4 條部分，小組裁定認為中國大陸並未證明有關 SCM 協定第 19.4 條之主張。上訴階段中，上訴機構認為小組在解釋第 19.3 條所稱之適當稅額時，只有參考第 19.4 條之規定並無法回答補貼數額在合麼情況應該酌情減少的問題，應該根據第 19.2 條之規定來加以判斷。[137]

其次，有關 SCM 協定第 19.3 條部分，小組亦駁回中國大陸基於「歐體鮭魚案」（EC-Salmon）和「適當稅額」規定用語之主張，認為中國大陸並未證明商務部違反 SCM 協定第 19.3 條。上訴階段中，上訴機構推翻小組之解釋及結論，認為商務部確實違反第 19.3 條。

至於 GATT 第 VI:3 條部分，小組裁定駁回中國大陸之主張。上訴階段中，上訴機構則推翻小組對 SCM 協定第 10 條之裁定，認為商務部確實違

[135]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.11.59.

[136]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.11.65-11.69.

[137]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.556-557..

反第 10 條規定。[138]

在 SCM 協定第 32.1 條與第 10 條和方面，小組基於其已駁回中國大陸上述各項主張，故亦駁回中國大陸第 32.1 條之請求。上訴階段中，上訴機構推翻小組裁定，認為商務部確實違反 SCM 協定第 10 條與第 32.1 條規定。[139]

最後有關 SCM 協定第 12.1 條和第 12.8 條和 GATT 第 I:1 條部分，小組均駁回中國大陸之請求，裁定美國並未違反該等規定。針對此一裁定中國大陸並未提出上訴主張。

6. SCM 協定 12.1.1 條—30 天期間之問卷調查

中國大陸主張，美國商務部在系爭四項平衡稅調查中，未給予中國大陸和其他利害關係人，至少 30 天的問卷回覆期間，故違反 SCM 協定第 12.1.1 條規定。小組首先針對 SCM 協定第 12.1.1 條所稱之問卷加以定義[140]，其次，針對美國商務部對於本案所涉及之補充問卷未提供至少 30 天的問卷回覆期間，小組認為未有違反 SCM 協定第 12.1.1 條之義務，駁回中國大陸此一主張[141]。針對此一爭點，中國大陸並未提出上訴。

7. SCM 協定第 12.7 條—可得事實

中國大陸指控美國商務部於薄壁矩形鋼管(LWR)和環狀焊接碳素鋼管(CWP)兩項產品調查程序中所採行之作法，違反 SCM 協定第 12.1 條正當程序義務，以及第 12.7 條運用可得事實之規定。對此，小組同意中國大陸之主張，認為商務部在決定受調查廠商熱軋鋼產品之數量時使用可得事實，不屬於 SCM 協定第 12.7 條所揭示之例外情況，顯已違反該條規定。此外，基於此一認定，小組認為無需進一步檢視是否違反 SCM 協定第 12.1

[138]由於上訴機構已經認定商務部確實違反第 19.3 條，故其認為無須再針對 GATT 第 VI:3 條與第 19.4 條部分進行分析，參照 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.609-610.

[139]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.590.

[140]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.15.36-15.37.

[141]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.15.42-15.49.

條之問題[142]。針對此一爭點，中國大陸並未提出上訴。[143]

三、本案所涉重要見解之分析與影響

1. 公立機構之認定

（1）WTO 見解

在本件爭端案中，上訴機構推翻了小組對於 SCM 協定第 1.1 條「公立機構」的法律解釋，採納了「受託行使政府功能」作為公立機構之認定標準，認為公立機構的定義與「政府」一詞之間具有共通的本質，係指具備、行使或被政府授予政府職能者。

上訴機構進一步闡釋前述認定標準之適用方法，在認定一機構是否為「公立機構」時，若有法律或其他法律文件明確表示賦予該機構政府權能，則可直接認定該機構為「公立機構」。然而，並非在沒有法規明確授權時，就當然地排除一機構成為「公立機構」之可能。因此，上訴機構政府認為要證明系爭機構是否構成「公立機構」，證據可能呈現在許多不同面向上。例如:有證據指出了政府對於系爭機構能夠行使有意義之控制，或有證據指出系爭機構持續地、有系統地行使政府權能，或有證據證明政府與系爭機構之間狹義地存在某種正式關聯(如持有多數股權)，這些證據都可以作為證明該機構享有並行使政府權能的證據之一，但不應單獨僅以其中一種面向作出認定。總而言之，認定時「應適當考量所有相關特徵(give due consideration to all relevant characteristics of the entity)」，避免僅單獨地或過度地關注單一特徵，而疏於給予其他可能相關特徵適當之考量。[144]

本案上訴機構揚棄了過去小組所建立之客觀「控制」標準，而採行未

---

[142]前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.16.16-16.18.

[143]美國於抗辯中表示，雖然商務部在調查程序中並未取得購買熱軋鋼產品數量的必要資訊，但在實施平衡稅之前，廠商仍有機會提出相關證據。美方無意以此作法正當化(cured)SCM 協定第 12 條義務之違反，但會作為日後執行裁定結果之方法，參照前揭註 Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.16.5.

[144]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.318-319；另參照 郭于榛，「國有機構非「公立機構」?「適當(平衡稅)稅額」限制「雙重救濟」?— 試析「美國雙反案」之上訴機構裁定」，經貿法訊第 116 期(2011.04.19)。

定義之「政府權能」標準。此一見解適用的結果，加重了平衡稅調查主管機關的責任，要求調查機關必須對出口國的政府權能進行多方面的分析與調查。按照此一標準，除了是有法律明文授權的情況外，調查機關多半不易從多方面獲得確實證據以證明出口國之國營事業是在行使政府所賦予之權能。[145]

進一步探究調查機關對於公立機構的認定方式如何能夠通過本案上訴機構的標準，也就是何謂「適當考量所有相關特徵」，根據上訴機構之見解，每一個案件中的國家、機構都存在不同情況，小組與調查機關必須針對個案中系爭機構的重要特徵及其與政府之間的狹義關聯性進行適當評估[146]。然而，在具體適用上本案上訴機構並未有進一步說明與分析。

觀察本件爭端案中未通過前述檢視標準的例子，上訴機構在檢視國有企業之認定時指出，美國商務部在過去平衡稅調查程序中採取「五項指標評估法(five factor test)」來認定關稅法第 771 條(5)(B)所稱之公立機構，其分別檢視(1)政府持股比例、(2)政府於高階管理人員與董事會席次、(3)政府對業務之控制力、(4)遵守政府政策與利益以及(5)該機構是否由法律所創設[147]。然而，商務部於系爭四項調查程序中，只要求中國政府與接受調查廠商提供政府持股比例資訊，而未要求提供其他資訊。此外，商務部最後僅以政府持股比例相關資訊，認定國有企業構成關稅法第 771 條(5)(B)所稱之公立機構。單以此一證據不足以證明政府對國有企業之控制力，更無法證明系爭機構被政府授予政府職能。[148]

再以本件爭端案中通過前述檢視標準的例子加以比對，上訴機構指出，美國商務部針對國有商業銀行進行調查時，主要是依據先前銅版紙案的調查證據，當時商務部考量了政府持有股權比例與政府控制力，並進一

[145]前揭註，郭于榛(2011)。

[146]前揭註 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.317.

[147]即美方抗辯書中所稱的「五項指標綜合評估方法(five-factor approach)」，參照 AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.343.

[148]AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.346.

步考量其他因素，包括:

- 中國大陸《商業銀行法》之規定[149]，商業銀行根據國民經濟和社會發展的需要，在國家產業政策指導下開展貸款業務；
- 中國銀行針對商業銀行從事全球發售業務所訂定之例外條款，明訂「根據《商業銀行法》之要求，商業銀行在作成放款決定時應考量政府總體經濟政策」,「鼓勵商業銀行依據相關政策限縮對特定產業之貸款額度」;
- 根據 2005 年 OECD 報告,中國大陸國有商業銀行執行長多由政府指派，且政黨對於其決策具有重要影響力；
- 其他證據顯示，許多中國大陸國有商業銀行仍缺乏風險管理與評估能力；
- 根據天津省政府與國際貨幣基金工作文件，顯示國有商業銀行被要求必須支持政府產業政策。

易言之，從上訴機構的解釋來看，倘若美國在本案中亦循例透過上述各種因素綜合分析，而非單純以控制力逕自認定為公共機構，則將不至於構成 SCM 協定之違反。

（2）對美國後續平衡稅調查之影響

為履行上訴機構報告之裁定結果，美國商務部根據《烏拉圭回合協定法》第 129 條規定啟動執行裁定調查程序(以下簡稱「129 條款調查程序」)。觀察 129 條款調查程序[150]，商務部在認定國有企業是否符合美國關稅法第 771 條(5)(B)所稱公立機構時，基於下列調查目的進一步要求中國大陸政府與接受調查廠商提供相關資訊:

[149]中國大陸《商業銀行法》第 34 條。

[150]Final Detetminations: Section 129 Proceedings Pursuant to the WTO Appellate Body's Findings in WTO DS 379 Regarding the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Laminated Woven Sacks from the People's Republic of China, July 31, 2012, page 7-8.

- 中國大陸政府機關之本質；
- 現行體制下政府的職權範圍；
- 政府在整個經濟體運作中所扮演的角色；
- 該案件中國有企業製造商之個別情況(individual circumstances of the producers at issue)。

由此觀之，商務部為了滿足上訴機構所設下的公立機構檢視標準，大幅提升了調查範圍，相對應地也加重了相對國與受調查廠商之資訊提供義務。對此，中國大陸認為此一實務作法的改變逾越了調查之必要性，且美國商務部沒有具體說明各項證據之相關性。商務部則回應表示，上訴機構於裁定報告中已經揭示了，公立機構之認定將會是個別調查案件一項相當繁複的工作，而擴大調查範圍為必要的工作之一。[151]

進一步分析後其他產品調查程序中有關公立機構之認定，顯示在 DS379 爭端案(特別是指摘商務部關於國有企業認定的部分)對美國公立機構的實務認定產生了兩方面的影響。首先，商務部調整了先前的實務作法，開始遵循「五項指標評估法」擴大對中國大陸的調查範圍，將證據調查與分析的範圍延伸到政府持股與控制以外的其他因素。其次，商務部對於前述資訊提供的要求轉趨嚴格，避免上訴機構所指摘的情況再次發生。

以 2013 年的檸檬酸及特定檸檬酸鹽平衡稅調查案為例，商務部除了要求提供股權資訊、董事會成員、高階管理人員資訊外，還進一步要求提供所有與原料製造、價格相關之法律條文、政策文件、計劃文件。由於中方提供證據不足，最終商務部是以可得事實認定中國共產黨官員以個人身分對原料製造商持有相當股權，且擔任董事會成員以及高階管理人員，認定中國共產黨對原料製造商施以有意義的控制，構成關稅法第 771 條(5)(B)所稱之公立機構[152]；

---

[151]同上註。.

[152]Decision Memorandum for the Preliminary Results of the Countervailing Duty Administrative

另以 2014 年的晶矽太陽能產品調查案為例，商務部除了要求提供股權資訊外，進一步要求中國大陸政府與受調查廠商揭露提供原料(多晶矽、鋁合金、太陽能玻璃產品)製造商之董事會成員、高階管理人員資訊，並說明這些資訊有助於商務部分析中國共產黨對於製造商之控制力，以及對製造商營運與決策方面的影響。[153]

2. 地區特定性補貼之認定

（1）WTO 見解

在複合編織袋(LWS)調查程序中，美國商務部認定土地使用權利具有補貼特定性，主要理由是新世紀工業園區之土地使用權只提供給「特定地理區域」內之企業或產業，其特別指出恒台縣政府設立新世紀工業園區之目的，就是為了向產業提供土地使用權。

中國大陸針對商務部認定地理特定性之理由提出質疑，中方認為要主張法律上特定性(*de jure* specificity)之適用，必須限於該特定性補貼的所有要素(財務補助、利益、特定性三者)，均明訂於法律或相關規定中，[154]而美國商務部僅以恒台縣政府向產業提供土地使用權(財務補助)一項來主張法律上特定性之適用，於法不合。然而，中方對法律上特定性適用之見解，未獲小組採納。相對地，小組認為要主張法律上特定性，不限於該特定性補貼所有要素在法律或相關規定中都有呈現，如同複合編織袋(LWS)調查程序中，商務部僅以恒台縣政府向產業提供土地使用權一事，主張本案補貼具備法律上特定性。小組認為單就這一點來說，並不構成地區特定性的認定上之法律錯誤。

然而，小組認定商務部對地理特定性之認定違反 SCM 協定第 2.2 條之主要理由，在於其分析方法上之錯誤。商務部指出相關證據顯示新世紀

Review: Citric Acid and Certain Citrate Salts(C-570-938), page 4-8.

[153]Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination in the Countervailing Duty Investigation of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Products from the People's Republic of China(C-570-011), page16-19.

[154]Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.,9.150.

工業園區設立目的之一即是為了向園區內之企業提供土地使用權，並單以此一理由直接認定系爭補貼存在地理特定性。小組認為此項推論基本上為循環論證，因為「土地（land）本身即為一位置（location）」。小組進一步指出，「在中國大陸，政府本身為所有土地之最終所有權人，因此，一家企業於任何時候於中國大陸內任何地點所取得之土地使用權利，均形同接受政府的財務補助。」若是採用美國商務部之分析方式，結論乃無論在中國大陸何處提供該等土地使用權利，其均具有地理上之特定性，因為該土地本身永遠僅限於其地理上位置[155]。小組認為此項推論結果及產生該推論之分析方式，不符合 SCM 協定第 2 條之規範目的，該條文旨在於確認某些依據特定條件而存在之補貼措施。

小組認為前述分析方法無法說明工業園區內提供的土地使用權構成一項授予利益之特別制度(distinct regime)，商務部也未針對園區內外土地使用權之制度差異進行分析。本案中商務部事實調查的重點集中在新世紀工業園區的成立過程、設立程序不合常規的地方以及訂定土地使用權價格的方式，若是商務部能提供足夠證據證明工業園區內提供的土地使用權，構成一項授予利益之特別制度，例如調查園區內外土地使用期限之差異、土地使用條件之差異，或是土地價格之差異等，作為分析地理特定性之基礎，則小組裁定結果可能會有所不同。[156]

（2）對美國後續平衡稅調查之影響

在後續履行程序上，商務部認為小組與上訴機構都並未明確解釋「特別制度(distinct regime)」此一概念，但從小組報告中可以領悟出「價格訂定方面之差異」，或者可以用來檢視艾福迪公司取得土地使用權的制度是否為一「特別制度」。

於是後續履行 129 條款調查程序中，商務部取得了《桓台縣土地通知》，該通知針對各工業用地分區實施不同的定價制度。根據該通知訂定

[155]Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.,9.158-159.
[156]Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.,9.162-163.

之土地使用權計算費率，艾福迪公司取得土地使用權的計算費率與外商投資企業適用相關費率，為全縣最低的費率。同時，商務部引用艾福迪公司之陳述，認為兩者適用如此低的費率，都是基於招攬投資之政策目的，此與桓台縣的一般土地使用權政策顯有差異。除了費率差異之外，商務部進一步指出艾福迪公司取得園區內土地使用權與其投資承諾具有關連性，此與新世紀工業園區設立的目的相吻合。此外，園區土地使用權的固定價格已經歷經 15 年並未有調整，顯示固定價格政策並非建立在參考市場波動的基礎上。綜合上述理由，商務部認定《桓台縣土地通知》針對新世紀工業園區實施的固定價格制度，與全縣適用定價制度顯有不同。[157]

除了上述履行程序可瞭解商務部調查方式的發展外，2012 年後其他的平衡稅調查，並無涉及地理特定性認定之案件，故本案裁定對商務部調查實務之後續影響，無法進一步探討。然而，比較商務部在分析方法方面之改變，顯示未來美國在處理與工業園區有關的補貼措施時，將有可能著重制度差異之分析，以符合 WTO 爭端解決小組所採取之檢視標準。

3. 政府貸款利率之計算基準

（1）WTO 見解

依據 SCM 協定第 14(b)條關於補貼金額計算之規定，若屬於政府提供之貸款，除其貸款廠商為該政府貸款所付之金額與其為自市場所能實際取得之相當商業貸款所付之金額不同者外，不應視之為授與利益。如有不同，則以兩金額之差額計算接受補貼者被授與之利益。

對於工程用輪胎(OTR)調查案，小組同意中國大陸方面的主張，指出了美國商務部在選擇美元計價政府貸款利率基準上之違失，但並非基於中方所主張的理由。小組同意美方所主張 SCM 協定第 14(b)條確實有給予調查機關在選擇基準上之彈性空間，然而，利率時點的選擇對於認定結果具

[157]Final Detetminations: Section 129 Proceedings Pursuant to the WTO Appellate Body's Findings in WTO DS 379 Regarding the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Laminated Woven Sacks from the P eople's Republic of China, July 31,2012 , page 3-4.

有關鍵性的影響，特別是利率隨著時間改變具有浮動性。因此，小組認為在計算授予利益基準時於採用年度平均利率，導致該基準失去「可比較性(comparable)」。依據此一見解，小組認為商務部在選擇利率時點上所犯的主要違失，在於未能選擇接近貴州輪胎公司獲取系爭貸款當時之 LIBOR 利率，故認定此一計算基準之選定違反 SCM 協定第 14(b)條規定。[158]

（2）對美國後續平衡稅調查之影響

觀察商務部針對工程用輪胎(OTR)重新啟動之 129 條款調查程序，商務部修正了美元計價貸款利率，捨棄原本採用的 LIBOR 年度平均利率，改採 LIBOR 日利率與 BB 級公司債日利率。同時，商務部選取最貼近貴州輪胎公司獲取系爭貸款之時點來計算可供比較的商業貸款。然而，由於利率值並未有大幅度變化，因此並未改變商務部關於授予利益之分析與認定結果。[159]

4. 雙重救濟

（1）WTO 見解

根據本案上訴機構之見解，調查機關同時課徵以非市場經濟法則為基礎所計算出來的反傾銷稅以及平衡稅，不必然就會發生 SCM 協定第 19.3 條所不允許的雙重救濟情況。上訴機構解釋，在針對非市場經濟產品同時課徵反傾銷稅以及平衡稅的情況，可能因為非市場經濟之特殊計算方式導致同一補貼重複抵銷，這樣的雙重救濟並不符 SCM 協定第 19.3 條有關課徵適當稅額之規範[160]。

因此，在同時課徵反傾銷與平衡稅之情況下，本案上訴機構要求調查機關應於個案中認定是否存在雙重救濟問題進行認定，並為此進行足夠的

---

[158]Panel Report US-AD/CVD (WT/DS379/R), para.10.218-10.219.5

[159]Final Determinations: Section 129 Proceedings Pursuant to the WTO Appellate Body's Findings in WTO DS 379 Regarding the Antidumping and Cmmtervailing Duty Investigations of Certain New Pneumatic Off-the-Road Tires from the People's Republic of China, July31,2012, page 2-3.

[160] AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.583.

調查，確認計算稅額時同一補貼是否有被抵銷兩次之可能性[161]。

若進一步探究調查機關應如何進行雙重救濟之調查，方可符合上訴機構之檢驗標準。根據本案上訴機構之見解，調查機關必須調查出口國家國內補貼是否降低系爭產品之出口價格，以及其降低的程度。如調查機關檢視後發現以非市場經濟法則為基礎所計算出來的傾銷差額，可能包含可歸因於補貼之某些要素，則應採取必要且正確的步驟調整其計算方式[162]。

（2）對美國後續平衡稅調查之影響

為了解決雙重救濟之適法性問題，美國國會於 2012 年修法通過《非市場經濟國家適用 1930 年關稅法的平衡稅條款及相關問題之關稅法修正案》，針對非市場經濟國家同時課徵反傾銷與平衡稅之雙反案件，增訂特別適用條款於關稅法第 777A 條(f)[163]，要求主管機關在符合條件的情況下調整反傾銷稅率之計算。

根據關稅法第 777A 條(f)之規定，在主管機關採用替代國的價格作為非市場經濟國家產品之正常價格時的情況，1)同一產品在平衡稅調查中有取得出口補貼以外之可平衡補貼[164]，且 2)可平衡補貼降低該產品平均出口價格[165]，此時，主管機關可以合理估計該產品因可平衡補貼與採用替代國價格同時計算時，所導致加權平均傾銷差額增加之幅度[166]。主管機關應將平衡稅課徵稅率扣除其所估算之加權平均傾銷差額增加之幅度。此外，關稅法第 777A 條(f)針對前述平衡稅之扣除，設有「扣除上限(Maximum

[161]AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.602.

[162]AB Report US-AD/CVD(WT/DS379/AB/R), para.599..

[163]Section 777A(f) of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1677f-1) , http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ99/html/PLAW-112publ99.htm .

[164](A) pursuant to section 701(a)(1), a countervailable subsidy (other than an export subsidy referred to in section 772(c)(1)(C)) has been provided with respect to the class or kind of merchandise.

[165](B) such countervailable subsidy has been demonstrated to have reduced the average price of imports of the class or kind of merchandise during the relevant period, and

[166](C)the administering authority can reasonably estimate the extent to which the countervailable subsidy referred to in subparagraph (B), in combination with the use of normal value determined pursuant to section 773(c), has increased the weighted average dumping margin for the class or kind of merchandise,

reduction in antidumping duty)」規定，平衡稅課徵稅率扣除額度不得超過可平衡補貼所產生的平衡稅率。[167]

前述規定在執行上最主要的困難點，在於第二項要件之調查與認定工作，亦即「可平衡補貼降低該產品平均出口價格之幅度」。由於資金是可替代物，追蹤資金之流向與用途有其困難度，若要求調查機關必須確認擬抵銷之補貼金額未被用在降低出口價格，將使得雙反案件調查與分析工作之執行存在相當大的挑戰[168]。

進一步分析近期美國商務部在雙反調查案件上之實務作法，以今（2015）年 6 月商務部對自中國大陸進口之特定乘用車及輕型貨車輪胎（certain passenger vehicle and light truck tires）所進行的雙反調查案為例，商務部於反傾銷調查程序中要求被調查對象必須透過填答問卷提供相關資訊，以足夠的資訊來證明出口國政府所給予之補貼已全部用在降低出口價格。若商務部認定被調查對象已經提供足夠證據證明「成本與價格之間的連結(cost-to-price linkage)」，即會在計算平衡稅額時給予雙重救濟扣抵[169]。由此觀之，商務部現行實務作法，係將舉證責任加諸於被調查對象，即由被調查國負責證明其所給予之補貼已全部用在降低出口價格，方得以免除併課平衡稅。

---

[167]Maximum reduction in antidumping duty.--The administering authority may not reduce the antidumping duty applicable to a class or kind of merchandise from a nonmarket economy country under this subsection by more than the portion of the countervailing duty rate attributable to a countervailable subsidy that is provided with respect to the class or kind of merchandise and that meets the conditions described in subparagraphs (A), (B), and (C) of paragraph(1).

[168]參照 郭于榛，「國有機構非「公立機構」?「適當(平衡稅)稅額」限制「雙重救濟」?— 試析「美國雙反案」之上訴機構裁定」，經貿法訊第 116 期(2011.04.19)。

[169]Decision Memorandum for the Final Determination in the Antidumping Duty Investigation of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires from the People's Republic of China. A-570-016 June 11, 2015, page 19-20.

第三節　美國對印度部分熱軋碳鋼板產品實施平衡稅措施案(DS 436)

一、本案背景

本件貿易爭端為印度出口至美國的熱軋碳鋼扁平軋材產品(Certain hot-rolled carbon steel flat products) 在 2001 年間由美國調查機構進行平衡稅調查，美國政府並在 2001 年 12 月 3 日起基於印度鋼鐵業者因獲印度政府的補貼而課徵平衡稅。美國商務部之後在 2007 年的落日複查前，曾進行兩次(2004、2006 年)的行政複查；此外，美國調查機構在 2007、2008、2009 年另外進行三次的行政複查。

印度在 2012 年 4 月 12 日，針對美國對其出口產品的反補貼措施在 WTO 提出磋商要求。涉案產品為特定熱軋碳鋼扁平軋材產品，涉案措施為針對涉案產品的平衡稅及美國《關稅法》等貿易法規的相關規定。印度主張，美國課徵平衡稅措施違反 SCM 協定義務。美印雙方並且透過 WTO 爭端解決程序，小組在 2014 年 4 月 11 日正式提出報告，上訴機構報告則在 2014 年 12 月 8 日發布並且於 12 月 9 日由 DSB 通過。

表 12　DS436 涉案產品調查與複查案件列表

案件(產品)名稱	商務部案件編號	商務部終局裁定(日期)
Certain hot-rolled carbon steel flat products (熱軋碳鋼扁平軋材產品)	C-533-821	66 FR 49635, September 28, 2001
行政複查(調查期間 2001.4.20-2002.12.31)	C-533-821	69 FR 26549, May 13, 2004
行政複查(調查期間 2004.1.1-2004.12.31)	C-533-821	71 FR 28665, May 17, 2006
落日複查	C-533-821	71 FR 70960, Dec. 7, 2006
行政複查(調查期間 2006.1.1-2006.12.31)	C-533-821	73 FR 40295, July 14, 2008
行政複查(調查期間 2007.1.1-2007.12.31)	C-533-821	74 FR 20923, May 6, 2009
行政複查(調查期間 2008.1.1-2008.12.31)	C-533-821	75 FR 43488, July 26, 2010

資料來源:本研究整理。

二、主要爭點整理與對應法規

在本貿易爭端案中，印度於上訴階段中，針對專家小組在 1)公立機構(public body)、2)特定性、3)補貼利益、4)可得事實以及 5)累積原則等五項法律論點進一步提出上訴。

表 13　DS436 法律論點整理

實質爭點	SCM 協定法條	專家小組報告	上訴機構報告
補貼認定--公立機構(public body)	SCM 協定第 1.1 條(a)(1)	駁回印方主張，美國有關 NMDC 公立機構認定無誤。	駁回小組裁定，美國有關公立機構之認定違反 SCM 協定規範。
財務支持(financial contribution)	SCM 協定 第 1.1 條(a)(1)	駁回印方主張，美國在 2008 年行政複查中有關 SDF 貸款認定無誤。	維持小組裁定。
利益(benefit)	SCM 協定 第 14 條	駁回印方主張，美國在評估所受利益無義務納入給付報酬情況。	駁回小組裁定，認為小組對 14(b) 條解釋有誤，美國商務部有義務評估獲得 SDF 貸款者的成本情況。但上訴機構並未完成法律分析。
特定性(specificity)	SCM 協定第 2 條	駁回印方主張，美國對特定性評估無須證明「特定企業中僅有「數量有限」企業獲得補貼。	維持小組裁定。
可得事實(fact available)	SCM 協定第 14 條	小組以欠缺表面證據(prima facie)駁回印度大部分主張，但支持印度在 2006 與 2008 年行政複查中的部分案件論理。	支持但修正小組裁定理由，上訴機構認為，第 12.7 條要求調查機構的裁定反映出評估可得證據的過程。
新補貼指控(new subsidy allegation)	SCM 協定第 11.1 條、第 13.1 條、第 21.1 條、第 21.2 條、第 22.1 條、第 22.2 條	駁回印方主張，美國新補貼指控未違反相關協定義務。	上訴機構駁回專家小組裁定：美國商務部在複查中對新補貼專案的審查並無違反第 22.1 、22.2 條。但上訴機構並未繼續完成第 22.1 條和第 22.2 條的法律分析。
交叉累積(cross cumulation)	1677(7)(G) SCM 協定第 15.1,15.2,15.4,15.5 條	支持印度主張，裁定美國 1677(7)(G)條違反第 15.3 條規定。	依據 DSU 第 11 調認為小組並未客觀評估。美國 1677(7)(G)iii 法規違反第 15.1-15.5 條，其他規定則未完成法律分析。
落日複查	SCM 協定第 15.1-15.5 條	小組以欠缺表面證據(prima facie)駁回印度主張。	未上訴。

資料來源:本研究整理

1. 補貼認定--公立機構(public body)

印度國家礦業開發公司（National Mineral Development Corporation, NMDC）是印度政府持股超 98%的企業。美國商務部在補貼調查中認定印度國家礦業開發公司（NMDC）是 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)定義的公共機構[170]。專家小組審視美國在 2004 年行政複查情況，認為美國商務部作成此一決定的事實除檢視 NMDC 的持股情況，也基於 NMDC 由印度政府所控制。因而，小組駁回印度主張。

印度對專家小組下列事項的裁定提出上訴：對此，美國主張專家小組的裁定符合過去的判例，並在上訴中請求上訴機構認定：當一個實體(entity)為政府所控制，使得政府有可能將該實體的資源為自己所用時，該實體就是公共機構。[171]

上訴機構對於印度及美國之主張，均不表同意，上訴機構表示，「公共機構是擁有、行使或者被賦予政府許可權的實體。」上訴機構並解釋：認定一個實體的行為是否為公共機構的行為，必須基於其特定情況，合理考慮該實體的本身特徵及作用、與政府的關係以及涉案國家的法律和經濟環境。換言之，不論是政府對於某一實體能行使「有意義的控制」(meangingful control)或可以運用該實體的資源等，均可作為判斷該實體是否足以構成「公共機構」之相關因素，惟這些因素均不應成為單一或絕對的依據。

上訴機構認為，在本案中專家小組錯誤解釋第 1.1 條(a)(1)，其採納商務部係以印度政府可以指派 NMDC 董事、及 NMDC 受到印度鋼鐵礦業部(Minstry of Steel & Mines)的行政管轄等證據，逕自認定 NMDC 為公共機構。然而，上訴機構認為此等推論與證據檢視之方式，專家小組實際上混淆了在 WTO 美國與中國雙反案（DS379）所建構之認定原則，亦即必須存

[170]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R), para.7.89.

[171]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.17-30.

在一方面存在政府對某一實體控制事實、他方面政府對該實體係「有意義的控制」。換言之，專家小組未能檢視印度政府是否對於 NMDC 及其行為行使控制、小組也未對於商務部並疏於相關調查提出指正，從而上訴機構推翻專家小組的裁定，並認定美國商務部關於 NMDC 構成公共機構的認定，並不合於 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)規定。[172]

2. 財務補助

印度質疑專家小組有關印度的指定用途煤炭開採權（Captive Mining Rights）構成 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所指以「提供貨品或勞務」之財務補助、以及鋼鐵發展基金（Steel Development Fund, SDF）貸款構成 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所指「直接資金之移轉」[173]，並尋求上訴機構進一步闡釋。

首先關於印度鐵礦和煤礦開採權部分，印度主張由於開採礦藏涉及到許多開採技術與人物力的投入、以及最終是否成功開採的風險與不確定性，因此即便賦予開採權不應構成 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所謂以「提供貨品或勞務」之財務補助範疇。上訴機構認為專家小組認定無誤，其指出印度鐵礦和煤礦開採權的授予與受益人最終使用或利用開採的成品，兩者之間存在合理直接的聯繫(reasonably proximate relationship)。基本上其與過去 WTO 美國-軟木 IV 爭端案件（DS257）情形類似，不論是給予伐木的權利、或是開採礦藏的權利，都是政府賦予開採者得專屬的運用其開採後資源的權利，而該等資源實際上為政府所擁有控制者。相同據此，上訴機構支持專家小組有關指定用途煤炭開採權的結論，政府授予礦產資源開採權構成 SCM 協定之「提供貨品或勞務」的財物補助。[174]

其次 SDF 貸款之部分，印度主張即便 SDF 委員會構成美國商務部所認定的「公共機構」，惟該委員會通過的 SDF 貸款並非由該委員會「直接」

[172]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.47.

[173]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R) , para.7.241.

[174]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.74-75.

移轉給貸款者，而是由另一不構成「公共機構」的「聯合工廠委員會」(joint plant committee, JPC)移轉相關資金，因此不應構成 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所謂的「資金直接移轉」。惟上訴機構同意專家小組的分析，因為 JPC 固然掌管基金的收支運用，但 JPC 本身無法單獨做出與貸款有關之重大決定，均由 SDF 委員會決定了過去所有基金的貸款發放及發放或展延等條件，由此可知 SDF 委員會直接參與 SDF 貸款相關條件之決定。換言之，上訴機構認為不應過度強調 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)文中「直接」一詞，而忽略同條亦有「政府措施涉及」(a government practices involves)之文字。基此，不因 SDF 貸款發放係經由中介機構來提供，而減損了 SDF 委員會與獲得該筆貸款受益者間之關連性，從而 SDF 貸款構成直接的資金移轉，因此肯認專家小組對 SDF 貸款構成 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)的結論。[175]

3. 利益(benefit)

（1）美國聯邦法規之補貼利益計算基準機制「本身」（"as such"）爭議

印度另上訴專家小組關於美國補貼利益計算基準機制（規定在美國聯邦法規第 351.511(a)(2)(i)節至第 351.511(a)(2)(iv)節）「本身」(as such)的裁定，不過上訴機構駁回了印度對補貼利益計算基準「本身」之上訴主張。

印度主張美國聯邦法規規定之補貼利益計算基準機制不符合 SCM 協定第 14(d)條之原因，基於以下四個理由：一為其未要求計算接收者受有利益之前，應先從政府為補貼提供者角度，針對所有案件評估「報酬」(remuneration)的適當性程度；二為不可使用與政府有關價格作為基準；三為其允許使用其他境外資訊作為基準；四則是授權使用「交付」(as delivered)價格做為基準。[176]

針對印度主張的第一點，專家小組見解獲得上訴機構認同，亦即 SCM 協定第 14(d)條規定「政府提供貨品或勞務或購買貨品，除係以低於適當之

[175]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.93-96, 97-98.

[176]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.104-105.

報酬提供，或以高於適當之報酬購買者外，不應視之為授與利益」。換言之，確認報酬的適當性程度，係基於確認「利益」存在與否，進一步言，SCM 協定並未要求應分別進行「報酬適當性」及「授予利益」之個別評估，從而美國補貼利益計算基準機制未違反 SCM 協定第 14(d)條。[177]

至於印度主張美國補貼利益計算基準機制採用基準價格之若干問題。首先，上訴機構闡釋 SCM 協定第 14(d)條之規定，計算報酬適當性時，「應以系爭貨品或勞務在提供國或採購國之現行市場行情，包括價格、品質、供應情況、銷售情況、運輸及其它有關買賣之條件」，來加以認定。亦即該條款並未預設任何國內價格來源應作為價格基準之法律前提，反而是要求應廣泛分析提供國的國內市場情形，以便決定適合的價格基準；但須注意的，倘若該等價格並非由「市場決定者」(market determined)，則其即非適當的價格基準。[178]

倘若從上述基本原則出發，則評估適當的價格基準時，被調查的國家境內中所有由市場決定的價格，不論是一般私人民間的價格、或與政府有關的價格，只要反映出現行的市場行情(prevailing market condition)，則都可作為判斷適當價格基準的參考來源。易言之，倘若美國聯邦法規如同印度所指控係禁止使用與政府有關價格為基準，則確實有違反 SCM 協定第 14(d)條之疑慮，惟上訴機構經美國提供之資料說明後發現，其聯邦法規規定商務部決定價格時，必須採用「市場決定」的價格，所謂「市場決定」的價格，可能包括發生在私人之間、進口貿易的真實交易價格、或政府間具有競爭性的交易價格。基此，從美國聯邦法規法律規範內容上，並未排除任何可能的價格參考來源，故上訴機構認定美國聯邦法規「本身」並未違反 SCM 協定第 14(d)條。[179]

---

[177]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.125-126.

[178]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.152-158.

[179]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.175-176.

其次，至於採用其他境外價格（亦即其他國家/全球價格）來源作為價格基準部分，上訴機構認為倘境內市場價格無法作為適當價格基準時，從 SCM 協定第 14(d)條之解讀，並未限制不得採用其他替代性基準，例如其他境外價格。且美國聯邦法規第 351.511(a)(2)(ii)節亦要求美國商務部調整國外基準，來確保這些基準反映涉案國家的市場狀況，此乃符合 SCM 協定第 14(d)條規定。從而上訴機構維持專家小組之見解，美國聯邦法規採用全球市場價格作為基準的規定「本身」，並未違反 SCM 協定。[180]

最後一項價格基準的問題，係印度指控審查小組錯誤解釋美國聯邦法規強制要求採用「交付」價格規定合乎第 14(d)條。上訴機構亦同樣地駁回印度主張專家小組錯誤認定，因為美國聯邦法規第 351.511(a)(2)(iv) 節規定，美國商務部不論採用受調查國之境內市場價格或境外價格時，應作適當調整，使得該等價格能反映一公司若透過進口方式取得有關貨品（亦即相同於本案被認為受政府補助的貨品）時，確實需支付的真實價格，是而該等適當調整應考量運送費用及進口關稅等因素。對此，印度主張 SCM 協定第 14(d)條規定的現行市場行情，不應該包括運送費用在內。[181]然而上訴機構不認同其見解，SCM 協定第 14(d)條規定並未限定受調查國的所謂「現行市場行情」，止於「出廠前」（ex works)價格，並且 SCM 協定第 14(d)條條文中，即有例示性的將運輸費用納入可做為現行市場行情判斷的因素考量之一。基此，美國聯邦法規之要求，僅是要求當商務部使用受調查國境內價格作為參考來源時，則應調整加入當地運輸費用來作為價格基準；當使用境外價格時則應調整加入國際運輸等價格來反映真實的價格基準。最終上訴機構乃駁回印度此項主張。[182]

---

[180]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.179-190, 206-208.

[181]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.230.

[182]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.238-241, 246-248, 250-251.

（2）美國聯邦法規之補貼利益計算基準機制「適用」（“as such”）爭議

印度根據 SCM 協定第 14 條還提出了數項「適用」(as applied)主張。首先，其主張美國商務部在參考境外價格，作為其判斷印度政府提供鐵礦砂是否有構成 SCM 協定第 14(d)條有低於適當報酬情況時，其直接排除 NMDC 從印度出口鐵礦砂到日本的出口價格。由於專家小組錯誤的解釋 SCM 協定第 14(d)條有推定地不採納與政府有關的價格作為基準來源，於是錯誤認定美國商務部不採納印度與政府有關的價格，不違反協定規定。惟此一議題應回歸前揭討論措施「本身」的上訴機構見解，亦即不論與政府有關的價格是否與任何公共政策或目標有關，但只要價格能反映出現行市場行情，不論是一般私人民間的價格、或與政府有關的價格，則都可作為判斷適當價格基準的參考來源。依此，不能僅基於一項價格係因政府所制訂、或與政府公共目的有關，即認為該價格不可信賴進而排除。當排除採用一項價格時，必須有其他完整因素來加以解釋說明。故上訴機構裁定專家小組的認定有誤。[183]此外，上訴機構指出，美國商務部雖表示其並非直接排除 NMDC 出口價，但其並未在其裁定中清楚與充分解釋，2004 年行政複查可採用 NMDC 出口價為適當價格基準來源，但 2006, 2007 及 2008 年行政複查卻認為澳洲與巴西的市場價格，為更適當替代價格參考基準，從而不採用 NMDC 出口價。故最終上訴機構認為，商務部此種排除於基準之外的行為不符合第 14(d)條規定，進而也不符合第 14 條「前言」(chapeau)：「每一個別案件之適用應為透明並經充分說明」(adequately explained)之要求。[184]

印度主張專家小組錯誤認定，美國採用澳洲和巴西「交付」價格作為判斷 SCM 協定第 14(d)條低於適當報酬情況之參考基準，並無違反第 14(d)條義務。上訴機構推翻以上裁定並認定，專家小組未能準確認定澳洲和巴西的「交付」價格是否反映印度的市場狀況，因為以巴西價格為例，其為一印度鋼鐵生產者向巴西購買鐵礦砂的交付價格，惟固然具有參考性，但

[183]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.285-288.

[184]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.290-291.

無法全然代表印度境內價格。又專家小組也未依據 SCM 協定第 14(d)條，評估美國商務部是否針對澳洲及巴西價格基準進行如運輸費用的適當調整，以反映運到印度時的貼近事實的運輸支出情形。此外，上訴機構指出美國商務部未能為採用這些「交付」價格提供合理充分的解釋，因此裁定美國商務部使用此等價格作為基準，違反 SCM 協定第 14(d)條。[185]

4. 特定性(specificity)

專家小組肯定美國商務部的特定性分析，NMDC 對鐵礦的銷售符合 SCM 協定第 2.1 條(c)所指的特定性，因為這些銷售涉及「數量有限的特定企業對補貼項目的利用」。[186]

印度認為按照 SCM 協定第 2.1 條(c)「數量有限的特定企業對補貼項目的利用」意義，美國商務部應證明補貼係由一群「特定(類型\產業)企業中」的「有限數量」企業(a limited number of certain enterorises)所使用，而小組沒有指出這個錯誤。對此，上訴機構支持專家小組的裁定。上訴機構並闡釋，特定性問題可區分為「法律上特定性」及「事實上特定性」，前者分析著重在是否對可使用補貼的資格有明確限制，後者則是補貼分配或使用的情形。上訴機構認為「有限數量」與「特定企業」在 SCM 協定合理之合理解釋，係為一群有限數量的企業或產業，即可構成「特定企業」，而無須要求在類似企業的一群體中，又為有限數量的企業才能使用補貼下，才構成所謂的「特定企業」。換言之，只要檢視受補貼對象在數量上的情形，而無須討論受補貼對象是否來自於一群類似類型或產業的特定企業。[187]

---

[185]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.307-313, 315-317.

[186]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R) , paras.7.120-126..

[187]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.373-379, 380.

5. 可得事實(fact available)

印度就專家小組對 SCM 協定第 12.7 條的解釋和適用提出上訴，主張美國商務部在調查程序採用可得事實的方式，實際上懲罰未合作之當事人。上訴事實涉及專家小組對美國法規 1677e(b)和美國聯邦法第 351.308(a)節至(c)節的裁定。小組對第 12.7 條的解釋：在所有情況下(in all instances)，排除所有可得證據的比較性評估。[188]

上訴機構重申：調查機構應使用合理可補充不足資訊的「可得事實」，以獲致準確的裁定；上訴機構修正專家小組對第 12.7 條的解釋：在所有情況下(in all instances)，排除所有可得證據的比較性評估。上訴機構認為，第 12.7 條要求調查機構的裁定反映出評估可得證據的過程（評估的程度和特性取決於案件的具體情況）。[189]

上訴機構另裁定專家小組違反 DSU 第 11 條的客觀評估義務，因為在分析印度的「本身」（as such）主張時，專家小組忽略有關美國涉案措施的部分證據。據此，上訴機構推翻專家小組駁回印度根據第 12.7 條提起的「本身」（as such）主張的裁定。不過，上訴機構裁定印度未能證明美國法規 1677e(b)和美國聯邦法第 351.308(a)節至(c)節「本身」（as such）違反 SCM 協定第 12.7 條。針對印度根據第 12.7 條提出的「適用」(as applied)主張，上訴機構支持專家小組的裁定：印度未能初步(prima facie)證明美國違反第 12.7 條。[190]

6. 新補貼指控(new subsidy allegation)

印度主張美國商務部在行政複查中審查新補貼措施，此一作為違反 SCM 協定第 11.1 條、第 13.1 條、第 21.1 條、第 21.2 條、第 22.1 條、第

[188]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R) , paras.7.437-439.

[189]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.435.

[190]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4.456.

22.2 條。但專家小組駁回印度主張。[191]

上訴機構裁定，按照協定 第 21.2 條所展開的行政複查，不適用 SCM 協定第 11 條的要件，第 13 條進行諮商的要求，且行政複查雖應適用第 22 條的公告要求，惟第 22.1 至 22.6 條之規定未必能完全適用。

上訴機構並進一步闡釋第 21.2 條規定複查之考量，為「主管機關複查繼續課徵平衡稅是否為抵銷補貼(subsidization)所必要者」，而第 11.1 條為展開調查之規定，係「所稱之補貼(subsidy)是否存在及其程度與影響之調查」，從文字的使用上，第 11.1 條規定原始調查應檢視特定補貼措施，而第 21.2 條複查的階段，顯然給予更廣泛的檢視範圍。從而協定 第 21.1 條和第 21.2 條允許調查機構在行政複查時，為了評估補貼(subsidization)所造成的損害是否會繼續或再度發生，應可解讀為主管機關可以檢視不在當初原始調查範圍的補貼措施，亦即得審查新的補貼措施。此等審查應準用第 22 條的公告要求，但無需符合第 11 條和第 13 條的義務。據此，上訴機構支持專家小組的認定，美國商務部在複查中對新補貼指控的審查並無違反協定第 11.1 條、第 13.1 條。[192]

不過上訴機構表示，第 21.1 條和第 21.2 條有限制在行政複查中可以檢視的新補貼措施，必須與正在課徵的平衡稅有充分相關的新補貼措施，才可納入複查範圍，畢竟複查階段主管機關之審查重點，在於移除刻正課徵的平衡稅是否會導致補貼的損害繼續或再度發生，故基於此一角度所涉及的新補貼措施，方可納入複查範圍。而證明與說明複查所檢視的新補貼措施與原本課徵的平衡稅具有緊密關聯性，則是主管機關的職責。[193]

---

[191]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R) , paras.7.507-508.

[192]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R). paras.4.523-535, 536-540.

[193]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R).paras. 4.541-542, 543.

7. 交叉累積(cross cumulation)

本項主張為美國認為專家小組錯誤解釋其聯邦法規 1677(7)(G)不符合 SCM 協定第 15.3 條交叉累積的規定，以及和第 15.1 條、第 15.2 條、第 15.4 條、第 15.5 條等要求。美國認為第 15.3 條並未對於交叉累積效果的認定有具體規定，但專家小組卻認為第 15.3 條並未授權調查機構可累積評估受補貼進口產品及無補貼效果但存在傾銷的進口產品。[194]

上訴機構支持專家小組的認定，依據第 15.3 條規定，上訴機構強調，主管調查機關可以進行累計核估該等進口之影響，必須該進口產品「同時受平衡稅調查時」，亦即受補貼以外的其他進口品所涉因素(如傾銷)產生的效果，不該納入累積評估範圍。[195]上訴機構接著對美國聯邦法規第 1677(7)(G)節是否違反 SCM 協定第 15.3 條規定，進行分析。其指出因為該法規要求一進口品若涉及同時立案或展開平衡措施與反傾銷調查，則美國 ITC 應累積評估受補貼進口品與存在傾銷但未受補貼的進口品的效果，對此，上訴機構認為美國法規第 1677(7)(G)(iii)節「本身」(as such)，已違反 SCM 協定第 15 條規定。[196]

三、本案所涉重要見解之分析與影響

本案美國與印度貿易爭端案受到外界重視，除了涉及印度礦產開採計畫等印度獨有的國內機制，也涉及美國平衡措施法規實踐中的評估方式。在 2015 年 1 月 16 日的 DSB 會議中，美國表示將在合理期間(reasonable period of time)內採行 WTO 的裁定以及建議。2015 年 3 月 24 日印度與美國共同通知 DSB 將在 DSB 採行小組與上訴機構報告起算的 15 個月內完成履行裁定，履行期間將於 2016 年 3 月 19 日屆滿。[197]從目前公開可的資料

---

[194]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R) , para.7.356.

195 Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), paras.4.577-586, 4.600.

[196]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/AB/R), para.4..629.

[197]WT/DS436/13. United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat 21.3(b) of the DSU.

中，外界仍無法獲知美國未來將採行何等履行措施以修正相關貿易救濟法規措施。

惟現階段從本案中可掌握的重要見解，可歸納有以下重點：

1. 商務部補貼利益計算基準機制大致符合協定義務

印度質疑美國聯邦法規(第 351.511(a)(2)(i)節至第 351.511(a)(2)(iv)節)的補貼利益計算基準機制(Benchmarking mechanism)之主張，均未獲專家小組或上訴機構之支持。

美國商務部基於美國聯邦法規第 351.511(a)(2)(i)節至第 351.511(a)(2)(iii)節決定是否政府或者公共機構授予補貼利益，而第 351.511(a)(2)(iv)節則比較交付價格的差異。

美國聯邦第 351.511 節規定：所謂「利益」之計算方式，包括有：

(1) 基本上當提供貨物或服務，而為提供「足夠報酬」(adequate remuneration);

(2) 「足夠報酬」則定義為：

i. 一般情況：通常尋求評估報酬是否足夠，以該國提供該貨物或服務的實際交易，比較政府價格以及市場決定價格(market-determined price)。此等價格應包括自私有部門、實際進口，或在特定情況下，由政府具競爭性的實際銷售情況。在選擇此等此等交易或銷售，將考量產品的相似度；已銷售數量，進口或拍賣；以及其他影響可比較性的因素。

ii. 不存在實際市場決定價格：若無可用實際市場決定價格以供上款進行價格比較，將尋求衡量足夠報酬，以比較政府價格以及該國買家可得的全球市場價格。若有超過單一全球市場價格，可採取實際上的平均數，斟酌其他影響比較性的因素裁量。

iii. 不存在全球市場價格：若無該國買家可得的全球市場價格，通常以政府價格是否與市場原則一致作為衡量足夠報酬；

iv. 使用「交付」價格（delivered price）：在前項第(a)(2)(i)與(ii)節，調整比較價格以反映出某公司實際給付或如果進口的情況下願意給付的價格。此一價格將包括運送費用以及進口稅。

儘管印度主張美國商務部在第(a)(2)(i)至(iii)節衡量是否適當提供報酬，與接受補貼者是否獲得利益實為不同，然而專家小組並未支持印度主張，也不認為 SCM 協定義務要求美國商務部必須就「足夠報酬」以及所受利益分別進行調查。上訴機構也同意專家小組的觀點，「若給付給政府的價格低於市場水準，評估參考市場有關，政府所提供價格並不足，便為授予利益。」

2. USITC 法規與實務的累積評估調查將面臨調整

美國國際貿易委員會(USITC)在進行平衡稅或反傾銷調查中，認定國內產業損害時所使用的累積計算方式實踐已久，逐漸演變特殊型態的累積計算方式。只要是不公平貿易進口品，無論其是否同受平衡稅或反傾銷調查， USITC 皆可不限於同一調查型態而為交叉累積計算進口產品影響。因而美國在平衡措施調查中的實踐經驗，持續使用交叉累積評估方法，將未受到平衡措施調查的傾銷產品納入損害計算後，易得出較高的損害效果，而對出口商造成不利影響。

USITC 依據 1677(7)(G)條規定，在評估實質損害的情況，必須累積評估傾銷以及受補貼進口產品對國內產業的損害情況。在原始的平衡稅調查中，USITC 便累積計算印度受補貼的進口產品以及其他十個不同進口國的情況。但在這些進口國中，阿根廷、印度、印尼、南非、泰國除平衡調查

之外，也同受平行的反傾銷調查；其他的進口國僅受反傾銷調查。[198]

雖然反傾銷協定允許來自不同國家受到反傾銷調查的進口產品可以累積計算；而 SCM 協定允許來自不同國家受平衡稅調查的進口品可以累積計算，惟兩者皆未允許美國實務上累積計算受不同類型調查之進口品影響。經由本案之確認後，美國未來將應調整或廢除交叉累積方法或相關法律規定，對於日後出口至美國的產品，倘同時受美國平衡稅調查與反傾銷措施調查時，將可能獲得更合理的結果。

3. 美國行政複查階段中新補貼調查並無違反協定義務

依據專家小組報告，即使相關補貼項目已經不存在，但只要對同一產品的行政複查中提出新補貼計畫的調查申請，調查機關即可根據新控訴進行審查，判定繼續徵收平衡稅或進一步提高平衡稅稅率。

專家小組指出新的補貼項目顯然與調查機構進一步就特定產品提高平衡稅稅率有關。在複查階段中，只要有新的補貼項目有益於受補貼產品，國內相關當事人可要求提高平衡稅率。[199] 上訴機構基本上都同意專家小組的論理，但駁回專家小組對於美國商務部在 2004，2006，2007 年的行政複查中，審查新的補貼措施並無違反補貼協定 22.1，22.2 條有關平衡稅程序的義務。但此處遺憾之處，上訴機構並無足夠證據審查這些行政複查中八項新補貼計畫。[200]

由於此一裁定並不要求判斷新補貼專案是否滿足原始調查立案標準（即 SCM 第 11 條規定的相關標準），在實踐中調查主管根據這一判決是否會事實上降低立案標準，又或導致濫用行政複查方式維持徵收平衡稅，仍待進一步觀察。

---

[198]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R) , para.7.332.

[199]Report of the Panel, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS436/R) , para.7.502.

[200]Appellate Body Report, United States - Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India (WT/DS379/AB/R), paras.4.551-553.

第四節　美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案(DS437)

一、本案背景

美國商務部自 2007 年至 2012 年間，除涉及中國雙反案（DS379）的 4 項產品以外，尚針對中國大陸進口之 17 項產品展開平衡稅調查（包含：低克重熱敏紙、環狀焊接奧式體不銹鋼高壓套管產品、環形焊接碳鋼管線管、檸檬酸及特定檸檬酸鹽、後拖式草地維護設備及其零件、廚房電器用層板和網架、特定輸油管產品、預力鋼絞線、鎂碳磚、無縫碳鋼及合金鋼之標準線管及壓力管、高品質圖案印刷用平張銅版紙、鑽管產品、鋁擠型產品、高壓鋼瓶、晶矽太陽能電池、應用級風塔、不銹鋼拉製水槽），並在 2008 年至 2013 年間陸續作出相應平衡稅命令（參照下表）。

表 14　DS437 涉案產品調查與複查案件列表

案件(產品)名稱	商務部案件編號	商務部終局裁定(日期)
Lightweight Thermal Paper (低克重熱敏紙)	C-570-921	73 FR 57329, October 2, 2008
Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe (環狀焊接奧式體不銹鋼高壓套管產品)	C-570-931	74 FR 4936, January 28, 2009
Certain Circular Welded Carbon Quality Steel Line Pipe (環形焊接碳鋼管線管)	C-570-936	73 FR 70961, November 24, 2008
Citric Acid and Certain Citrate Salts (檸檬酸及特定檸檬酸鹽)	C-570-938	74 FR 16836, April 13, 2009
Certain Tow Behind Lawn Groomers and Certain Parts Thereof (後拖式草地維護設備及其零件)	C-570-940	74 FR 29180, June 19, 2009
Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks (廚房用層板和網架)	C-570-942	74 FR 37012, July 27, 2009
Certain Oil Country Tubular Goods (輸油管產品)	C-570-944	74 FR 64045, December 7, 2009
Pre-Stressed Concrete Steel Wire Strand (預力鋼絞線)	C-570-946	75 FR 28557, May 21, 2010
Certain Magnesia Carbon Bricks (鎂碳磚)	C-570-955	75 FR 45472, August 2, 2010
Certain Seamless Carbon and Alloy Steel	C-570-957	75 FR 57444,

案件(產品)名稱	商務部案件編號	商務部終局裁定(日期)
Standard, Line, and Pressure Pipe (無縫碳鋼及合金鋼之標準線管及壓力管)		September 21, 2010
Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses (高品質圖案印刷用平張銅版紙)	C-570-959	75 FR 59212, September 27, 2010
Drill Pipe (鑽管產品)	C-570-966	76 FR 1971, January 11, 2011
Aluminum Extrusions (鋁擠型產品)	C-570-968	76 FR 18521, April 4, 2011
High Pressure Steel Cylinders (高壓鋼瓶)	C-570-978	77 FR 26738, May 7, 2012
Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules (晶矽太陽能電池)	C-570-980	77 FR 63788, October 17, 2012
Utility Scale Wind Towers (應用級風塔)	C-570-982	77 FR 75978, December 26, 2012
Drawn Stainless Steel Sinks (不銹鋼拉製水槽)	C-570-984	78 FR 13017, February 26, 2013

資料來源：本研究整理。

二、主要爭點整理與對應法規

中國大陸認為前述商務部命令違反世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之「補貼暨平衡稅措施協定」（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定）若干規定，故於 2012 年 5 月 25 日向美國提出諮商請求。中美雙方諮商未果後，中國大陸遂於同年 8 月 20 日請求成立爭端解決專家小組，以解決以若干爭議，包含：公立機構（public body）、特定性、不利之可得事實（adverse facts available）、是否適用補貼國國內私人價格（in-country private prices）之標準及商務部是否基於充分證據（sufficient evidence）而展開調查等。專家小組於 2014 年 7 月 14 日作出小組報告，然而中方對於專家小組若干裁定表示不服，故針對 1）中國大陸國內私人價格之適用、2）特定性判斷及 3）不利之可得事實提出上訴。在本件爭端案中，上訴機構普遍推翻專家小組裁定，但多因中國大陸提出之資料不足，而無法完成後續之法律分析。

表 15　DS437 法律論點整理

實質爭點	主要爭議與 SCM 協定條文	專家專家小組報告	上訴機構報告
公立機構	公立機構 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)	支持中方主張，認定商務部於特定 12 項平衡稅調查中，對公立機構之認定違反 SCM 協定。	美國未提出上訴主張。
	推定公立機關 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)	支持中方主張，認定商務部於廚房用層板案中，對公立機構之推定違反 SCM 協定。	美國未提出上訴主張。
財務補助	中國大陸國有企業提供之補貼，是否屬於該國政府之補貼	專家小組裁定中國大陸未能提供其控訴之事實前提。	上訴機構維持專家小組裁定。
	中國大陸國內私人價格 SCM 協定第 1.1 條(b)及第 14(d)條	專家小組裁定中國大陸未能證明商務部拒絕以中國大陸國內私人價格作為補貼計算基準違反 SCM 協定第 1.1(b)或第 14(d)條之規定」。	上訴機構推翻專家小組裁定，因專家小組未依個案分析，商務部是否適當檢視中國大陸國內私人價格有無扭曲，即認定商務部未違反 SCM 協定。 上訴機構同時完成後續法律分析，發現商務部於特定 4 項平衡稅調查中，業已違反 SCM 協定第 14(b)條及第 1.1 條(b)之規定。
特定性	參考因素 SCM 協定第 2.1 條(c)最後一句	於特定 12 項平衡稅調查程序中，專家小組認定中國大陸已證明，商務部漏未考量該款最後一句所列之兩項因素，而違反 SCM 協定。	美國未上訴。
	特定性判斷 SCM 協定第 2.1 條(c)	專家小組認定於特定 12 項平衡稅調查中，商務部僅依據 SCM 協定第 2.1 條(c)對「特定性」之判斷，未違反 SCM 協定之規定。	支持專家小組發現，認定商務部僅依據 SCM 協定第 2.1 條(c)規定分析「特定性」，未違反 SCM 協定。
		專家小組認定中國大陸未能證明商務部依據「其他因素」判斷「補貼計畫」違反 SCM 協定。	因專家小組未針對商務部裁定進行個案分析，而推翻專家小組裁定，但未完成法律分析。

實質爭點	主要爭議與 SCM 協定條文	專家專家小組報告	上訴機構報告
		專家小組認定中國大陸未能證明，商務部未明確指出相關「補貼機關」而違反 SCM 協定。	因專家小組未針對商務部裁定進行個案分析而推翻專家小組裁定，但未完成法律分析。
	地區特定性補貼 SCM 協定第 2.2 條	專家小組認定於特定 6 項平衡稅調查中，中國大陸已證明商務部關於地區特定性補貼之認定過於簡單，而違反 SCM 協定之規定；但未能證明在銅版紙一案中亦有相同情形。	雙方均未上訴。
應基於充分證據而展開調查	財務補助之充分證據 SCM 協定第 11 條	專家小組認定於鋼瓶、太陽能電池、風塔及鋼槽平衡稅調查案中，中國大陸未能證明，美國未基於「財務補助」之充分證據，而展開調查。	中國大陸未提出上訴主張。
	特定性之充分證據 SCM 協定第 11 條	專家小組認定於特定 14 項平衡稅調查案中，中國大陸未能證明，商務部未基於「特定性」之充分證據而展開調查。	中國大陸未提出上訴主張。
	基於出口限制而展開調查 SCM 協定第 11.3 條	專家小組支持中國大陸主張，認定於特定 2 項平衡稅調查中，商務部基於若干出口限制而展開調查，係違反 SCM 協定。	美國未提出上訴主張。
不利之可得事實	SCM 協定第 12.7 條 (DSU 第 11 條)	專家小組認定於特定 13 項平衡稅調查中，中國大陸未能證明商務部採用不利之可得事實違反 SCM 協定。	因專家小組於評斷中國大陸主張時，未遵守 DSU 第 11 條規定，故上訴機構推翻專家小組認定；惟上訴機構亦未完成後續法律分析。
附隨主張-遵守 GATT1994 之規定	SCM 協定第 10 條及第 32.1 條	專家小組認定因商務部違反 SCM 協定第 1、2 及 11 條，進而違反美國於 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條之義務。	上訴機構認定，商務部於特定 4 項平衡稅調查中與 SCM 協定第 14(d) 條及第 1.1 條(b)不一致，故有違 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條。

資料來源：本研究整理

（一）補貼認定--公立機構（public body）

1. 公立機構

有關公立機構之判斷方面，中國大陸主張美國商務部於特定 12 項平衡稅調查程序[201]中，將中國大陸政府占大多數股權或實質控制之國有企業視為「公立機構」，而認定涉案企業所提供之補貼屬於政府補貼行為，進而對中國大陸進口產品課徵平衡稅，故中國大陸質疑商務部判定公立機構之方式，違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)有關公立機構提供財務補助之規定[202]。

本案專家小組援引「美國-反傾銷稅及平衡稅案[203]」（DS379,以下簡稱「中國雙反案」）之上訴機構報告，裁定商務部於該 12 項平衡稅調查程序，逕依中方政府所持多數股份或控制權，而認定中國大陸國有企業為公立機構，故商務部之裁定違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)有關公立機構提供財務補助之規定。美國則未提出上訴。

2. 公立機構之推定

另一方面，因商務部於廚房用層板之調查程序中，採用「可反駁之推定」（rebuttable presumption）方式，推定中國大陸政府具有「主要所有權」（major ownership）之企業即為公立機構，而認定涉案企業所提供之補貼屬於政府補貼並對涉案產品課徵平衡稅。據此，中方主張商務部所採取「可反駁之推定」方式本身（as such），有違 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)下判定公立機構提供財務補助之法律標準，進而提出控訴[204]。

專家小組於分析「可反駁之推定」是否有違 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所建立之法律標準時，發現商務部主要係以「主要所有權原則」評估一企

---

[201]受平衡稅調查之 12 項進口產品分別為：高壓套管產品、鋼管線管、草地維護設備、廚房用層板、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線、銅版紙、鑽管產品、鋁擠型產品、鋼瓶、太陽能電池。

[202] Report of the Panel, *United States –Countervailing Duty Measures on Certain Products from China* (WT/DS437/R), 14 July 2014, para.7.60.

[203] *United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, 11 March 2011, WT/DS379/AB/R.

[204] See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.77.

業是否為公立機構，而不會主動檢視其他因素，有違中國雙反案（DS379）之上訴報告。綜上所述，專家小組裁定該政策係違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)有關公立機構提供財務補助之規定[205]。美方則未提出上訴。

（二）財務補助-補貼國國內私人價格之使用

美國商務部於特定 12 項產品[206]之平衡稅調查中，裁定中國大陸國有企業以低於適當報酬（adequate remuneration）之價格，提供下游廠商原物料。中方指控商務部錯誤判定其國有企業為公立機構，並進一步與「政府」劃上等號，故商務部之推論顯然已違反 SCM 協定第 1.1 條(b)及第 14(d)條有關授予利益及其計算基準之規定[207]，而提出適用上主張。

SCM 協定第 1.1 條(b)明定:「就本協定之目的而言，如有下列情況應視為有補貼之存在：… (b)因而授予利益者[208]。」SCM 協定第 14(d)條規定為:「就第五篇之目的而言，調查機關用以計算利益接受者依第 1.1 條所受利益之任何方法，應明定於相關成員之國內法律或施行規章之中，且其適用於每一個別案件時應為透明並經充分說明。此外，該計算方法應符合下列準則：…(d)政府提供貨品或勞務或購買貨品，除係以低於適當之報酬提供，或以高於適當之報酬購買者外，不應視之為授予利益。報酬之適當性，應以系爭貨品或勞務在提供國或採購國之現行市場行情（包括價格、品質、供應情況、銷售情況、運輸及其它有關買賣之條件）認定之[209]。」

---

[205]*Id.*, 7.122-7.129.

[206]受平衡稅調查之 12 項進口產品分別為：高壓套管產品、鋼管線管、草地維護設備、廚房用層板、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線、銅版紙、鑽管產品、鋁擠型產品、鋼瓶、太陽能電池。

[207]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.156.

[208]Article 1.1(b) of SCM Agreement: "For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:…(b) a benefit is thereby conferred."

[209]Article 14(d) of SCM Agreement: "For the purpose of Part V, any method used by the investigating authority to calculate the benefit to the recipient conferred pursuant to paragraph 1 of Article 1 shall be provided for in the national legislation or implementing regulations of the Member concerned and its application to each particular case shall be transparent and adequately explained. Furthermore, any such method shall be consistent with the following guidelines: …
(d) the provision of goods or services or purchase of goods by a government shall not be considered as conferring a benefit unless the provision is made for less than adequate remuneration, or the purchase is made for more than adequate remuneration. The adequacy of remuneration shall be determined in relation to prevailing market conditions for the good or service in question in the

1. 中國大陸國有企業是否為公立機構，進而為政府之一部分

商務部認定，中方政府在該國市場之主導地位造成市場扭曲，故於評估授予利益之時，採用非本國（中國大陸）之判斷基準（benchmark）；但中國大陸指控，商務部於判斷該國政府於市場之角色和公立機關時，均適用相同的「主要所有權原則」，故有違 SCM 協定第 14(d)條有關授予利益計算基準之規定[210]。

然而，專家小組發現中國大陸提交之證據不足以支持其主張。首先，專家小組發現商務部僅有在少數案件中，係基於中方政府於其國內市場上之主導地位，而將國有企業視為公立機構。同時，專家小組認為商務部係因中國大陸政府拒絕提供有關國內生產和/或消費之資訊，而只得依據不利之可得事實，判定中方國有企業是否為公立機構。故專家小組裁定，中國大陸未能提供有關其主張之事實前提，例如證明商務部事實上將其國有企業視為公立機構，而於進行授予利益之分析時，視其為政府之一部分[211]。

中國大陸於上訴時主張專家小組在「政府」及「公立機構」之見解有誤。中方認為，SCM 協定第 1.1 條(a)(1)(iii)之「政府提供一般基本設施以外之商品或勞務，或收購商品[212]」，以及第 14(d)條之「政府提供貨品或勞務或購買貨品，除係以低於適當之報酬提供，或以高於適當之報酬購買者外，不應視之為授予利益[213]」，小組對於此兩處「政府」解釋應一致[214]。有鑑於此，中國大陸強調，專家小組應一律判定商務部僅採用「主要所有權

---

country of provision or purchase (including price, quality, availability, marketability, transportation and other conditions of purchase or sale).

[210]See Panel Report US- Countervailing Measures (China) (WT/DS437/R), para. 7.156, 7.159.

[211]*Id*., 7.180-7.188.

[212]Article 1.1(a)(1)(iii) of SCM Agreement：“a government provides goods or services other than general infrastructure, orpurchases goods；”

[213]Article 14(d) of SCM Agreement： “the provision of goods or services or purchase of goods by a government shall not be considered as conferring a benefit unless the provision is made for less than adequate remuneration, or the purchase is made for more than adequate remuneration. The adequacy of remuneration shall be determined in relation to prevailing market conditions for the good or service in question in the country of provision or purchase (including price, quality, availability, marketability, transportation and other conditions of purchase or sale).”

[214]Report of Appellate Body, *United States –Countervailing Duty Measures on Certain Products from China* (WT/DS437/AB/R), 18 December 2014, paras. 4.37.

原則」所為之全數裁定，均違反 SCM 協定[215]。

上訴機構首先同意中國大陸對於「政府」定義之主張，認同基於 SCM 協定之目的，「政府」一詞應有統一定義。然而，上訴機構主張，調查機關在決定 SCM 協定第 14(d)條補貼利益之計算基準時，實無分析該國有企業所扮演市場角色之必要[216]；反之，上訴機關認為，本案重點應分析調查機關是否進行必要之市場分析，以此評估系爭價格是否經市場自由決定，而得以用來衡量該國政府是否以低於「適當報酬」之價格提供原物料。故調查機構於選擇補貼計算基準時，不應排除任何特定之國內價格[217]。綜上所述，上訴機構駁回中國大陸之上訴。

2. 以中國大陸國內私人價格作利益之判斷基準

至於國內私人價格之適用方面，中國大陸援引「美國軟木案 IV」（DS257）之上訴報告[218]，主張惟有提供補貼之政府對市場支配性極高，進而扭曲市場私人價格之情形，調查機關始得援用外國私人價格，作為判斷該國政府是否授予利益之基準[219]。但專家小組不同意中國大陸主張，因不論是美國軟木案之專家小組或上訴報告，均未完整列舉調查機構得選擇國外私人價格為判斷依據之情形[220]。

另一方面，依據中國雙反案（DS379）之上訴報告，可發現該案上訴機構於適用 SCM 協定第 14(d)條有關授予利益計算基準之規定時，並未在意中方之國有企業是否為公立機構，而是著重於系爭企業涉入相關市場的程度，惟有該企業授予利益之行為已達扭曲市場價格之程度，商務部方得適用他國之私人價格為判定基準[221]。

---

[215]*Id*.

[216]*Id.*, para. 4.63.

[217]*Id*., para. 4.65.

[218]United States - *Final Countervailing Duty Determination with respect to certain Softwood Lumber from Canada*, 12 October 2006, WT/DS257/AB/R.

[219]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.189

[220]*Id.*, para. 7.192.

[221]See AB Report *US-AD/CVD* (WT/DS379/AB/R), para. 4.56.

由於本案情形與中國雙反案（DS379）非常相似，故專家小組採用該案上訴報告之論點，主張：商務部可基於該國政府是否以主導地位提供原物料及其他考量因素，判斷該國國內私人價格是否受到扭曲，及以此價格判斷報酬之適當性。綜上所述，專家小組發現中國大陸未能證明商務部拒絕適用中國大陸國內私人價格，違反 SCM 協定第 14(d)條或第 1.1 條(b)之規定[222]。

中國大陸對此裁定不服，因而提出上訴，主張專家小組於適用 SCM 協定第 14(d)條有關「授予益利計算基準」之規定產生錯誤。上訴機構經調查後推翻專家小組之裁定，並針對特定 4 項平衡稅案件進行法律分析後發現，商務部違反 SCM 協定第 14(d)條及第 1.1 條(b)之授予利益相關規定[223]。

（三）特定性之判斷

1. SCM 協定第 2.1 條各款之適用

中國大陸控訴美國商務部於特定 12 項產品[224]之平衡稅調查中，其「特定性」之判斷違反 SCM 協定第 2.1 條有關特定性判斷標準之規定。SCM 協定第 2.1 條規定：「為確定本協定第 1.1 條定義之補貼，是否係對補貼機關轄區內單一企業或產業或一群企業或產業（本協定簡稱為「特定企業」）之特定補貼，應適用下列各項原則：

(a) 補貼機關，或該機關之運作所遵循之法規，明確限定補貼僅適用於特定企業者，該補貼應屬特定補貼。

(b)補貼機關，或該機關之運作所遵循之法規定有接受補貼之適格性及補貼金額之客觀標準及條件時，則無特定性。但以該適格性係自動給予，且該等標準及條件係嚴格受遵守者為限。該等標準或條件，應以法律、行政規章或其他官方文件明定之，以資查證。

---

[222]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para. 7.197.

[223]See AB Report US-AD/CVD (WT/DS379/AB/R), para. 4.80.

[224]受平衡稅調查之 12 項進口產品分別為：高壓套管產品、鋼管線管、草地維護設備、廚房用層板、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線、銅版紙、鑽管產品、鋁擠型產品、鋼瓶、太陽能電池。

(c) 若適用前述(a)、(b)兩款規定之原則，認為不似具備特定性，但有理由認為該補貼實際上可能為特定補貼時，則可考慮其他因素，諸如：僅少數特定企業利用一補貼計畫，或以特定企業為主要利用者；或以不成比例之大筆金額補貼特定企業，或補貼機關於決定授與補貼時有以行使裁量權之方式為之者。適用本款規定時，應考慮提供補貼機關轄區內經濟活動多元化程度及補貼計畫施行時間之長短[225]。」

中方主張，適用 SCM 協定第 2.1 條各款為「特定性」判定應有一定順序，惟有依(a)、(b)各款進行判定未果後，始得依據 SCM 協定第 2.1 條(c)之「其他因素」進行評估[226]。因本件爭端案中，商務部僅依據 SCM 協定第 2.1 條(c)各項要素，判定系爭補貼是否具有「特定性」，而未曾檢驗同條(a)、(b)各款之要素，故有違 SCM 協定第 2.1 條之意旨。

然而，專家小組駁回中國大陸之主張，反而指出依據 SCM 協定第 2.1 條之架構，雖可得知在適用該條各款規定時應有一定順序，但此等邏輯架構並未成為調查機關必須遵守之「程序規則」。專家小組援引中國雙反案（DS379）之上訴報告，承認適用 SCM 協定第 2.1 條得有一定彈性，且在

---

[225]Article 2.1 of SCM Agreement: "In order to determine whether a subsidy, as defined in paragraph 1 of Article 1, is specific to an enterprise or industry or group of enterprises or industries (referred to in this Agreement as "certainenterprises") within the jurisdiction of the granting authority, the following principles shall apply:

(a) Where the granting authority, or the legislation pursuant to which the granting authority operates, explicitly limits access to a subsidy to certain enterprises, such subsidy shall be specific.

(b) Where the granting authority, or the legislation pursuant to which the granting authority operates, establishes objective criteria or conditions governing the eligibility for, and the amount of, a subsidy, specificity shall not exist, provided that the eligibility is automatic and that such criteria and conditions are strictly adhered to. The criteria or conditions must be clearly spelled out in law, regulation, or other official document, so as to be capable of verification.

(c) If, notwithstanding any appearance of non-specificity resulting from the application of the principles laid down in subparagraphs (a) and (b), there are reasons to believe that the subsidy may in fact be specific, other factors may be considered. Such factors are: use of a subsidy programme by a limited number of certain enterprises, predominant use by certain enterprises, the granting of disproportionately large amounts of subsidy to certain enterprises, and the manner in which discretion has been exercised by the granting authority in the decision to grant a subsidy. In applying this subparagraph, account shall be taken of the extent of diversification of economic activities within the jurisdiction of the granting authority, as well as of the length of time during which the subsidy programme has been in operation."

[226]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.225-7.228.

進行特定性判斷時，仍須考量系爭補貼的法律和事實表徵，以及該措施之性質和內容。此外，專家小組進一步重申，當調查機關基於事實或法律上理由確定系爭補貼具有「特定性」或「非特定性」時，調查機關即無須依據 SCM 協定第 2.1 條其他各款規定為進一步評估[227]。

故本案專家小組調查後發現，商務部係因基於書面文件或法規，仍無法判定補貼之存否，才必須依據 SCM 協定第 2.1 條(c)之「其他因素」進行評估。據此，專家小組裁定商務部按 SCM 協定第 2.1 條(c)進行分析未違反 SCM 協定[228]。中國大陸對專家小組結論不服並隨後提出上訴，然而上訴報告則同意專家小組見解，主張小組對於 SCM 協定第 2.1 條特定性判斷標準之適用及解釋未有疏漏[229]。

2. SCM 協定第 2.1 條(c)之「補貼計畫」

中國大陸主張，於系爭 12 項平衡稅案件中，商務部未依據任何書面證據，而逕自分析 SCM 協定第 2.1 條(c)之「補貼計畫」是否存在，係違反 SCM 協定第 2.1 條(c)有關「特定性判斷之其他因素」之規定；美方則主張，儘管未有任何書證，但商務部得自補貼實際運作情形及受補貼之特定企業特徵，分析補貼計畫是否存在及其範圍[230]。

專家小組支持美方見解，並發現儘管未有任何書面證據或補貼機關之明確行政處分可供證明「補貼計畫」之存在，但中國大陸國有企業持續以低於適當價格提供下游廠商原物料之一系列或系統性行為，業已構成「補貼計畫」。故專家小組判定，商務部對於補貼計畫之認定，未違反 SCM 協定第 2.1 條(c)規定[231]。然而，中國大陸不服專家小組裁定，主張小組對於 SCM 協定第 2.1 條(c)之「補貼計畫」有解釋及適用上錯誤，並提出上訴[232]。

---

[227] *Id.*, para. 7.229.

[228] *Id.*, para. 7.230.

[229] See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para.4.132.

[230] See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.232-7.235.

[231] *Id.*, para. 7.241-7.243.

[232] See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para.4.135.

上訴機構則發現，專家小組未依個案分析及調查商務部各平衡稅案件，而於適用 SCM 協定第 2.1 條有關「特定性判斷之其他因素」之產生錯誤。據此，上訴機構推翻小組裁定[233]，但因中國大陸提供資料不足，而無法完成後續之法律分析[234]。

3. 補貼機關

另一方面，中國大陸同時主張商務部於該等平衡稅案件中，未能確認係由何等補貼機關，以低於適當報酬之價格提供下游廠商原物料，而違反 SCM 協定第 2.1 條有關「特定性判斷標準」之規定[235]。針對此項控訴，專家小組參照 SCM 協定第 2.1 條第一句(「為確定本協定第 1.1 條定義之補貼，是否係對補貼機關轄區內特定企業之特定補貼，應適用下列各項原則…」)及 SCM 協定第 2 條之談判歷程，發現補貼機關之判斷標準，係「該機關是否得依其合法權限，提供少數實體補貼[236]」。

專家小組依前述標準檢驗各項平衡稅裁定並發現，商務部有指出涉案廠商之權限源自中方政府，而足以判斷系爭機關係基於合法權限提供補貼。故專家小組裁定，中方未能證明「商務部未曾明確指出補貼機關及其所據權限違反 SCM 協定第 2.1 條有關特定性判斷標準之規定[237]」。

中國大陸主張小組於適用 SCM 協定第 2.1 條發生錯誤而提出上訴。上訴機構調查後判定，專家小組對於 SCM 協定第 2.1 條(c)有關「特定性判斷之其他因素」規定有適用上錯誤，而推翻專家小組裁定[238]，但因後續分析對本件爭端無實益，故專家小組未續行其法律分析[239]。

---

[233] *Id.*, para. 4.151.
[234] *Id.*, para. 4.157.
[235] See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.244-7.245.
[236] *Id.*, para. 7.247.
[237] *Id.*, para. 7.248-7.249.
[238] *Id.*, para. 4.170-4.171.
[239] *Id.*, para. 4.173.

4. SCM 協定第 2.1 條(c)最後一句之參考因素（factors）

中國大陸主張，商務部進行 SCM 協定第 2.1 條(c)有關「特定性判斷之其他因素」之分析時，漏未考量第 2.1 條(c)最後一句之兩項因素，即「補貼機關轄區內經濟活動之多元化程度」（diversification of economic activities within the jurisdiction of the granting authority）和「補貼計畫施行時間之長短」（the length of time during which the subsidy programme has been in operation）[240]。

專家小組分析系法規後發現，商務部進行特定性判定時應（shall）考量系爭因素，卻漏未為之。故商務部違反 SCM 協定第 2.1 條(c)有關「特定性判斷之其他因素」之規定[241]。美國則未曾提起上訴。

5. 補貼之地理特定性

商務部於特定 7 項產品[242]之平衡稅調查程序裡，判定特定企業所購買的「土地使用權」，具有 SCM 協定第 2.2 條所述之「地理特定性」（regional specificity），但中國大陸控訴商務部未依據積極證據（positive evidence），作出適當之地理特定性判定，而有違 SCM 協定第 2.2 條「地理特定性」及第 2.4 條「積極證據」之規定[243]。

專家小組發現，一方面商務部僅依據簡單標準進行地理特定性之判定，而不足以顯示出補貼之「特定性」[244]，而違反 SCM 協定第 2.2 條所指稱之「地理特定性」[245]；另一方面，鑑於中國大陸未提出任何有關商務部違反 SCM 協定第 2.4 條之證據，故專家小組裁定中國大陸未能證明商務部違反 SCM 協定第 2.4 條有關特定性判定之「積極證據」規定[246]。中美雙方

---

[240]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.250.

[241]*Id.*, para. 7.259.

[242]受平衡稅調查之 7 項進口產品分別為：低克重熱敏紙、鋼管線管、檸檬酸、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線及銅版紙。

[243]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.326-328, 7.332.

[244]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.344-7.345.

[245]*Id.*, para. 7.348-7.352.

[246]*Id.*, para. 7.354-7.356.

均未就本項爭點提出上訴。

（四）基於充分證據而展開調查

本件爭端案中，中國大陸尚控訴美國商務部展開平衡稅調查之證據不足或程序有誤，而向專家小組提出適用上主張，詳述如下。

1. 基於財務補助之充分證據而展開調查

中國大陸主張，美國商務部僅依據中方國有企業向下游製造商銷售原物料，形成可平衡補貼之推斷，即針對鋼瓶、太陽能電池、風塔及鋼槽等 4 項產品展開平衡稅調查；鑑於利害關係人提交之申請書中未有足以證明系爭國有企業為 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)下「公立機構」之充分證據，且商務部未曾充分檢驗申請書及申請人所提交之證據，故中國大陸控訴商務部違反 SCM 協定第 11.2 條申請書應包含若干充分證據之規定，以及第 11.3 條調查機關審查申請書之規定[247]。

SCM 協定第 11.2 條規定：「前項之申請書，應包括下列事項存在之充分證據：(a)補貼，如果可行應包含其金額；(b)本協定所解釋之 GATT1994 第 6 條規定所稱之損害；及(c)受補貼之進口產品與所稱損害間之因果關係。欠缺相關證據之單純主張不能認為足以符合本項之要求。申請書應檢附下列申請人所能合理取得之資料…[248]」及第 11.3 條規定：「11.3.主管機關應審查申請書所附證據之正確性及適當性，俾決定證據是否足以支持展開調查[249]。」

本案中，中國大陸指控前述利害關係人所提出之申請書，僅提交中方

---

[247] *Id.*, para. 7.129-7.131.

[248] Article 11.2 of SCM Agreement: "An application under paragraph 1 shall include sufficient evidence of the existence of (a) a subsidy and, if possible, its amount, (b) injury within the meaning of Article VI of GATT 1994 as interpreted by this Agreement, and (c) a causal link between the subsidized imports and the alleged injury. Simple assertion, unsubstantiated by relevant evidence, cannot be considered sufficient to meet the requirements of this paragraph. The application shall contain such information as is reasonably available to the applicant on the following: …"

[249] Article 11.3 of SCM Agreement: "The authorities shall review the accuracy and adequacy of the evidence provided in the application to determine whether the evidence is sufficient to justify the initiation of an investigation."

政府持有該等國有企業股份比例之證據，並主張依據「主要所有權原則」，系爭國有企業應為公立機構，且該等國有企業向下游製造商銷售原物料業已構成財務補助，導致商務部因此展開後續平衡稅調查[250]。

然而，專家小組同意美方主張，表示政府持股比例之證據，亦得用以判定系國有企業是否為 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)下之公立機構。此外，小組強調，申請書應具有「充分證據」以展開平衡稅調查，與調查機關作出初步或最終裁定所需具備之「充分證據」不同，前者門檻明顯低於後者。故小組認為，申請書所附「政府持股比例」之證據，亦得視為證明或指出系爭實體為「公立機構」之證據，調查機關得據此展開平衡稅調查程序[251]。

除此之外，專家小組認為中方過於強調申請書中所含證據是否充分，以及分析商務部如何處理該等證據。實際上，SCM 協定未要求調查機關作出有關財務補助或公立機構之解釋或裁定，因展開調查僅僅是平衡稅調查程序的預先階段，故調查機構是否完成調查程序之理由仍有待後續發展。綜上所述，美國確實無須做出該等解釋，且亦不應由專家小組從頭驗證申請書中是否有充分證據足以展開平衡稅調查；因此，專家小組裁定，中國大陸未能證明商務部展開該等調查，而與 SCM 協定第 11 條展開平衡稅調查之規定不一致[252]。中國大陸則未提出上訴。

2. 基於特定性之充分證據而展開調查

此外，中國大陸進一步控訴商務部未基於特定性之充分證據，而展開平衡稅調查程序。中國大陸主張，商務部對特定 14 項產品[253]開啟調查程序，係基於申請書稱其國有企業以低於適當報酬之價格提供下游廠商服務或原物料，但申請書未附有 SCM 協定第 2.1 條(c)「數量有限的特定企業

---

[250]See *Panel Report US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para. 7.147-7.148

[251]*Id.*, para. 7.152.

[252]*Id.*, para. 7.153-7.155.

[253]受平衡稅調查之 14 項進口產品分別為高壓套管產品、鋼管線管、草地維護設備、廚房用層板、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線、銅版紙、鑽管產品、鋁擠型產品、鋼瓶、太陽能電池、風塔和鋼槽。

對補貼項目的利用」之充分證據以支持該項指控；加上商務部未曾充分檢視申請書之控訴內容，故商務部之行為與 SCM 協定第 11.2 條有關申請書應包含若干充分證據之規定,以及第 11.3 條調查機關審查申請書之規定[254]。

然而，專家小組主張，平衡稅調查申請書所附證據之數量及質量，將因個案情形不同而有所區別，故專家小組認同商務部作法，同意申請書可以研究報告或中國企業的財務報表作為特定性之佐證，亦可援引商務部過去裁定[255]。

另一方面，依據本案專家小組報告第 7.256 段所示，可知商務部進行特定性判斷時，未一併將 SCM 協定第 2.1 條(c)最後一句之兩項要件（補貼機關轄區內經濟活動之多元化程度和補貼計畫施行時間之長短）納入考量[256]。儘管如此，該項規定並未實際影響申請書中所包含，視為證明或指出特定性所應具備的「合理可得」之證據範圍。因此，專家小組裁定，中國大陸未能證明商務部展開系爭調查違反 SCM 協定第 11 條展開平衡稅調查之規定[257]。

3. 基於出口限制而展開調查

中國大陸進一步控訴商務部基於若干出口限制而展開平衡稅調查，係違反 SCM 協定第 11.2 條有關申請書應包含若干充分證據之規定，以及第 11.3 條調查機關審查申請書之規定[258]。小組檢視鎂碳磚及無縫線管的調查申請書及 WTO 過去案例後發現，本案關鍵應在於：公平且客觀之調查機關，是否同意申請書所附證據，足以證明或指出中方政府將其職權託付予私人機構，使其得以正常供應涉案產品予國內廠商？」

專家小組表示，由於缺乏相關資訊，故通常調查機關應不會認定申請

---

[254]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.260-7.262.
[255]*Id.*, para. 7.278-7.279.
[256]*Id.*, para. 7.256.
[257]*Id.*, para. 7.282-7.283.
[258]*Id.*, para. 7.357-7.359.

書所附之證據，足以證明或指出系爭產品受有財務補助[259]。綜上所述，專家小組裁定商務部基於特定出口限制而展開調查，係違反 SCM 協定第 11.3 條有關調查機關審查申請書之規定[260]。美國則未提出任何上訴。

（五）不利之可得事實（adverse facts available）

中國大陸主張，商務部於特定 13 項平衡稅調查[261]中，總共利用 42 項「不利之可得事實」，以支持商務部關於財務援助、授予利益及特定性之判斷。中國大陸因此控訴商務部未使用已登記在案之可得事實，而違反 SCM 協定第 12.7 條運用可得事實之規定[262]；該條規定如下：「若有利害關係之成員或利害關係人拒絕主管機關使用或未在合理期間讓主管調查機關查閱必要資料，或嚴重妨礙調查者，則主管調查機關得依可得事實，作成肯定或否定之初步或最後認定[263]。」

本案專家小組檢視中方主張及提交之證據後，發現小組任務係衡量商務部是否可充分解釋為何使用不利之可得事實。除此之外，專家小組並發現 SCM 協定第 12.7 條未有任何程序要件，明令調查機關詳盡引述其作出相關決定之每一事實基礎[264]。

另一方面，中國大陸同時主張，商務部係透過單一且相同之法律標準，於各個平衡稅案件中選擇適用不利之可得事實；然而，商務部利用此等事實所作出之裁定中卻不一致。中方據此指控，商務部定應是依據「推測」（assumption）和「未被發現的推論」（unfounded inferences）作出系爭裁定，而與 SCM 協定第 12.7 條要求依「事實」作出裁定不一致。

---

[259]*Id.*, para. 7.404.

[260]*Id.*, para. 7.406-7.407.

[261]受平衡稅調查之 13 項進口產品分別為:高壓套管產品、鋼管線管、檸檬酸、草地維護設備、輸油管產品、鋼絞線、鎂碳磚、無縫管線、銅版紙、鑽管產品、鋁擠型產品、鋼瓶、太陽能電池。

[262]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para. 7.284-286, 7.288.

[263]Article 12.7 of SCM Agreement: "In cases in which any interested Member or interested party refuses access to, or otherwise does not provide, necessary information within a reasonable period or significantly impedes the investigation, preliminary and final determinations, affirmative or negative, may be made on the basis of the facts available."

[264]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para. 7.307-7.311.

但專家小組不同意中國大陸之主張，並認為中方提交之證據不足以確定商務部在適用上缺乏事實基礎；且商務部於適用時亦未明顯依據單一且相同之法律標準[265]。據此，專家小組裁定，中國大陸未能證明違反 SCM 協定第 12.7 條運用可得事實之規定不一致[266]。

中國大陸指控專家小組未能檢視商務部於適用時是否有充分且合理之解釋，因而提出上訴請求。上訴機構最終推翻專家小組裁定，但未完成後續之法律分析[267]。

（六）附隨主張-遵守 GATT1994 之規定

中國大陸主張，專家小組於其前述各項指訴中如有發現違反 WTO 規定之情形時，專家小組應進一步裁定美國違反 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條規有關遵守 GATT1994 之規定。SCM 協定第 10 條明定：「諸成員應採取一切必要步驟，確保對自任一成員境內之任一產品輸往另一成員境內所課徵之平衡稅，與 GATT1994 第 6 條及本協定之規定一致。僅有依據本協定及「農業協定」之規定所展開及進行之調查，得以對系爭進口產品課徵平衡稅[268]。」及第 32.1 條規定：「成員除依本協定所解釋之 GATT1994 之規定外，不得對另一成員之補貼採取任何特定措施[269]。」

因專家小組業已裁定美國違反 SCM 協定第 1 條、第 2 條及第 11 條之規定，故小組進而判定美國同時違反了 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條[270]。於上訴階段時，儘管上訴機構推翻專家小組若干裁定，但仍判定商務部之

---

[265]*Id.*, para. 7.314-7.324.

[266]*Id.*, para. 7.325.

[267]*Id.*, para. 4.198.

[268]Article 10 of SCM Agreement: "Members shall take all necessary steps to ensure that the imposition of a countervailing duty on any product of the territory of any Member imported into the territory of another Member is in accordance with the provisions of Article VI of GATT 1994 and the terms of this Agreement. Countervailing duties may only be imposed pursuant to investigations initiated and conducted in accordance with the provisions of this Agreement and the Agreement on Agriculture."

[269]Article 32.1 of SCM Agreement: "No specific action against a subsidy of another Member can be taken except in accordance with the provisions of GATT 1994, as interpreted by this Agreement."

[270]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.413.

裁定違反 SCM 協定第 14(d)條及第 1.1 條(b)之規定，故同樣違反 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條有關遵守 GATT1994 之規定[271]。

三、本案所涉重要見解之分析與影響

（一）公立機構之認定

1. WTO 重要見解

（1）公立機構

美國商務部於特定 12 項平衡稅調查程序[272]中，判定中方政府具有「主要所有權」之國有企業為公立機構，認定該等國有企業提供涉案產品財務補助，而對該等產品課以平衡稅。中國大陸因而指控美國商務部認定公立機構之方式，有違 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)有關公立機構提供財務補助之規定[273]。

SCM 協定第 1.1 條(a)(1)明定：「就本協定之目的而言，如有下列情況應視為有補貼之存在：(a) 會員（本協定簡稱為「政府」）境內有由政府或任何公立機構提供之財務補助者，即(i) 政府措施涉及資金（例如補助金、貸款及投入股本）之直接轉移，資金或債務可能之直接轉移（例如貸款保證）；(ii)政府拋棄或未催繳原已屆期應繳納之稅收（例如租稅抵減之財務獎勵）；(iii)政府提供一般基本設施以外之商品或勞務，或收購商品；(iv)政府提供給付予募集基金之機構，或委託或指示一民營機構執行通常歸屬政府之前述第(i)點至第(iii)點所列之一種或多種功能，且其做法與政府通常做法實際上並無差異者；或…[274]」

---

[271]See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para.4.210-4.211.

[272]受平衡稅調查之 12 項進口產品分別為：高壓套管產品、鋼管線管、草地維護設備、廚房用層板、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線、銅版紙、鑽管產品、鋁擠型產品、鋼瓶、太陽能電池。

[273]Report of the Panel, United States –Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (WT/DS437/R), 14 July 2014, para.7.60.

[274]Article 1.1(a) of SCM Agreement: “For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:

(a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as "government"), i.e. where:

本案專家小組援引中國雙反案（DS379）之上訴機構報告，表示「公立機構」與政府之共通點，係「執行政府功能，或事實上受託行使政府功能者」[275]。同時，該案上訴機構指出，美國商務部於調查中國大陸國有企業是否為公立機構時，除衡量該國政府持有股份比例或政府控制力之因素外，仍須綜合考量其他相關因素，以證明該實體享有「政府職能」[276]。

綜上所述，專家小組裁定商務部逕依中方政府所持多數股份或控制權，判定中方國有企業為公立機構，而未綜合考量其他相關因素，有違中國雙反案（DS379）之上訴報告。故商務部之裁定違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)有關公立機構提供財務補助之規定。

（2）公立機構之推定

另一方面，中國大陸主張商務部於廚房用層板案中所採取「可反駁之推定」方式本身，有違 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)下判定公立機構提供財務補助之法律標準，推而提出控訴[277]。

首先，專家小組討論「可反駁之推定」是否屬於得適用 WTO 爭端解決程序之「措施」。儘管美國表示該等推論方式僅係商務部討論內容之一部分，但經專家小組調查後發現，系爭方式並非僅出現於特定案件討論之中；而是廣泛適用於商務部平衡稅調查案件，故應屬於美國之「政策」(policy)，而非如同美國所述「僅屬個案情形」；專家小組據此認定該項推論方式屬於「措施」。同時，美方清楚表明，於廚房用層板之調查程序中，商務部係依

(i) a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees);

(ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits);

(iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods;

(iv) a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments;…"

[275]Report of Appellate Body, *US – Anti-Dumping and Countervailing Duties from China* (WT/DS379/AB/R), 11 March 2011, paras. 288-290.

[276]See AB Report *US-AD/CVD*(WT/DS379/AB/R), para.345

[277]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.77.

據「主要所有權原則」（rule of major ownership）分析涉案企業是否為公立機構[278]，故專家小組得針對該項推論方式進行進一步探討。

接下來，專家小組分析「可反駁之推定」是否有違 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所建立之法律標準。專家小組發現，儘管商務部同時列出其他參考因素，但在現有之「推定政策」影響下，除非當事人提出其他參照因素，否則商務部主要係以「主要所有權原則」評估一企業是否為公立機構，而不會主動檢視其他因素。此外，按照中國雙反案（DS379）之上訴報告可知，商務部於調查企業是否為公立機構時，應綜合考量相關因素，而不得僅依「主要所有權原則」判斷該實體是否享有政府職能。

本案專家小組調查後發現，商務部實踐明顯與中國雙反案（DS379）之上訴報告不一致。綜上所述，專家小組裁定該政策係違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)公立機構提供財務補助之規定[279]。美國亦未提出任何上訴。

2. 對美國後續平衡稅調查之影響

繼中國雙反案（DS379）上訴報告公布後，中國大陸進一步控訴商務部自 2007 年至 2012 年對中方進口產品所採取之平衡稅措施違反 WTO 相關規定。鑑於商務部係於中國雙反案（DS379）之上訴報告或執行裁定報告公布[280]之前，完成本項爭點所涉及之 12 項最終平衡稅裁定，故商務部完成前述裁定時未受該案上訴報告所拘束，以致於其公立機構之判定方式與該案上訴報告所建立之標準不符。

從前述第一部份關於 WTO 見解之說明，本案專家小組作成裁定之理由主要引用中國雙反案（DS379）的公立機構檢視標準，美國對此項爭點亦未提出任何上訴請求；另一方面，美國為履行中國雙反案（DS379）之

---

[278] *Id*., para.7.93-7.119.

[279] *Id*., 7.122-7.129.

[280] Final Detetminations: Section 129 Proceedings Pursuant to the WTO Appellate Body's Findings in WTO DS 379 Regarding the Antidumping and Countervailing Duty Investigations of Laminated Woven Sacks from the People's Republic of China, July 31, 2012, see http://enforcement.trade.gov/download/section129/prc-lw-sacks-Final-129-Determination-20120830.pdf

上訴報告，已依據《烏拉圭回合協定法》第 129 條規定啟動執行裁定調查程序並發布裁定報告，進而影響商務部後續調查程序。故本案有關「公立機構」認定標準，應參照本章第二節三、(一)、2.「對美國後續平衡稅調查之影響」之內容。

（二）中國大陸國內私人價格之適用

1. WTO 見解

關於中國大陸國內私人價格是否可作為授予利益之判斷基準，專家小組裁定中國大陸未能證明「商務部拒絕適用中國大陸國內私人價格，而違反 SCM 協定第 1.1 條(b)及第 14(d)條有關授予利益及其計算基準之規定。」中國大陸對此裁定不服，因而提出上訴，主張專家小組於適用 SCM 協定第 14(d)條有關授予利益計算基準之規定時產生錯誤。中國大陸進一步控訴，商務部拒絕適用中國大陸之國內私人價格，作為 SCM 協定第 14(d)條之補貼利益計算基準，係因商務部錯誤認定中方政府在相關市場具有主導地位，導致系爭價格受到扭曲。此外，商務部僅採取主要所有權原則，判定中方國有企業提供原物料之行為，即為「政府補貼」，亦應違反 SCM 協定第 1.1 條(b)有關授予利益之規定[281]。

上訴機構首先同意中國大陸之主張，咸認在 SCM 協定下有定義「政府」之單一標準。依過去 WTO 案例可知，SCM 協定第 1.1 條(a)(1)之「政府」，包含「狹義政府及在一成員境內之任何公立機構」。因此，為判定是否有 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)之「財務補助」，調查機關應決定補助機關是否為狹義政府或是公立機構。至於 SCM 協定第 14(d)條之規定，則要求調查機關判定政府是否以低於「適當報酬」之價格提供貨品或服務。惟上訴機構認為，中國大陸所主張的「政府」之單一標準，無法回答貨品價格是否經市場自由決定，而得作為補貼利益之計算基準[282]。

---

[281]See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para. 4.29, 4.37-4.38.
[282]*Id.*, para. 4.42-4.43.

上訴機構解釋，SCM 協定第 1.1 條(b)及第 14(d)條有關授予利益及其計算基準之規定中暗藏比較意涵，即：惟有受補貼人因財務補助而享有好處(與未受有補貼之情形相較)，才符合「授予利益」之定義。故按照 SCM 協定第 14(d)條有關授予利益計算基準之規定，上訴機關援引過去見解，表示依據 SCM 協定第 14(d)條第二句判定涉案政府是否以「適當報酬」提供貨品或服務，調查機關應以該國市場購買或銷售系爭貨品或服務之「普遍市場條件[283]」(prevailing market conditions)為斷；調查機關有分析及解釋系爭價格是否由市場自由決定之責任[284]。

上訴機構調查後發現，專家小組未按照該條所設立之法律標準，依個案情形分析商務部是否適當檢視中國大陸國內私人價格是經政府扭曲，亦或是由市場自由決定者；反之，專家小組僅因本案與中國雙反案（DS379）背景相似，而逕行採取該案上訴報告之推論，認定中國未能證明「商務部未採取中國大陸國內私人價格，而違反 SCM 協定第 14(d)條及 1.1(b)條之規定」。上訴機構認定此項推論過於簡陋，故判定本案專家小組之分析及理由不足支持其結論而推翻小組裁定[285]。

上訴機構隨後針對鑽管產品、太陽能電池、高壓套管產品及鋼管線管等四件平衡稅案件進行法律分析。商務部發現於鑽管產品及太陽能電池案中，商務部未曾實質檢驗即認定系爭價格因中方政府干預而扭曲；且商務部僅因「主要所有權原則」，即判定中國大陸國有企業為 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)之公立機關，顯然有違中國雙反案（DS379）之上訴報告。高壓套案管品案中，上訴機關發現商務部逕自認定中方國有企業屬於公立機構，則系爭價格已扭曲；同時，商務部亦未實際檢驗產品價格是由市場自由決定，或是如何受到政府干預而扭曲[286]。至於鋼管線管案中，上訴機關表示，

---

[283]美國熱軋碳鋼產品平衡稅案(US-Carbon Steel (India)上訴報告第 4.150 段，所謂「普遍市場條件」，意指特定區域經濟活動所形成之普遍接受特徵，該等經濟活動內有供需力量相互作用進而決定市場價格

[284]See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para. 4.45-4.54.

[285]*Id.*, para. 4.78-4.79.

[286]*Id.*, para. 4.89-4.102.

商務部利用不利之可得事實，推定所有系爭產品之原物料係由中方國有企業提供，並依據「主要所有權原則」，推定國有企業屬於公立機構，故系產品價格已受政府扭曲[287]。綜上所述，上訴機構發現商務部於前述四案中，拒絕採納中國大陸國內私人價格作為授予利益之比較基礎，業已違反 SCM 協定第 14(d)條及第 1.1 條(b)有關授予利益及其計算基準之規定[288]。

2. 對美國後續平衡稅調查之影響

觀察美國商務部於 2015 年 1 月 30 日發布之「對中國大陸進口之預先包裝供售之無螺栓鋼製儲物架(Boltless Steel Shelving Units Prepackaged for Sale)平衡稅初步裁定[289]」可以發現：

- 由於中國大陸未曾提交必要資訊，導致商務部依據不利之可得事實，判定涉案廠商為公立機構[290]；
- 商務部在判定「政府是否以低於適當報酬之價格，提供貨品或服務」，首先考量是否採用中國大陸私人價格為補貼利益比較基準。

  中國大陸主張未保留任何公立機構生產熱軋鋼捲(Hot Rolled Coils, HRC)之數據資料，商務部發現此主張顯然與其過去中國大陸實務作法不符。鑑於中國大陸曾提交 2013 年之生產資料，該年度中方公立機構生產 HRC 產品占同年國內生產總數的 67%。

  故因中國大陸未盡其合作義務，商務部則依據 2013 年之數據，判定中方政府在市場具有主導地位，導致產品價格嚴重扭曲，而不得作為補貼利益之比較基準[291]。

---

[287] *Id.*, para. 4.103-4.106.

[288] *Id.*, para. 4.107.

[289] Countervailing Duty Investigation of Boltless Steel Shelving Units Prepackaged for Sale From the People's Republic of China: Preliminary Determination and Alignment of Final Determination With Final Antidumping Duty Determination, C-570-019, 80 FR 5089, January 30, 2015.

[290] Countervailing Duty Investigation of Boltless Steel Shelving Units Prepackaged for Sale from the People's Republic of China: Issues and Decision Memorandum for the Final Determination, August 14, 2015, p. 7-8.

[291] *Id.*, p.17-18.

綜上可知，商務部直至今年年初仍未改變實務作法，依舊僅按涉案政府在國內相關市場之主導地位判定系爭價格已受到扭曲，而未詳細分析說明涉案政府如何干預系爭產品之國內銷售價格。

（三）特定性

1. WTO 見解

有關特定性判定之爭點，主要分為商務部對於「補貼計畫」及「補貼機關」之認定標準及方式、「地理特定性」及「SCM 協定第 2.1 條(c)最後一句之參考因素」為分析核心，說明如下。

（1）補貼計畫

中國大陸於上訴階段時，控訴專家小組對於 SCM 協定第 2.1 條(c)之「補貼計畫」有解釋及適用上錯誤[292]。上訴機構首先詳細闡釋「特定性」之調查重點，係判斷「是否有其他企業或產業，基於同一補貼計畫取得相同補貼」。故進行特定性調查時，調查機關並非僅關注「補貼機關是否基於法律規章或特定方式，訂定明確詳盡之補貼計畫」，而應是調查「是否僅有少數特定企業，得以適用系爭補貼計畫取得補貼」，藉以確認系爭補貼是否有事實上特定性。故此類調查通常係依據除「書面文件或補貼機關之明確行政行為或行政處分」以外之證據，進行調查及作出相關裁定[293]。

儘管上訴機構同意小組裁定，主張商務部對於補貼計畫之裁定，實未違反 SCM 協定第 2.1 條(c)特定性判定之其他因素之規定；但因為本案專家小組未依個案分析及調查商務部各項平衡稅調查案件，上訴機構因此判定，本案小組適用 SCM 協定第 2.1 條(c)有關「特定性判斷之其他因素」規定發生錯誤。綜上所述，上訴機構推翻專家小組裁定，但因中國大陸提供資料不足，而無法完成後續之法律分析。

---

[292]See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para.4.135.
[293]*Id.*, para. 4.140-146.

（2）補貼機關

於上訴階段中，中國大陸再次主張，因商務部未明確指出補貼機關，而違反 SCM 協定第 2.1 條有關特定性判斷標準之規定。上訴機構發現，為判斷系爭補貼是否有「特定性」之判定，調查機關應適當判定系爭補貼機關之權限是屬於中央、地方或區域政府之權限[294]。惟依 SCM 協定第 2.1 條第一句可知，該條規定未要求調查機構以詳細或其他方式指明補貼機關之權限，且此判斷亦只是特定性分析的預備階段[295]。

然而，上訴機構認為本案專家小組結論十分草率，且沒有針對商務部裁定進行個案分析，故上訴機構判定專家小組對於 SCM 協定第 2.1 條有適用上之錯誤，並推翻專家小組裁定[296]，但因後續法律分析對本件爭端無實益，故專家小組未續行分析[297]。

（3）補貼之地理特定性

商務部於特定 7 項產品[298]之平衡稅調查程序裡，判定特定企業所購買的「土地使用權」，具有 SCM 協定第 2.2 條所述之「地理特定性」（regional specificity），詳細情形如下：

- 其中 6 件調查案299中，商務部發現系爭土地位於「指定區域」（designated area）中，且出賣人(補貼機關)依其權限出售其土地使用權，故特定企業購買之「土地使用權」具有地理特定性；
- 在第 7 件調查案（銅版紙案）中，商務部則係依據「可得事實」，而認定系爭補貼具有地理特定性。

據此，中國大陸控訴商務部未有「系爭補貼對特定企業具有特定性」

---

[294]See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para.4.164-4.167.

[295]Id., para. *Id.*, para. 4.168-4.169.

[296]*Id.*, para. 4.170-4.171.

[297]*Id.*, para. 4.173.

[298]受平衡稅調查之 7 項進口產品分別為：低克重熱敏紙、鋼管線管、檸檬酸、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線及銅版紙。

[299]系爭 6 項進口產品係指： 低克重熱敏紙、鋼管線管、檸檬酸、輸油管產品、鋼絞線、無縫管線。

之積極證據，即作成地理特定性判定，有違 SCM 協定第 2.2 條「地理特定性」及第 2.4 條「積極證據」之規定；換句話說，中國大陸指控商務部於該等調查案件中，未曾具體確認取得財務補助或利益的「特定企業」為何[300]。

SCM 協定第 2.2 條明定：「由補貼機關依其權限，提供限定位於特定地理區域的特定企業獲得之補貼，應具有特定性。各級政府有權決定或變更普遍適用之稅率，依本協定之宗旨，不應被視為具有特定性之補貼[301]。」第 2.4 條規定為：「依本條規定所為之特定性判定，應基於積極證據清楚證之[302]。」

專家小組發現，於前述 6 項案件中，中國大陸成功證明商務部僅依據「該項補貼是否位於特定區域」，及「補貼機關是否基於其權限提供補貼」進行地理特定性之判斷。由於這兩項標準過於簡單，專家小組認為不足以顯示出補貼之「特定性」[303]。故專家小組認定，中國大陸成功證明於系爭 6 項平衡稅調查中，商務部未能明確限定各案收受財務補助或利益之特定企業，而違反 SCM 協定第 2.2 條所指稱之「地理特定性」。除此之外，小組表示，惟有涉案政府出售位於特定區域土地的條件，與銷售非位特定區域土地的條件不同，且前者條件明顯對買受人更為優惠（如有特別使用規則或是售價不同），此時調查機關方能以「政府提供位於特定區域之土地」作為地理特定性之判定標準[304]。

另一方面，中國大陸在銅版紙案中指控商務部按照可得事實，判定系爭補貼具有地理上特定性，違反 SCM 協定第 2.2 條規定。但專家小組發現中國大陸之主張明顯與事實不符，因中方主張商務部於該案使用相同法律標準判定有無地理特定性(即「該項補貼是否位於特定區域」，及「補貼機

---

[300]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.326-328, 7.332.

[301]Article 2.2 of SCM Agreement: "A subsidy which is limited to certain enterprises located within a designated geographical region within the jurisdiction of the granting authority shall be specific. It is understood that the setting or change of generally applicable tax rates by all levels of government entitled to do so shall not be deemed to be a specific subsidy for the purposes of this Agreement."

[302]Article 2.4 of SCM Agreement: "Any determination of specificity under the provisions of this Article shall be clearly substantiated on the basis of positive evidence."

[303]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.344-7.345.

[304]*Id.*, para. 7.348-7.352.

關是否基於其權限提供補貼」)；然而，實際上是因中國大陸未盡其合作義務，商務部逕自採用不利之可得事實，判定系爭補貼具有特定性[305]。

此外，因中國大陸未提出任何商務部違反 SCM 協定第 2.4 條之證據，故專家小組裁定中國大陸未能證明商務部違反 SCM 協定第 2.4 條有關特定性判定之「積極證據」規定[306]。中美雙方均未就本項爭點提出上訴。

（4）SCM 協定第 2.1 條(c)最後一句之參考因素（factors）

中國大陸主張，美國商務部進行 SCM 協定第 2.1 條(c)有關「特定性判斷之其他因素」之分析時，未考量第 2.1 條(c)最後一句之兩項因素，即「補貼機關轄區內經濟活動多元化程度」和「補貼計畫施行時間長短」[307]。

專家小組認為，該條最後一句要求調查機關於適用同款規定時，「應」（shall）考量(c)款最後一句，故調查機關有考量該等因素之責任。但小組發現未有任何證據顯示，商務部於進行特定性判定時業已將該等因素納入考量[308]。據此，小組判定商務部漏未考量 SCM 協定第 2.1 條(c)最後一句所列之兩項因素，而違反 SCM 協定第 2.1 條(c)有關「特定性判斷之其他因素」之規定[309]。美國亦未曾提起上訴。

2. 對美國後續平衡稅調查之影響

有關 SCM 協定第 2.2 條之「地理特定性」，本案專家小組援引中國雙反案（DS379）上訴報告所建立之法律標準，主張商務部不應簡單依據「該項補貼是否位於特定區域」，及「補貼機關是否基於其權限提供補貼」進定補貼是否具有特定性；反之，商務部應明確指出政府提供土地使用權之條件差異為何，例如存有特別的土地使用規則或是特定區域內外之土地售價不一致等。

---

[305] *Id.*, para. 7.436.

[306] *Id.*, para. 7.354-7.356.

[307] See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.250.

[308] *Id.*, para. 7.251-7.256.

[309] *Id.*, para. 7.259.

然而，由於自 2012 年起商務部即未有任何案件涉及地理特定性之判定，故目前尚無法判定本案裁定是否影響商務部平衡稅調查程序。

（四）基於出口限制而展開平衡稅調查

1. WTO 見解

商務部對於鎂碳磚及無縫線管兩項產品展開平衡稅調查後，裁定中方政府對於鎂碳磚所制定之出口配額及招標政策（bidding policy），以及碳（coke）的出口稅、出國配額和限制性出口許可證之要件等，構成可平衡之補貼，而對涉案產品課徵平衡稅。中國大陸針對商務部前揭平衡稅措施提出控訴，主張商務部基於前述限制展開調查，係違反 SCM 協定第 11.2 條有關申請書應包含若干充分證據之規定，以及第 11.3 條調查機關審查申請書之規定[310]。

詳言之，中國大陸主張美國業者提出之申請書未能明確指出補貼的存在，因此商務部展開後續平衡稅調序係違反 SCM 協定第 11.2 條之規定。其次，中國大陸進一步強調，於前揭案件中商務部未取得任何有關 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)「財務補助」之證據，且任何一個公正且客觀的調查機關於同樣情形下，皆不會認定申請書含有充分資訊，而足以合法展開調查[311]。

專家小組首先引用中國大陸電器鋼案（DS414）小組報告對於「充分證據」之定義及審查申請書之標準。該案專案小組首先指出，SCM 協定第 11.2 條及第 11.3 條「充分證據」（sufficient evidence）之意涵，係指調查機關如可依據系爭證據而合法展開平衡稅調查，則前揭證據即該當「充分證據」。原則上，調查機關應平衡對立雙方—即提出控訴之國內業者與涉案之外國廠商—之利益。據此，專家小組主張，按照 SCM 協定第 11.3 條之目的，儘管調查機關毋須在調查展開前就補貼之性質、補貼是否存在、補貼與損害之因果關係等達成確切結論（definitive conclusions），但控訴方

[310] *Id.*, para. 7.357-7.359.

[311] Id., para. 7.362.

仍應提供適當、足以顯示前述各項要素存在之證明（adequate evidence）。此外，分析 SCM 協定第 11.2 條之規定後可知，前揭適當證明應包括提供財務補助（補貼之存在）、涉案廠商所獲利益（補貼之存在）及特定性（補貼之性質）之證據；若控訴方僅提出欠缺相關證據之單純主張（simple assertion, unsubstantiated by relevant evidence），小組認為不足以支持展開調查[312]。

另一方面，中國大陸電器鋼案（DS414）之專家小組援引美國軟木案 V（DS264）之小組報告，認為小組審查調查機關是否符合 SCM 第 11.3 條審查申請書之標準，應以「一個公正且客觀的調查機關必須判定申請書含有充分資訊，足以合法展開調查」為其判定方式[313]

綜上所述，專家小組主張，此項爭點之核心應為：一公平客觀之調查機關，是否會認定涉案產品申請書所含之證據是否充分，而得用以證明或指出中方政府所採行的出口限制措施，係中方政府透過委託或指示私人機構提供中國大陸境內廠商涉案產品，並符合 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)(iv)有關財務補助之規定[314]。

小組檢視鎂碳磚及無縫線管的調查申請書後發現，申請書僅依據 1)出口限制措施之存在，及 2)出口限制導致國內產品價格下降之效果，而指控中國大陸違反 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)(iv)有關財務補助之規定。且在商務部之「展開平衡稅調查清單」(CVD Investigation Initation Checklist)中，商務部僅分別提及中方政府透過限制出口措施，以提供涉案產品予該國國內消費者，並導致涉案產品於中國大陸境內的價格下降，即該當財務補助之要件，而無其他相關分析說明[315]。故本案專家小組主張，此項爭點之關鍵應在於：調查機關如以出口國政府採行之出口限制措施及該措施對國內價格之效果，作為財務補助之證據而展開平衡稅調查，是否違反 SCM 協定

[312]Report of the Panel, China - Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States (WT/DS414/R), 15 June 2012, para. 7.54-7.55.

[313]*Id.*, para. 7.51:

[314]See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para. 7.382.

[315] See Panel Report US- Countervailing Measures (China) (WT/DS437/R), para.7.382-7.390.

第 11.2 條及第 11.3 條之規定[316]。

為釐清前揭爭點，專家小組援引美國-出口限制案(DS194)[317]之小組報告，主張涉案政府之「委託」(entrust)及「指示」(direct)行為，係指「涉案政府以明確或肯定之行為，授權或命令特定第三方執行特定任務或責任」；且該案小組強調，調查機關於判定是否有財務補助之存在，須依照該等政府行為之性質，而非政府行為之效果進行判斷[318]。最後，專家小組基於該案事實，主張當政府措施對於市場產生價格提高之間接效果時，不等同於該國政府委託或指示消費者購買產品，以直接移轉資金予系爭業者;故當私人行為僅是政府措施的副作用,並不該當 SCM 協定第 1.1 條(a)(1)所稱之「委託」或「指示」[319]。

綜上所述，專家小組進一步認定本項爭點之關鍵應在於「一公平且客觀之調查機關，是否可發現涉案產品之調查申請書已包含充分證據，而得用以證明或指出中方政府將其責任或職權託付予國內生產商，使其得以提供涉案產品予中方境內之下游廠商？」然而如同前文所述，調查申請書僅簡單提及出口限制措施之存在，該項措施導致國內產品價格下降之效果；卻未能提供有關中國大陸政府如何賦予該國私人機構政府職能，「委託」或「指示」私人機構提供國內廠商鎂碳磚及碳產品之相關資訊。有鑑於此，凡是公平客觀之調查機關均不會認定本案美國業者所提交之申請書，足以證明或指出系爭產品受有財務補助[320]。綜上所述，專家小組裁定商務部基於特定出口限制而展開調查，係違反 SCM 協定第 11.3 條有關調查機關審查申請書之規定[321]。美國亦未提出任何上訴。

---

[316] *Id.*, para. 7.391-7.392.

[317] Report of the Panel, United States - Measures Treating Export Restraints as Subsidies (WT/DS194/R), 29 June 2001.

[318] See Panel Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/R), para.7.393-7.394.

[319] *Id.*, para. 7.398.

[320] *Id.*, para. 7.404.

[321] *Id.*, para. 7.406-7.407.

2. 對美國後續平衡稅調查之影響

觀察商務部實踐可知，在控訴人提交平衡稅調查之申請書後，商務部通常會製作「展開平衡稅調查清單」(CVD Investigation Initation Checklist)，以釐清申請書是否提交充分資訊，足以供商務部展開後續調查程序。前述提交資訊包含：商務部應調查範圍、控訴人所稱之補貼計畫、美國國內產業支持程度、分析補貼及美國國內產業所受損害間的因果關係等等。此外，該項清單亦可證明商務部已詳實審查申請書所載證據之正確性及適當性。

透過該項清單，商務部首先一一檢視控訴人是否提交必要資訊及證據，包含：國內產業支持程度、國內產業所受損害及申請書中應載明之事項。其次，商務部分析申請書所指稱之各項補貼計畫，詳細指出各計畫是否符合美國聯邦法規對於「財務補助」、「所獲利益」及「特定性」之規定，並決定是否對涉案產品展開平衡稅調查程序。綜上可知，商務部亦採取相當手段，以確保其展開平衡稅調查程序係符合其國內法規及 SCM 協定。

惟在鎂碳磚平衡稅調查一案中，商務部僅因出口限制措施，及系爭措施導致國內產品價格下降之效果，認定有財務補助之存在，而未有充分證據足夠證明中國大陸政府賦予該國私人機構政府職能，並由私人機構提供國內廠商鎂碳磚及碳產品。

觀察美國商務部於 2013 年 1 月 17 日公布之「厄瓜多冷凍暖水蝦之展開平衡稅調查清單」可知，商務部仍因出口限制措施之存在，及出口限制導致國內產品價格下降之效果，指控厄瓜多政府對國內相關產業提供補貼，而未討論厄國政府如何賦予該國私人機構政府職能，並由系爭機構提供其國內加工蝦廠生蝦及未加工蝦類產品[322]。據此，商務部顯然於 2013 年仍未改變其實務作法，至於本案上訴報告公布後是否產生變動，則有待商務部後續實踐方能知悉。惟各國業者仍應詳細注意商務部之推論過程，

[322]See "IMPORT ADMINISTRATION OFFICE OF AD/CVD OPERATIONS COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATION INITIATION CHECKLIST: Frozen Warmwater Shrimp from Ecuador", C-331-803, January 17, 2013, p.14-15.

以避免當控訴人提交證據及控訴過於空泛，商務部仍逕行展開調查程序之情形。

（五）不利之可得事實

1. WTO 見解

於上訴階段時，中國大陸主張專家小組未能檢視商務部於適用不利之可得事實時，是否提供充分且合理之解釋，因此認定小組未妥善執行「爭端解決規則與程序瞭解書」(Dispute Settlement Understanding, DSU)第 11 條之專家小組評估責任，而提出上訴請求，要求上訴機構推翻專家小組裁定[323]。上訴機構首先引述相關案例，闡釋 SCM 協定第 12.7 條運用可得事實之規定，係「僅得在替換不足資訊（missing information）時，始得使用登記在案之資料，以作出確切之補貼或損害裁定。」故本案上訴機構主張，「可得事實」應係指「由調查機關持有且經書面登記之事實」，但調查機關於評估「可得事實」時，其衡量方式可依個案情形而有所差異，而不須有固定或統一之衡量標準[324]。

另一方面，中方質疑專家小組未盡 DSU 第 11 條之專家小組評估責任，該條明定：「小組之功能，係協助爭端解決機構履行其依本瞭解書及內括協定所應負之責任。準此，小組宜向爭端解決機構提出案件之客觀評估，包括案件事實與相關內括協定之適用性及一致性之客觀評估，協助爭端解決機構依內括協定作建議或裁定之其他調查。小組宜定期與爭端當事國諮商，俾讓雙方有足夠機會尋求找出相互滿意之解決[325]。」

上訴機構發現，專家小組審理案件之標準，將依據系爭條文（本案：

---

[323]See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para. 4.174.

[324]*Id.*, para. 4.174, 4.178-4.179.

[325]Article 11 of DSU: "The function of panels is to assist the DSB in discharging its responsibilities under this Understanding and the covered agreements. Accordingly, a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements, and make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements. Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution."

即為 SCM 協定第 12.7 條）及爭端當事國之控訴而定[326]。故在本件爭端案中，小組應考量美國商務部是否提供適用系爭不利之可得事實的充分解釋，藉以評估商務部是否基於事實而為裁定；同時按照 DSU 第 11 條之規定，專家小組應詳細審視調查機關之理由是否一致，並對調查機關之解釋進行「深入調查」（in-depth examination）。「深入調查」，係指專家小組應評估調查機關公布之報告是否充分揭露其推論及評估過程，以供專家小組檢視調查機關如何選擇足以合理替代缺損資訊之可得事實[327]。

上訴機構首先檢驗小組報告，並發現小組分析只集中於確認中國大陸是否成功證明商務部採取同樣標準適用前述 42 項不利之可得事實，但未曾仔細檢驗前述各項適用情形。鑑於中方事實上已提交所有相關證據及若干個案討論分析，上訴機構因而主張，小組有必要審慎檢驗前述 42 項不利之可得事實的適用情形，以適當處理中方依據 SCM 協定第 12.7 條所提出之控訴[328]。

此外，上訴機構發現小組未曾深入調查前述適用情形，在絕大多數情形下僅專注於商務部所用文字，而非分析商務部是否違反 SCM 協定第 12.7 條有關運用可得事實之[329]規定。故上訴機構指出，專家小組未審慎檢驗商務部裁定及備忘錄之內容。

因此，上訴機構裁定，小組於檢視中國大陸有關 SCM 協定第 12.7 條運用可得事實之主張時，未盡到 DSU 第 11 條所規定之專家小組評估責任，上訴機構因而推翻專家小組裁定。但因後續法律分析對解決當事國間爭議無助益，故上訴機構未續行分析[330]。

2. 對美國後續平衡稅調查之影響

鑑於本案上訴機構未完成後續法律分析，且上訴報告聚焦於專家小組

---

[326]See AB Report *US- Countervailing Measures* (China) (WT/DS437/AB/R), para. 4.180-4.182.
[327]*Id.*, para. 4.188-4.189.
[328]*Id.*, para. 4.190-4.192.
[329]*Id.*, para.4.193-4.196.
[330]*Id.*, para. 4.198.

之評估責任，故目前尚無法進一步探討系爭裁定對美國平衡稅調查程序之後續影響。惟依據前述分析可知，將來美國商務部於平衡稅調查程序中運用可得事實時，應提供選取系爭事實之充分且合理解釋，以符合 WTO 爭端解決機構所採取之檢視標準。

第五節　美國對中國大陸特定產品課徵反傾銷及平衡稅案(DS449)

一、本案背景

美國自「喬治城鋼鐵案」後即不對其認定之非市場經濟體（Non-market economies, NMEs）採取平衡稅措施。但商務部自 2006 年 11 月起一反過去實踐，開始針對非市場經濟體展開平衡稅調查並課以平衡稅。儘管如此，美國聯邦巡迴上訴法院卻於 2011 年 12 月 GPX International Tire Corp. v. United States 一案中（以下簡稱 GPX 輪胎案），裁定商務部未經授權而對 NMEs 之進口產品課徵平衡稅，有違美國平衡稅法規。

有鑑於此，美國政府搶在系爭裁定生效之前，先行提出聯席審理（en banc rehearing）之申請。美國國會並於審理進行之際，於 2012 年 3 月 13 日通過一項法案—「非市場經濟國家適用 1930 年關稅法的平衡稅條款及相關問題之關稅法修正案[331]」(To apply the countervailing duty provisions of the Tariff Act of 1930 to nonmarket economy countries, and for other purposes, 即 Public Law 112-99，以下簡稱 PL112-99）。PL112-99 亦是美國為履行中國雙方案（DS379）之上訴報告，而對 1930 年美國關稅法進行修正之法案。

詳言之，PL112-99 第 1(a)條新增了 1930 年美國關稅法第 701(f)條「對於非市場經濟國家適用平衡稅程序」(Applicability to Proceedings Involving Nonmarket Economy Countries）之規定，該條第(1)款允許美國對 NME 國家之進口產品課徵平衡稅；同時訂有例外規定，當 NME 國家之經濟係由

[331]PL112-99, See https://www.congress.gov/112/plaws/publ99/PLAW-112publ99.pdf .

單一實體掌控，導致商務部無法確認及估算補貼時，美國則不得該進口產品課徵平衡稅[332]。

另一方面，PL112-99 第 1(b)條「生效日期」之規定，則規定新增之關稅法第 701(f)條得適用於自 2006 年 11 月 20 日起展開之所有平衡稅調查案件、後續邊境措施及所有司法程序[333]；該條形成商務部過去平衡稅案件之法律依據，進而影響 GPX 輪胎案之判決。此外，PL112-99 第 2 條則要求美國有關單位應避免發生「雙重救濟」之情形。

中國大陸指控該法案已違反 WTO 規定；除此之外，商務部自 2005 年 11 月 20 日至 2012 年 3 月 13 日間，對自中國大陸進口的 30 多項產品課徵平衡稅，此舉亦違反全球貿易規則，故中方於 2012 年 9 月 17 日要求與美國進行諮商[334]。

---

[332]Article 1(a) of PL 112-99: "(a) IN GENERAL.—Section 701 of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1671) is amended by adding at the end the following:

(f) APPLICABILITY TO PROCEEDINGS INVOLVING NONMARKET ECONOMY COUNTRIES.—

(1) IN GENERAL.—Except as provided in paragraph (2), the merchandise on which countervailing duties shall be imposed under subsection (a) includes a class or kind of merchandise imported, or sold (or likely to be sold) for importation, into the United States from a nonmarket economy country.

(2) EXCEPTION.—A countervailing duty is not required to be imposed under subsection (a) on a class or kind of merchandise imported, or sold (or likely to be sold) for importation, into the United States from a nonmarket economy country if the administering authority is unable to identify and measure subsidies provided by the government of the nonmarket economy country or a public entity within the territory of the nonmarket economy country because the economy of that country is essentially comprised of a single entity."

[333]Article 1(b) of PL 112-99: "(b) EFFECTIVE DATE.—Subsection (f) of section 701 of the Tariff Act of 1930, as added by subsection (a) of this section, applies to—

(1) all proceedings initiated under subtitle A of title VII of that Act (19 U.S.C. 1671 et seq.) on or after November 20, 2006;

(2) all resulting actions by U.S. Customs and Border Protection;and

(3) all civil actions, criminal proceedings, and other proceedings before a Federal court relating to proceedings referred to in paragraph (1) or actions referred to in paragraph (2)."

[334]Report of the Panel, United States –Countervailing and Anti-Dumping Measures on Certain Products from China (WT/DS449/R), 27 March 2014, para. 7.10-7.15.

表 16　DS449 涉案產品調查與複查案件列表

案件(產品)名稱	商務部案件編號	商務部終局裁定(日期)
Coated Free Sheet Paper (銅版紙產品)	C–570–907	無終裁(ITC 作出否定裁定)
Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe (圓形焊接碳鋼管)	C–570–911	73 FR 42545, July 22, 2008
Light-Walled Rectangular Pipe and Tube (薄壁矩形鋼管)	C–570–915	73 FR 45405, August 5, 2008
Laminated Woven Sacks (復合編織袋)	C–570–917	73 FR 45955, August 7, 2008
Certain New Pneumatic Off-The-Road Tires (非公路用輪胎)	C–570–913	73 FR 51627, September 4, 2008
Certain New Pneumatic Off-The-Road Tires, Administrative Review (非公路用輪胎之行政複查，調查期間：2007.12.13-2008.12.31)	C–570–913	76 FR 23286, April 26, 2011
Raw Flexible Magnets (未加工橡膠磁鐵)	C–570–923	73 FR 53849, September 17 2008
Lightweight Thermal Paper (低克重熱敏紙)	C–570–921	73 FR 57329, October 2, 2008
Sodium Nitrite (亞硝酸鈉)	C–570–926	73 FR 50595, August 27, 2008
Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe (環形焊接壓力管)	C–570–931	74 FR 11712, March 19, 2009
Certain Circular Welded Carbon Quality Steel Line Pipe (環形焊接碳鋼管線管)	C–570–936	74 FR 4136, January 23, 2009
Citric Acid and Certain Citrate Salts (檸檬酸和檸檬酸鹽)	C–570–938	74 FR 25705, May 29, 2009
Citric Acid and Certain Citrate Salts, Administrative Review (檸檬酸和檸檬酸鹽之行政複查，調查期間：2008.09.19-2009.12.31)	C–570–938	76 FR 77206,December 12, 2011
Certain Tow Behind Lawn Groomers and Certain Parts Thereof (後拖式草地維護設備及其零件)	C–570–940	74 FR 38399, August 3, 2009
Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks (廚房用層板和網架)	C–570–942	74 FR 46973, September 14, 2009
Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks, Administrative Review (廚房用層板和網架之行政複查，調查期間：2009.01.07-2009.12.31)	C–570–942	77 FR 21744, April 11, 2012
Certain Oil Country Tubular Goods	C–570–944	75 FR 3203, January

案件(產品)名稱	商務部案件編號	商務部終局裁定(日期)
(輸油管產品)		20, 2010
Prestressed Concrete Steel Wire Strand (預力鋼絞線)	C–570–946	75 FR 38977, July 7, 2010
Certain Steel Grating (鋼格柵板)	C–570–948	75 FR 43144, July 23, 2010
Wire Decking (鋼絲層板)	C–570–950	無終裁(ITC 作出否定裁定)
Narrow Woven Ribbons With Woven Selvedge (窄幅織帶)	C–570–953	75 FR 53642, September 1, 2010
Certain Magnesia Carbon Bricks (鎂碳磚)	C–570–955	75 FR 57442, September 21, 2010
Certain Seamless Carbon and Alloy Steel Standard, Line, and Pressure Pipe (無縫碳鋼及合金鋼之標準線管及壓力管)	C–570–957	75 FR 69050, November 10, 2010
Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses (高品質圖案印刷用平張銅版紙)	C–570–959	75 FR 70201, November 17, 2010
Certain Potassium Phosphate Salts (磷酸鹽)	C–570–963	75 FR 42682, July 22, 2010
Drill Pipe (鑽管產品)	C–570–966	76 FR 11758, March 3, 2011
Aluminum Extrusions (鋁擠型產品)	C–570–968	76 FR 30653, May 26, 2011
Multilayered Wood Flooring (多層木質地板)	C–570–971	76 FR 76693, December 8, 2011
Certain Steel Wheels (鋼制輪轂)	C–570–974	無終裁(ITC 作出否定裁定)
Galvanized Steel Wire (鍍鋅鋼線)	C–570–976	無終裁(ITC 作出否定裁定)
High Pressure Steel Cylinders (高壓鋼瓶)	C–570–978	77 FR 37384, June 21, 2012
Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules (晶矽太陽能電池)	C–570–980	77 FR 73017, December 7, 2012
Utility Scale Wind Towers (應用級風塔)	C–570–982	78 FR 11152, February 15, 2013
rawn Stainless Steel Sinks (不銹鋼拉製水槽)	C–570–984	78 FR 21596, April 11, 2013

資料來源：本研究整理。

二、主要爭點整理與對應法規

中國大陸於 2012 年 9 月 17 日,針對 PL112-99 及前述平衡稅命令及裁定要求與美國進行諮商。雙方諮商未果後，中國大陸即於同年 11 月 19 日請求成立專家小組以處理系爭爭議，本案實體爭議包含：1）PL112-99 第 1 條規定是否經美國政府迅速公布（GATT 第 X:1 條）；2）或是該條規定是否為提高關稅比例或加重進口條件之法律（GATT 第 X:2 條）；3）系爭法規之制定是否違反 WTO 規則（GATT 第 X:3 條(b)）；4）是否該當 SCM 協定第 19.3 條雙重救濟及附隨主張。惟小組報告出爐後，中國大陸質疑專家小組關於 GATT 第 X:2 條及 PL112-99 法案之闡釋而提出上訴。上訴機構則推翻系爭專家小組裁定。

表 17　DS449 法律論點整理

實質爭點	主要爭議與 SCM 協定條文	專家專家小組報告	上訴機構報告
法規迅速公布	GATT 第 X:1 條	專家小組裁定 PL112-99 公布及生效之日均為 2012 年 3 月 13 日，故中國大陸未能證明 PL112-99 第 1 條違反 GATT 第 X:1 條迅速公布之規定 。	中國大陸未上訴。
提高關稅比例/加重條件之法規	GATT 第 X:2 條	專家小組裁定中國大陸未能證明 PL112-99 第 1 條未有提高關稅稅率或是增加或加重條件，故未違反 GATT 第 X:2 條之規定。惟專家小組成員之一提出不同意見書。	上訴機構推翻專家小組裁定，主張專家小組對於 GATT 第 X:2 條之解讀有誤。但上訴機構亦未能完成法律分析。
司法、仲裁或行政法院或其程序	GATT 第 X:3 條 (b)	專家小組駁回中國大陸主張,裁定美國未違反 GATT 第 X:3 條(b)之規定，因系爭條文未禁止 WTO 會員國制訂具有 PL112-99 第 1 條性質之法規 。	中國大陸未上訴。
雙重救濟及附隨主張	SCM 協定第 19.3 條、第 10 條及第 32.1 條	於特定 26 項平衡稅案件中，專家小組裁定於第 1 件至第 25 件調查案中，商務部未能採取行動以調查雙重救濟之有無，違反	中美雙方均未上訴。

實質爭點	主要爭議與 SCM 協定條文	專家專家小組報告	上訴機構報告
		SCM 協定第 19.3 條之規定，並進一步違反 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條。但於不鏽鋼水槽一案中，因該案係於 PL112-99 生效後始展開調查，故商務部未違反 SCM 協定第 19.3 條，亦未違 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條之規定。	

資料來源：本研究整理

（一）GATT 第 X:1 條-迅速公布（Published Promptly）

中國大陸主張，PL112-99 法案第 1 條規定未能以各國政府及貿易商知悉之方式迅速公布，且系爭法案雖於 2012 年公布，其效力卻溯及至 2006 年 11 月 20 日，進而影響 2006 年 11 月 20 日至 2012 年 3 月 13 日間美國對中國大陸所實行平衡稅措施之效力。據此，中國大陸指控系爭規定違反 GATT 第 X:1 條法規應迅速公布之規定[335]。GATT 第 X:1 條明定：「任一締約國施行之普遍適用之法律、行政規章，司法判決及行政命令如涉及各項產品關稅分類或估價，或關稅、內地稅或其他規費之比率，或對於產品輸入或輸出，或對其貨款匯入或匯出所加條件或限制，或足以影響產品之銷售、分配、運輸、保險、倉儲、檢驗、展覽、加工、混合或其他用途者，概應以各國政府及商人週知之方法速予公布，但足以妨礙其法律之執行或違背其公共利益，或損害其公、私特種企業之合法營業利益之機密者不在此限[336]。」

[335]See Panel Report US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China) (WT/DS449/R), para.7.16-7.17

[336]See Article 10:1 of GATT: "Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them. Agreements affecting international trade policy which are in force between the government or a governmental agency of

鑑於中方有關 GATT 第 X:1 條法規應迅速公布之控訴，專家小組表示將按照該條規定，依次檢驗美國新法規是否：1）符合第 X:1 條第一句之「法律、行政規章，司法判決或行政命令」；2）由美國予以施行；3）未以各國政府及貿易商知悉之方式迅速公布等 3 項要件[337]。

首先，專家小組探討 PL112-99 第 1 條是否屬於 GATT 第 X:1 條第一句之「任一締約國施行之普遍適用之法律、行政規章，司法判決及行政命令如涉及各項產品關稅分類或估價，或關稅、內地稅或其他規費之比率，或對於產品輸入或輸出，或對其貨款匯入或匯出所加條件或限制，或足以影響產品之銷售、分配、運輸、保險、倉儲、檢驗、展覽、加工、混合或其他用途者」。

專家小組首先發現該法規係經美國國會制定及美國總統簽署之法案，故確實屬於 GATT 第 X:1 條所述之法律[338]。其次，該條規定亦包含「普遍適用」之條款，如 PL112-99 第 1(a)條規定即新增美國關稅法第 701(f)條規定，允許美國針對 NMEs 之進口產品適用平衡稅法規[339]。除此之外，專家小組認定 PL112-99 第 1 條之平衡稅稅率，亦屬於「關稅稅率」之一種[340]。綜上所述，專家小組認定 PL112-99 第 1 條規定係屬於 GATT 第 X:1 條第一句所指稱之「法律」[341]。

下一步專家小組則檢視 PL112-99 第 1 條何時生效。儘管中國大陸主張，依據第 1(b)之規定，系爭法規生效之日為 2006 年 11 月 20 日，但專家

---

any contracting party and the government or governmental agency of any other contracting party shall also be published. The provisions of this paragraph shall not require any contracting party to disclose confidential information which would impede law enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private."

[337]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.19-7.20

[338]*Id*., para.7.23-7.28

[339]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.37-7.48.

[340]*Id*., para.7.49-7.56.

[341]*Id*., para.7.57.

小組不同意其看法，表示其生效日應為 2012 年 3 月 13 日[342]。值得注意的是，須至 2012 年 3 月 13 日美國關稅法新增之第 701(f)條生效後，始得對 2006 年 11 月 20 日至 2012 年 3 月 12 日間之平衡稅調查程序或裁定產生若干法律效力；專家小組強調，GATT 第 X:1 條之規定並未禁止會員國溯及其法規之效力[343]。綜上所述，專家小組裁定 PL112-99 第 1 條之規定係由美國付諸實行，且其生效之日應為 2012 年 3 月 13 日[344]。

最後，關於系爭規定是否「以各國政府及貿易商知悉之方式迅速公布」，專家小組引述其前述發現，即 PL112-99 第 1 條係於 2012 年 3 月 13 日起生效，與公布之日同一天，故專家小組發現該條之公布毫無延宕[345]。綜上所述，專家小組裁定中國大陸未能證明 PL112-99 第 1 條違反 GATT 第 X:1 條法規應迅速公布之規定[346]。惟中國大陸亦未曾提出上訴。

（二）GATT 第 X:2 條：提高關稅比例/加重要件之法規應於執行前公布

中國大陸主張，PL112-99 第 1 條為美國普遍適用之措施，系爭措施提高進口關稅稅率及對進口廠商新增或加重進口條件，且於其正式公布之日（2012 年 3 月 13 日）前即生效，故違反 GATT 第 X:2 條有關提高關稅比例/加重要件之法規應於執行前先公布之規定[347]。GATT 第 X:2 條明定：「任一締約國所採普遍適用之措施，依照確定及統一之實踐，對進口關稅或其他規費之比率予以提高者，或對產品進口或其貨款支付課以新增或加重之條件或限制者，應於執行前先經正式公布[348]。」

---

[342]*Id*., para.7.58-7.67.

[343]*Id*., para.7.68-7.77.

[344]*Id*., para.7.78.

[345]*Id*., para.7.86-7.87.

[346]*Id*., para.7.89.

[347]*Id*., para.7.90-7.91.

[348]See Article 10:2 of GATT: "No measure of general application taken by any contracting party effecting an advance in a rate of duty or other charge on imports under an established and uniform practice, or imposing a new or more burdensome requirement, restriction or prohibition on imports, or on the transfer of payments therefor, shall be enforced before such measure has been officially

專家小組檢視中國大陸之主張後發現，中方如欲證明 PL112-99 第 1 條確有違反 GATT 第 X:2 條之規定，則必須先行滿足下列兩項要件：其一，PL112-99 第 1 條應為「提高關稅稅率，或是新增或加重進口條件之普遍適用措施」；其二，「PL112-99 第 1 條應於其正式公布前即已付諸實行」[349]。

專家小組首先檢視第二個要件，即 PL112-99 第 1 條是否於其正式公布前即先付諸實行。專家小組分析 GATT 第 X:2 條之文義後，判定該條規定係「禁止 WTO 會員國之行政機關或法院，於該當 GATT 第 X:2 條之措施正式公布之前，即執行或適用系爭措施；或是將系爭措施適用於其正式公布之前所生事件或情形[350]」。隨後，依據 PL112-99 第 1(b)條之規定，以及商務部於 2006 年 11 月 20 日至 2012 年 3 月 13 日間所公布之平衡稅命令和複查裁定，專家小組發現 PL112-99 第 1 條於其正式公布之前業已付諸實行[351]。

專家小組下一步檢驗 PL112-99 第 1 條，判斷該條是否為「提高關稅稅率，或是新增或加重進口條件」之普遍適用措施。專家小組將分析劃分為兩個部分，分別討論：1）PL112-99 第 1 條是否為 WTO 會員國所採取之普遍適用措施；2）與商務部確定且統一之過去實踐相較，系爭措施是否提高進口關稅稅率或其他規費[352]。

專家小組首先依據「歐體-部分資訊產品關稅案[353]」（DS375）之專家小組報告，認定 PL112-99 第 1 條包含普遍適用條款，且事實上適用於 PL112-99 第 1 條正式公布前所生之事件或情形[354]。其次，關於「PL112-99 第 1 條是否提高進口關稅稅率或其他規費」，專家小組清楚發現，「確定且統一之實踐」（under an established and uniform practice）一詞，係用以界

---

published."

[349]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.93-7.94.

[350]*Id*., para.7.110.-7.118.

[351]*Id*., para.7.119-7.127.

[352]*Id*., para.7.128

[353]*European Communities and its Member States - Tariff Treatment of Certain Information Technology Products*, WT/DS375/R, 22 July 2014.

[354]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.136-7.139

定會員國過去適用之關稅稅率，以明瞭稅率提高是否為該條規定所致。據此，專家小組認定 GATT 第 X:2 條有關提高關稅比例/加重要件之法規應於執行前先公布之規定，係要求專家小組比較受系爭措施影響之新稅率，以及業已確定且統一適用之過去稅率[355]。

除此之外，專家小組調查後清楚發現，因美國法院未曾以裁定要求商務部停止對中國大陸進口產品適用平衡稅法規，故小組亦未有任何依據，足以判定美國平衡稅調查程序不合乎美國法律。因此專家小組裁定，於 2006 年 11 月至 2012 年 3 月間，商務部確實對中國大陸進口產品適用確定且統一之關稅稅率，且當時美國法律亦未有明文禁止之[356]。

專家小組接下來則審視，與商務部確定且統一之過往實踐相較之下，PL112-99 第 1 條是否有提高進口關稅或規費。專家小組發現，於本案所涉及之平衡稅調查程序中，PL112-99 第 1 條實未曾提高進口關稅稅率或規費，而未影響商務部對中國大陸進口產品之平衡稅稅率，故專家小組認定中國大陸未能證明「PL112-99 第 1 條提高進口之關稅稅率或其他規費[357]」。

儘管如此，專家小組認為有必要進一步檢驗該條規定是否對進口產品課以新增或加重之條件或限制[358]。經小組調查後發現，PL112-99 第 1(a)條新增了美國關稅法第 701(f)條，而該款規定未曾對中國大陸進口產品增加或加重任何條件或限制。據此，小組裁定中國大陸未能證明「PL112-99 第 1 條對進口產品課以新增或加重之條件或限制[359]」。

綜上所述，專家小組判定中國大陸未能證明 PL112-99 第 1 條違反 GATT 第 X:2 條有關提高關稅比例/加重要件之法規應於執行前先公布之規定。惟小組成員之一並不同意前述裁定而提出不同意見書，主張美國

[355]*Id*., para.7.154-7.155
[356]*Id*., para.7.185-7.186
[357]*Id*., para.7.188-7.191
[358]*Id*., para.7.192.
[359]*Id*., para.7.198-7.208.

PL112-99 第 1 條確實違反 GATT 第 X:2 條之規定[360]。中國大陸隨後提出上訴，上訴機構推翻專家小組對於 GATT 第 X:2 條之法律解釋，並進一步推翻小組裁定，即「中國大陸未能證明 PL112-99 第 1 條提高進口之關稅稅率或其他規費，或是對進口產品課以新增或加重之條件或限制」[361]；但上訴機構最終亦未完成法律分析[362]。

（三）GATT 第 X:3 條(b)：司法、仲裁或行政法院或其程序

中國大陸主張，PL112-99 法案增訂美國平衡稅法規，俾使美國有關單位得於該法規生效之前，即得對 NMEs 之進口產品施行平衡稅措施並適用司法程序。據此，中國大陸控訴美國政府透過立法機關介入 GPX 輪胎案之司法程序，明顯違反 GATT 第 X:3 條(b)款有關會員國應維持或儘速設置司法、仲裁或行政法院或其程序之規定[363]。GATT 第 X:3 條(b)款明定：「每一締約國為實施對關務行政處分之迅速審查及救濟，應維持或儘速設置司法、仲裁或行政法院或其程序。該法院或程序應獨立於經授權從事行政執行之各機關之外，其所為判決除得由進口商於規定之上訴期限內向上級法院提出上訴外，應由該行政機關予以執行，並為行政之準則；惟該行政機關之最高中央主管機關如具有充分理由，確信該項判決牴觸法律既定原則或與事實不合時，仍得經由其他程序重予審查[364]。」

專家小組首先分析 GATT 第 X:3 條(b)款有關會員國應維持或儘速相關法院或其程序之規定，並發現本案應以 PL112-99 第 1 條為討論重點，因系爭法

---

[360]*Id*., para.7.241.

[361]Report of Appellate Body, *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS349/AB/R), 7 July 2014, paras. 4.120.

[362]*Id*., para.4.182-4.183.

[363]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.242-7.244.

[364]See Article 10:3 of GATT: "(b) Each contracting party shall maintain, or institute as soon as practicable, judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, inter alia, of the prompt review and correction of administrative action relating to customs matters. Such tribunals or procedures shall be independent of the agencies entrusted with administrative enforcement and their decisions shall be implemented by, and shall govern the practice of, such agencies unless an appeal is lodged with a court or tribunal of superior jurisdiction within the time prescribed for appeals to be lodged by importers； Provided that the central administration of such agency may take steps to obtain a review of the matter in another proceeding if there is good cause to believe that the decision is inconsistent with established principles of law or the actual facts."

規全面影響了商務部自 2006 年 11 月 20 日後所展開之平衡稅調查程序[365]。

至於 GATT 第 X:3 條(b)款之適用方面，有鑑於該款第二句僅涉及「法院」及「行政機關」，而未提及「立法機關」或其他實體，故專家小組表示本案所分析之美國立法行為，不屬於 GATT 第 X:3 條(b)款第二句之範疇[366]。其次，專家小組發現，不論是按照 GATT 第 X:3 條(b)款之文字、GATT 目標或其草擬文件（preparatory work）進行分析，均可查覺該款規定並未禁止會員國訂立具有回溯效力之法規（即 PL112-99 第 1 條）[367]。綜上所述，專家小組裁定美國未違反 GATT 第 X:3 條(b)款會員國應維持或儘速相關法院或其程序之規定，因系爭條文未禁止 WTO 會員國制訂具有 PL112-99 第 1 條性質之法規[368]。中國大陸則未曾提出上訴。

（四）SCM 協定第 19.3 條、第 10 條及第 32.1 條：雙重救濟

中國大陸主張美國對其若干進口產品同時課徵反傾銷稅及平衡稅，違反 SCM 協定第 19.3 條課徵適當平衡稅之規定、第 10 條及第 32.1 條遵循 GATT1994 之規定[369]。其中 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條為「附隨主張」，故專家小組將以美國是否違反 SCM 協定第 19.3 條為討論重心[370]。

專家小組調查後發現，美國商務部多數平衡稅案件中，未曾評估涉案產品是否有雙重救濟之情形，而違反 SCM 協定第 19.3 條課徵適當平衡稅之規定[371]，並進一步違反 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條遵循 GATT1994 之規定。

---

[365]*Id*., para.7.249-7.259.

[366]*Id*., para.7.264-7.268.

[367]*Id*., para.7.269-7.290.

[368]*Id*., para.7.291-7.297

[369]*Id*., para.7.393-7.395.

[370]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.298

[371]*Id*., para.7.392.

三、本案所涉重要見解之分析與影響

（一）提高關稅比例/加重要件之法規

1. WTO 見解

中國大陸對專家小組關於 GATT 第 X:2 條提高關稅比例/加重要件之法規應於執行前公布之規定，以及對美國 PL112-99 法案之解釋不服，並隨後提出上訴[372]。上訴機構首先重新檢視專家小組對於 GATT 第 X:2 條之解釋，並發現小組於分析 GATT 第 X:2 條時，將該條區分為兩種措施，分別為「提高進口關稅稅率或其他規費之措施」及「課以新增或加重之進口條件、限制之措施」。

專家小組於分析兩種措施時，均以商務部過去「確定且統一之實踐」（an established and uniform practice）作為比較基準，以此判斷系爭措施是否提高進口稅率、增加或加重限制。然而，上訴機構認為，按照 GATT 第 X:2 條之文意及功能可知，「確定且統一之實踐」一詞，意指「普遍適用之措施」，而不是當作比較基準[373]。此外，專家小組亦未提供有說服力的文意或脈絡解釋以支持其結論[374]。據此，上訴機構裁定，專家小組對於「確定且統一之實踐」之相關見解有誤，因而推翻小組對於 GATT 第 X:2 條有關「提高關稅比例/加重要件之法規應於執行前公布」規定之解釋；亦即以此作為 GATT 第 X:2 條之比較基準，以確定普遍適用措施是否提高進口關稅稅率或其他規費，以及普遍適用措施是否對進口產品課以新增或加重條件、限制之裁定[375]。

上訴機構下一步將檢視專家小組對於比較基準之確定是否有誤。專家小組原則上係以美國行政機關適用平衡稅法規之實踐，作為比較基準。同

---

[372]See AB Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/AB/R), para.4.45

[373]*Id*., para.4.69-4.86.

[374]*Id*., para.4.89-4.92.

[375]*Id*., para.4.93-4.94.

時，在判斷系爭比較基準是否合法時，則係以系爭實踐是否合乎美國國內法之規定為斷，並認為惟有美國法院判定系爭實踐違法，專家小組才有需要進一步判定是否得以此項實踐作為 GATT 第 X:2 條之比較基準。然而，上訴機構反對專家小組見解，主張專家小組應客觀評估以直接確認 PL112-99 法案生效前美國平衡稅法規之意義，而非間接透過美國各機關實踐而進行分析[376]。

上訴機構表示，如欲確認 GATT 第 X:2 條之比較基準，應先行檢視系爭措施生效以前、即已存在之普遍適用措施的文字；上訴機構引述專家小組不同意見書之見解，主張應以「PL112-99 第 1 條」生效前後之美國關稅法進行比較[377]，而異於專家小組之見解（比較 PL112-99 第 1 條以及商務部 2006 年至 2012 年間之平衡稅相關命令或裁定）。上訴機構引述「美國-碳鋼案[378]」（DS213）案之上訴報告，主張 GATT 第 X:2 條之比較基準應不限於行政機關之實踐，而應以仔細分析過去實行措施之文字；至於行政機關的實踐及國內法院之判決，均可以輔助專家小組或上訴機構理解各國國內法規之意義。據此，上訴機構主張，行政機關的相關實踐僅是理解法規意義的參照要素之一，並不足以作為 GATT 第 X:2 條之比較基準[379]。

綜上所述，上訴機構裁定小組以商務部 2006 年至 2012 年間對中國大陸進口產品課徵之平衡稅，作為判斷 PL112-99 第 1 條規定是否提高稅率或增加或加重限制之比較基準有誤[380]。據此，上訴機構進一步推翻專家小組有關「中國大陸未能證明 PL112-99 第 1 條與確定且統一之實踐相較之下，確實提高進口之關稅稅率或其他規費」及「中國大陸未能證明 PL112-99 第 1 條對進口產品課以新增或加重之條件、限制」之錯誤裁定[381]。

---

[376]*Id*., para.4.103-4.104.

[377]*Id*., para.4.105-4.106.

[378]*United States - Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R, 228 November 2002.

[379]See AB Report US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China) (WT/DS449/AB/R), para.4.108.

[380]*Id*., para.4.110.

[381]*Id*., para.4.115-4.119.

儘管上訴機構試圖完成 PL112-99 第 1 條之法律分析，但因專家小組錯誤解讀 GATT 第 X:2 條提高關稅比例/加重要件之法規應於執行前公布之規定，而僅專注於商務部 2006 年後所課徵之平衡稅，卻未適當檢視美國平衡稅法規之所有相關要素，包含 2006 年前商務部措施平衡稅措施之性質、2006 年前後平衡稅措施之一致性以及有關美國平衡稅法規適用之司法判決等，導致上訴機構無法完成法律分析並作出結論[382]。

2. 對美國後續平衡稅調查之影響

由於上訴機構未能完成 PL112-99 第 1 條之法律分析，故無法判斷系爭法規是否有 WTO 適法性問題。因此，商務部自 2006 年 11 月 20 日起，對 NME 國家展開之所有平衡稅調查案件均合乎美國平衡稅法規，而得合法對該等國家之進口產品課以平衡稅。

（二）雙重救濟

1. WTO 見解

中方指控美國對其若干進口產品同時課徵反傾銷稅及平衡稅，違反 SCM 協定第 19.3 條、第 10 條及第 32.1 條之規定[383]。但因 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條係要求 WTO 會員國遵守 GATT1994 之規定，其本質上為「附隨主張」，故專家小組將以美國是否違反 SCM 協定第 19.3 條有關課徵適當平衡稅之規定為討論重心[384]。

SCM 協定第 19.3 條明定：「對任何產品課徵平衡稅時，應基於不歧視原則，對從各來源進口、且經認定受補貼並造成損害之產品，課徵適當稅額。但進口來源已放棄任何系爭補貼或接受依本協定之規定對進口產品提出之具結者，不在此限。對應就其出口產品課徵最終平衡稅之任一出口商，若係因拒絕合作以外之其它理由而未受調查者，應得要求迅速審查，

---

[382] *Id*., para.4.182-4.183.

[383] *Id*., para.7.393-7.395.

[384] See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.298

俾使主管調查機關迅速訂定該出口商之個別平衡稅率[385]。」

中國大陸質疑，商務部於 2008 年至 2012 年間的特定 26 項進口產品[386]之平衡稅調查及行政複查程序中，未能調查及避免雙重救濟，導致該等產品被課以平衡稅而違反 SCM 協定第 19.3 條有關課徵適當平衡稅之規定[387]。

為處理系爭爭議，專家小組將區分為兩大爭點：其一：SCM 協定第 19.3 條是否要求調查機關針對 NMEs 進口產品同時課徵平衡稅及反傾銷稅時，應調查及避免雙重救濟；其二：本案涉及的平衡稅調查及行政複查程序中，商務部是否曾有調查雙重救濟之情形[388]。

針對第一個爭點，專家小組發現因美國未提供任何「合理理由」以排除專家小組援引過去案例，故本件爭端案中，小組援引中國雙反案（DS379）之上訴報告對於 SCM 協定第 19.3 條之解釋[389]，同時作出若干認定，包含：調查機關針對 NMEs 進口產品同時課徵平衡稅及反傾銷稅時，同時負有責任調查及判斷有無雙重救濟之情形[390]；儘管美國平衡稅採取「回溯課徵」之方式，SCM 協定第 19.3 條仍同時適用於原始調查程序及行政複查階段[391]等等。

---

[385]See Article 19.3 of SCM Agreement: "When a countervailing duty is imposed in respect of any product, such countervailing duty shall be levied, in the appropriate amounts in each case, on a non-discriminatory basis on imports of such product from all sources found to be subsidized and causing injury, except as to imports from those sources which have renounced any subsidies in question or from which undertakings under the terms of this Agreement have been accepted. Any exporter whose exports are subject to a definitive countervailing duty but who was not actually investigated for reasons other than a refusal to cooperate, shall be entitled to an expedited review in order that the investigating authorities promptly establish an individual countervailing duty rate for that exporter."

[386]對中國大陸進口產品同時課徵平衡稅及反傾銷稅之命令及行政複查裁定包含:未加工橡膠磁鐵、低克重熱敏紙、亞硝酸鈉、環形焊接壓力管、環形焊接碳鋼管線管、檸檬酸和檸檬酸鹽及其行政複查、後拖式草地維護設備及其零件、廚房用層板和網架及其行政複查、輸油管產品、預力鋼絞線、鋼格柵板、窄幅織帶、鎂碳磚、無縫碳鋼及合金鋼之標準線管及壓力管、高品質圖案印刷用平張銅版紙、磷酸鹽、非公路用輪胎之行政複查、鑽管產品、鋁擠型產品、多層木質地板、高壓鋼瓶、(晶矽太陽能電池、應用級風塔及不銹鋼拉製水槽，共 26 項平衡稅命令及行政複查裁定。

[387]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.299-7.300

[388]*Id*., para.7.302

[389]*Id*., para.7.352

[390]*Id*., para.7.327-7.342.

[391]*Id*., para.7.343-7.351.

專家小組下一步則檢驗商務部於系爭 26 項平衡稅調查及行政複查程序中，是否曾調查有無雙重救濟之情形。專家小組首先發現，因 PL112-99 第 2(a)條[392]明定，自該法案付諸實行之日起，商務部應於平衡稅調查程序及行政複查階段中，採取特定行動以調查及避免雙重救濟之發生。其中，商務部係於 PL112-99 生效之後才展開第 26 件平衡稅調查程序（不銹鋼水槽），故該件調查案未違反 SCM 協定第 19.3 條[393]。

除此之外，關於第 1 件至第 25 件調查案，專家小組同意中國大陸之主張，即商務部於系爭 25 項調查程序及行政複查階段，未曾調查雙重救濟之有無[394]。綜上所述，專家小組裁定於第 1 件至第 25 件調查案中，美國商務部未曾評估是否有發生雙重救濟之情形，確實違反 SCM 協定第 19.3 條有關課徵適當平衡稅之規定[395]，並進一步違反 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條有關遵循 GATT1994 之規定。但於第 26 件調查案中，因商務部於該案

---

[392]Article 2 of PL 112-99: "

(a) IN GENERAL.—Section 777A of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1677f–1) is amended by adding at the end the following:

(f) ADJUSTMENT OF ANTIDUMPING DUTY IN CERTAIN PROCEEDINGS RELATING TO IMPORTS FROM NONMARKET ECONOMY COUNTRIES.—

(1) IN GENERAL.—If the administering authority determines, with respect to a class or kind of merchandise from a nonmarket economy country for which an antidumping duty is determined using normal value pursuant to section 773(c), that—

(A) pursuant to section 701(a)(1), a countervailable subsidy (other than an export subsidy referred to in section 772(c)(1)(C)) has been provided with respect to the class or kind of merchandise,

(B) such countervailable subsidy has been demonstrated to have reduced the average price of imports of the class or kind of merchandise during the relevant period, and

(C) the administering authority can reasonably estimate the extent to which the countervailable subsidy referred to in subparagraph (B), in combination with the use of normal value determined pursuant to section 773(c), has increased the weighted average dumping margin for the class or kind of merchandise, the administering authority shall, except as provided in paragraph (2), reduce the antidumping duty by the amount of the increase in the weighted average dumping margin estimated by the administering authority under subparagraph (C).

(2) MAXIMUM REDUCTION IN ANTIDUMPING DUTY.—The administering authority may not reduce the antidumping duty applicable to a class or kind of merchandise from a nonmarket economy country under this subsection by more than the portion of the countervailing duty rate attributable to a countervailable subsidy that is provided with respect to the class or kind of merchandise and that meets the conditions described in subparagraphs (A), (B), and (C) of paragraph (1)."

[393]See Panel Report *US -Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* (WT/DS449/R), para.7.368-7.372.

[394]*Id*., para.7.376-7.378.

[395]*Id*., para.7.392.

未違反 SCM 協定第 19.3 條，故亦未違 SCM 協定第 10 條及第 32.1 條之規定[396]。中美雙方均未提出任何上訴。

2. 對美國後續平衡稅調查之影響

鑑於本案專家小組係援引中國雙反案（DS379）上訴裁定之「雙重救濟」認定標準；加上商務品作成本案所涉平衡稅裁定之時點，早於中國雙反案（DS379）上訴報告及後續執行裁定報告公布之日，故本案裁定是否影響商務部後續雙重救濟之判定標準，應參照本章第二節三、(四)、2.「對美國後續平衡稅調查之影響」之內容。

第六節　小結

美國商務部之平衡稅實務於 2007 年發生重大改變，商務部一改過去不對非市場經濟國家課徵平衡稅之立場，自 2006/2007 年起開始對該等國家之進口產品採行平衡稅措施，影響非市場經濟國家之廠商所獲利益。有鑑於此，受到影響之 WTO 會員國因而提出若干平衡稅控訴案件，透過 WTO 爭端解決機制評估美國法規及實務之適法性。本章即選取 2007 年至 2014 年間以美國為被控訴方之平衡稅爭端解決案件，藉以分析美國平衡稅調查規定及實務作法是否有違反 WTO 規定之虞，並判斷該等裁定結果對美國後續平衡稅調查程序之可能影響。

整體而言，本章所分析的四個案件中，以中國雙反案（DS379）對美國後續平衡稅調查程序之影響最為深遠。另外，美國為履行中國雙反案（DS379）上訴報告，隨即修正商務部對補貼措施之調查範圍，並於 2012 年修訂 1930 年美國關稅法，針對非市場經濟國家同時課徵反傾銷與平衡稅之案件，增訂關稅法第 777A(f)條，要求主管機關在符合條件的情況下調整反傾銷稅率之計算，以避免有雙重救濟之情形。此舉顯然大幅影響美國後續平衡稅調查程序。觀察本章案件，可發現美國有關「公立機構」、「補

[396] *Id*., para.7.394-7.395.

貼利益計算基準」、「地理特定性」、「雙重救濟」及「可得事實」之標準存有若干 WTO 適法性之問題，值得政府部門及產業各界持續觀察及注意。

● 公立機構之認定：

中國雙反案（DS379）之上訴機構以「受託行使政府功能」作為公立機構之認定標準，並要求小組與調查機關在調查時應適當考量所有相關特徵，且須針對個案中系爭機構的重要特徵及與政府之間的狹義關聯性進行適當評估。在後續爭端案件－美國熱軋碳鋼板產品平衡稅案（DS436）及美中平衡稅案（DS437）中，專家小組與上訴機構針對「公立機構」之認定亦採用此一檢視標準，成為爭端解決機構對後續案件之的認定指標。為使「公立機構」之認定符合此一檢視標準，商務部調整了實務作法，遵循「五項指標評估法」擴大對「公立機構」之調查範圍，並將證據調查與分析的範圍延伸到政府持股與控制以外的其他因素。商務部同時嚴格要求涉案政府提供相關資訊。

● 補貼利益計算基準

關於美國補貼利益計算基準之 WTO 適法性問題，美國熱軋碳鋼產品平衡稅案(DS436)之小組及上訴機構一致認為，美國聯邦法規第 351.511(a)(2)(i)節至第 351.511(a)(2)(iv)節之「補貼利益計算基準機制」大致符合 SCM 協定之義務。故商務部為評估「適當報酬」時，得以該國提供該貨物或服務的實際交易，比較政府價格以及市場決定價格(market-determined price)。若不存在實際市場決定價格，亦得比較政府價格及該國買家可得的全球市場價格。

其次，關於利益計算基準是否適用國內私人價格之爭議，中國雙反案（DS379）及美中平衡稅案（DS437）即對商務部在計算涉案政府提供貨品之原物料價格、土地使用價格或政府貸款利率時，是否採用中國大陸國內私人價格和國內利率作為利益之計算基準進行討論。原則上，美中平衡稅案（DS437）係援引中國雙反案（DS379）上訴機構建立之標準，以該國政府是否以主導地位提供原物料及其他考量因素，實質檢驗該國國內私

人價格是否受到政府干預而扭曲，及以適用系爭價格之適當性。

● 地理特定性

關於補貼之地理特定性，中國雙反案（DS379）及美中平衡稅案（DS437）之專家小組及上訴機構發現，商務部分析方式過於簡單，通常僅透過「該項補貼是否位於特定區域」，及「補貼機關是否基於其權限提供補貼」兩項要件進行判定，而未曾分析有無補貼之差異性。美中平衡稅案（DS437）之專家小組表示，惟有涉案政府出售位於特定區域土地的條件，與出售非位特定區域土地的條件不同，且前者條件明顯對買受人更為優惠（如有特別使用規則或是售價不同），此時調查機關始得以「政府提供位於特定區域之土地」作為地理特定性之判定標準。

● 雙重救濟

中國雙反案（DS379）之上訴機構主張，對非市場經濟國家之進口產品同時課徵反傾銷稅與平衡稅之情況時，調查機關應於個案中認定及調查是否存在雙重救濟問題，以確認計算相關稅額時，同一補貼是否有被抵銷兩次之可能；同時，上訴機關進一步闡明調查機關檢驗雙重救濟之標準，即調查機關必須調查出口國家國內補貼是否降低系爭產品之出口價格，以及其降低的程度。舉例而言，調查機關檢視後如發現以非市場經濟法則為基礎所計算出來的傾銷差額，可能包含可歸因於補貼之某些要素，則應調整其計算方式。此外，美中平衡稅案（DS437）之專家小組亦援用前述標準，要求商務部應於平衡稅調查程序中，確實分析及調查有無雙重救濟之情形。

美國為解決雙重救濟之適法性問題，於 2012 年修法通過《非市場經濟國家適用 1930 年關稅法的平衡稅條款及相關問題之關稅法修正案》，增訂關稅法第 777A 條(f)，要求主管機關針對非市場經濟國家同時課徵反傾銷與平衡稅時，應在符合條件的情況下調整反傾銷稅率。

● 可得事實

關於 SCM 協定第 12.7 條「可得事實」之適用，觀察美國熱軋碳鋼產品平衡稅案(DS436)及美中平衡稅案（DS437）之上訴報告，可發現：調查機關僅在替補「不足資訊」時，方得適用已登記在案之可得事實，作出確切之補貼或損害裁定；且調查機構應使用合理可補充不足資訊的「可得事實」，以獲致準確的裁定。此外，調查機構的裁定須反映出評估可得證據的過程（評估的程度和特性取決於案件的具體情況）。

依據前揭標準可知，將來美國商務部於平衡稅調查程序中運用可得事實時，應提供選取系爭事實之充分且合理解釋，以符合 WTO 爭端解決機構所採取之檢視標準。

另一方面，自本節「公立機構之認定」及「雙重救濟」兩部分可知，商務部未來可能將舉證責任加諸於受調查對象，同時商務部可自由判定系爭受調查對象是否盡其合作義務，提交相關資訊以供商務部進行相關裁定。一旦商務部判定受調查對象提交資訊不足，商務部即可選用不利之可得事實，作出有利美國之裁定。

第四章　美國反規避調查認定原則及案例分析

第一節　美國反規避調查程序之簡介

為防止被課徵反傾銷稅或平衡稅之產品，經由涉案廠商將原產品零組件運送至美國或第三國，進行組裝後再銷往美國市場；或是利用改變產品外型或功能，以規避原反傾銷或平衡稅之課徵，美國政府訂定反規避條款。該等條款係指 1988 年《綜合貿易暨競爭力法》（the Omnibus Trade and Competitivness Act of 1988）第 1321 條所增訂的 1930 年關稅法（the Tariff Act of 1930）第 781 條「規避反傾銷及平衡稅命令之防止」（Prevetion of Circumvention of Antidumping and Countervailing Duty Orders），明定原反傾銷或平衡稅之課徵範圍應及於該等產品，以阻止涉案廠商透過各種手段規避美國的貿易救濟措施。

負責美國反規避調查的執行機關為美國商務部及國際貿易委員會。但於反規避調查程序裡，國際貿易委員會僅於調查產品範圍時得提供意見，且此意見僅具參考價值，商務部得自由裁量是否採納該意見；另一方面，美國商務部方為反規避調查的主要執行機關，自判定是否展開反規避調查起，至寄送調查問卷、實地調查、作成初步裁定、召開公聽會及作出最終裁定止，各項調查程序均由商務部負責推動和執行。

在法規方面，美國訂定了慎密的反規避實體條款，將規避情事分為「在美國完成或組裝之產品」、「在第三國完成或組裝之產品」、「細微改變之產品」及「後續研發之產品」四種情形，由於商務部調查涉案產品是否屬於原反傾銷或平衡稅之課徵範圍。然而商務部之最終裁定並未更改原反傾銷或平衡稅措施之實施範圍；易言之，即使最後商務部決定對涉案產品課徵反規避稅，亦未改變原命令的實施範圍。

相對於實體規範，美國法規未針對反規避調查訂定獨立之程序法規，

且賦予美國商務部極大的裁量權。整體而言，反規避調查之對象可分為（1）僅針對特定廠商（company-specific）；（2）及於被調查國全體廠商（country-wide）等兩種，全視申請人主張之規避種類為何。原則上，反規避調查程序與反傾銷和平衡稅調查規定相仿，惟有在「國際貿易委員會之意見」以及「調查期限」方面，有別於美國貿易救濟調查程序。本節爰先介紹反規避調查之執行機關，再依次說明反規避調查程序。

一、執行機關

有鑑於反規避行為的發生與貿易救濟措施的關係密不可分，主要負責反規避調查的機關亦與一般貿易救濟調查程序相同，由美國商務部和國際貿易委員會為執行機關。然而，不同於反傾銷、平衡稅調查的分工明確，在美國反規避調查程序中，主要係由商務部負責解釋反規避措施的適用貨品範圍及主導程序；國際貿易委員會雖亦負責調查美國國內產業是否受損，但多半為程序作用，僅涉及特定規避案件時方得向商務部提供建議，惟其建議對商務部僅有參考價值。職是之故，在反規避案件中，國際貿易委員會之作用極為有限。有關美國商務部及國際貿易委員會之執掌分述如下：

（一）商務部（Department of Commerce, DOC）

美國商務部乃主要負責反規避調查之執行機關，其職責為決定涉案產品之範圍及該等產品是否有規避情事。反規避調查程序與一般貿易救濟調查程序相仿，但其程序及執行期限較具彈性；通常商務部得依職權或收受美國產業之控訴後，展開反規避調查程序；其後，商務部應立即寄送調查問卷予涉案國及國內廠商，調查涉案產品是否確有規避情形，再依據問卷回復內容作成初步裁定；商務部必要時亦得派員對問卷結果進行實地查證。在初步裁定完成後，商務部可在利害關係人之請求下，召開公聽會供當事雙方陳述意見。此外，在處理特定案件時，商務部尚需向國際貿易委員會協定。在聽取利害關係人及國際貿易委員會之意見後，商務部應於反

規避調查展開之日起 300 日內，盡最大可能完成最終裁定[397]。

（二）國際貿易委員會（International Trade Commission, ITC）

國際貿易委員會在反規避案件調查程序中，係負責調查涉案產品是否對美國產業造成實質損害、實質損害之虞或阻礙產業之建立。其調查方式乃透過問卷對國內同類產品廠商進行廣泛調查，再依據廠商回復內容裁定是否對美產業造成損害。

值得注意的是，國際貿易委員會於反規避案件之權限顯然低於商務部。在處理平衡稅和反傾銷案件時，國際貿易委員會和商務部各有獨立裁量權；然而，在反規避案件則否。國際貿易委員會僅有當規避類型符合法規要件之時[398]，始得介入調查程序，亦即商務部於發布最終裁定前，應將裁定草案送往委員會，通知委員會可能將涉案產品納入原反傾銷或平衡稅措施之範圍。此時，委員會得要求和商務部進行協商；在協商之後，委員會倘認為商務部的裁定草案不符合先前的產業損害認定，委員會得提供書面意見，而商務部有權決定是否採納。

綜上可知，由商務部聽取委員會對於「損害」之意見，乃美國反規避調查的特別程序[399]；儘管如此，委員會亦非每逢反規避案件即積極向商務部進行協商討論，可見在反規避調查程序裡，國際貿易委員會的作用有限。

二、反規避調查程序

鑑於美國法規僅制定反規避調查之實體條款，而未設有任何獨立的程序法規，原則上美國反規避之調查程序與貿易救濟程序大致相仿，其調查程序如下：首先，由適格之利害關係人代表美國產業，逕向商務部提出反規避之申請，商務部於收受申請書後 20 日內須判定是否展開調查；此外，

[397]Tariff Act of 1930, Sec. 781(f).

[398]係指涉案產品為在美國或第三國組裝或完成者、以及後續研發之產品的情形。

[399]Yanning Yu, Circumvention and Anti-circumvention Measures：The Impact on Anti-dumping Practice in International Trade, Kluwer Law International, 2008, p.88.

商務部亦得於極少數情形下，依其職權主動開啟調查。

一旦商務部認定有展開調查之必要，隨即應向涉案國及國內廠商寄送調查問卷，依其問卷回覆內容作出初步裁定。商務部如欲確認問卷答覆是否為真，亦得派員進行實地查證。利害關係人於初步裁定作成後，仍得向商務部持續提供意見和證據，通常應於初步裁定公開後 50 日內，先以書狀提出本案所有相關爭點及意見，其他利害關係人如有任何不服，則應於 5 日內提出書面抗辯；必要時，利害關係人更得申請召開公聽會，直接討論系爭案件所有議題。

另一方面，當商務部作出初步裁定後，應將最終裁定草案送往國際貿易委員會，草案內容涉及涉案產品可能納入原反傾銷稅或平衡稅命令的課徵範圍；委員會得於必要時和商務部進行協商，亦得發送問卷調查涉案產品是否對美國國內產業造成實質損害；協商之後，委員會如認定商務部的裁定草案與其先前的損害認定不一致，亦得於申請協商後 60 日內，向商務部提交書面建議。最終，商務部依據利害關係人及國際貿易委員會的意見，作出最終反規避裁定，反規避調查程序即宣告終止。一般而言，反規避調查程序，應自申請人申請之日起算 300 日內完成。

綜上可知，儘管反規避調查程序與一般貿易救濟案件大致相仿，但其程序規定明顯較平衡稅或反傾銷程序更有彈性；此外，美國關稅法對於國際貿易委員會提供之意見，以及反規避程序之完成期限另有規定。以下將依序介紹反規避各項調查程序。

表 18　美國反規避調查期程

調查天數	措施	說明
第 0 日	申請人遞件	利害關係人將申請書提交商務部，相關資料包括：涉案產品的詳細敘述-例如物理特性、用途及稅號；該產品是否含括於原反傾銷命令及理由；其他支持其主張之事證。
第 20 日	展開調查	商務部應於收受申請書後 20 日內決定是否展開反規避調查。倘商務部公告決定展開調查，該公告亦會敘明被調查產品之範圍與決定調查之理由。必要時得延長至 40 日。
無規定天數	發送問卷	商務部得發送問卷給合適的涉案國及美國廠商。
無規定天數	實地查證	商務部得就前揭問卷的正確性進行實地查證。
無規定天數	商務部發布初裁	商務部得發布反規避調查之初步裁定，並就該裁定請利害關係人表示意見。
初裁公告後 50 天	利害關係人提交書狀	利害關係人就該部調查初裁表示意見之期限。
利害關係人提交書狀後 5 日內	利害關係人抗辯	利害關係人針對前揭各界初裁意見提出抗辯之期限。
正式發布終裁前	諮詢 ITC	對於涉案產品為美國或第三國組裝或完成者、或是後續研究之產品者時，商務部於正式發布終裁前，會將裁定草案以書面送交 ITC。倘 ITC 提出與商務部協商之要求，則該協商應於提出後 15 天內完成。若 ITC 認為商務部將額外產品納入原反傾銷命令之裁定不符合先前產業損害認定，ITC 得於協商申請之日起 60 日內，將其意見以書面提供商務部。
Day 300 或以上	商務部發布終裁	倘商務部經調查認定確有規避情事，則會將涉案產品納入已生效的原反傾銷或平衡稅命令的課稅範圍。因此，除非原反傾銷或平衡稅命令撤銷或終止，否則該涉及規避之產品將持續被課徵反規避稅。

資料來源：本研究整理

（一）發動調查（Initation）

美國商務部得依利害關係人之書面申請展開反規避調查程序，或是在特殊情形下亦得依職權展開調查。如為前者情形，商務部應於申請提出後 20 日內，審查申請書以決定是否發動反規避調查程序。通常申請書應包含涉案產品的詳細敘述、是否應納入原反傾銷或平衡稅命令之理由、以及相關事證；商務部則必須審查申請書之格式是否法定要件，亦即申請書是否

主張涉案產品是否符合課徵反傾銷或平衡稅之要求、申請書人是否提供合理可得之證據[400]，有助商務部其後判斷涉案產品是否對美國產業形成損害或損害之虞、或是妨礙美國產業之建立[401]。除此之外，若有必要，商務部亦須徵詢國內產業對於此項控訴之意見。

申請書是否包含充分證據足證規避事實之發生，乃商務部開啟調查之關鍵。因此，於檢視申請書及證據後，商務部如作出肯定決定，則應於立案後發動調查程序，以判斷涉案產品規避原反傾銷或平衡稅命令，同時應在聯邦公報（Federal Register）公布調查程序之開始[402]；反之，倘若申請理由不分充或缺少必要資料，商務部最終得作出否定決定，駁回申請後立即中止查證程序，並以書面通知申請人其駁回理由[403]。此外，商務部若有先行判定國內產業是否支持此項控訴之必要，得例外地將判定期限由 20 日延長至 40 日[404]。

（二）問卷調查

美國政府正式開啟反規避調查程序後，應盡可能收集規避事實之相關資訊，以供商務部進行初步裁定。一般而言，其資訊來源主要為商務部向利害關係人寄送問卷的回覆結果，另外政府文件亦可能提供相關資訊。按美國關稅法之規定，商務部的反規避調查重點依涉案產品種類可分為四類，分別為：「在美國完成或組裝之產品」（Merchandise completed or assembled in the United States）、「在第三國完成或組裝之產品」（Merchandise completed or assembled in other Foreign countries）、「細微改變之產品」（Minor Alteration of Merchandise）、和「後續研發產品」（Later-Developed Merchandise）四種情形，其中在美國或第三國完成或組裝之產品的調查標準一致，故將兩種規避情形合併說明，關於問卷調查程

[400]Tariff Act of 1930, Sec. 731(b).
[401]Tariff Act of 1930, Sec. 732(c)(1)(A).
[402]Tariff Act of 1930, Sec. 732(c)(2).
[403]Tariff Act of 1930, Sec. 732(c)(3).
[404]Tariff Act of 1930, Sec. 732(c)(1)(B).

序之說明如下。

1. 在美國或第三國完成或組裝之產品[405]

若商務部調查之重點為「在美國或第三國完成組裝之產品」者，則其問卷應送予美國及外國製造商；其問卷內容以「生產過程」為核心，包含每一國家生產涉案產品之成本、涉案國家出口的零組件成本，以及在美國或第三國對該零件或生產過程所生之附加價值等等。另外，關於投資水平、研發及在美國或第三國之生產設備、涉案產品之貿易模式等等資訊，亦為問卷調查之一部分。

2. 細微改變之產品[406]

倘若商務部係以產品之細微改變作為反規避調查之重點，則調查問卷應送予涉案國製造商；其問卷內容應著重於「改變本質」，包含產品改變的成本，以及改變對於原產品之任何可能用途的衝擊。

3. 後續研發產品[407]

涉案廠商於產品被課以反傾銷稅或平衡稅後所開發之產品亦為商務部調查重點之一，故商務部應將問卷同樣送往涉案國的製造商；其問卷內容則著重於後續研發產品的一般物理特徵、使用者之期望、貿易管道及廣告、陳列是否相似等等。

商務部除了對於問卷規格及要求設有詳細規定外，同時要求廠商必須詳實回覆商務部之問卷，且應在必要時提出佐證，可見商務部對於收受問卷之廠商課以嚴格的回覆義務。除此之外，如商務部認為問卷回覆內容不夠完整或清楚，亦得再次寄送輔助問卷予利害關係人，給予其適當時間填答，以協助商務部完成初次裁定。

另一方面，國際貿易委員會在反規避調查之職責，係負責調查美國美

---

[405]Tariff Act of 1930, Sec. 781(a)、(b).

[406]Tariff Act of 1930, Sec. 781(c).

[407]Tariff Act of 1930, Sec. 781(d).

國國內產業之受損情形，故委員會應於申請人提出申請後 45 日內，或接獲商務部展開調查之通知後的 25 日內，判定是否因系爭商品之進口，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建立之情形。有鑑於此，委員會向國內廠商發送的問卷內容較為詳細。

然而，基於在反規避調查程序中，國際貿易委員會和商務部之權責的不同，廠商對於商務部和國際貿易委員會之回答義務亦有所差異；一般而言，涉案廠商回答委員會之問卷時，不須提出任何資料佐證，且委員會通常不會對問卷回覆內容加以查證。綜上可知，國際貿易委員會及商務部對於問卷之設計及處理，在程序方面有明顯差異[408]。

（三）實地查證

商務部如對於問卷回覆結果有所有疑義，得於必要情形時，對問卷結果進行實地查證，以利商務部作成初步裁定[409]。

（四）商務部發布初步裁定

當商務部收受並分析問卷回覆及利害關係人提供之資訊後，應於聯邦公報上公布初步裁定，同時一併公開各項調查重點的詳細分析及結論[410]。倘若商務部初步裁定確認有規避情事，則商務部應回溯至展開反規避調查之日起，對涉案產品課徵臨時反傾銷稅或平衡稅[411]。

（五）利害關係人提交書面意見

通常在反規避調查程序裡，任何利害關係人或政府機關均可表示其立場及意見；即使在商務部公布初步裁定後，各方利害關係人仍得繼續提供相關證據並陳述意見。一般而言，利害關係人為協助商務部作出最終裁定，應於初步裁定公開後 50 日（或是商務部的指定期限），以書狀先行提

[408]WTO, G/ADP/IG/W/22, 19 April 2000, p.2.
[409]Id.
[410]Id.
[411]Tariff Act of 1930, Sec. 703(d)and Sec. 733(d).

出本案所有相關爭點，包含初步裁定公開前的任何議題，並於書面闡明其意見和立場[412]。他方對於案件爭點若有任何抗辯，則應於該方提交意見後5日內，另以書狀反駁該方論點[413]。

（六）公聽會（Hearings）

於商務部作成初步裁定後，利害關係人得於必要時請求商務部召開公聽會，公開討論反規避調查所有登記在案之資料和證據，並在商務部官員面前直接討論案件爭點，提供官員徵詢雙方意見之機會，並有助於商務部作出最終裁定。

（七）國際貿易委員會之意見

在商務部作成最終裁定以前，須先向國際貿易委員會寄送其裁定草案，內容主要係將涉案產品納入反傾銷或平衡稅課徵範圍；委員會收到草案後，得要求和商務部進行協商，商務部須於委員會提出請求的 15 日內完成協商[414]。

雙方進行協商後，委員會得於必要情形時向商務部提交書面建議，闡明若將涉案產品納入既有之反傾銷稅或平衡稅命令範圍之內，將與委員會原有損害裁定不一致。如果委員會決定向商務部提交書面建議，應事先通知商務部其計畫，且必須在提出協商請求的 60 日內提交書面建議[415]。

（八）商務部公布最終裁定

商務部經調查認定確有規避情事，於衡量各方利害關係人與國際貿易委員會之建議後，將在聯邦公報公布其最終裁定，以及商務部對案件爭點的詳盡分析和結論。因此，倘如商務部最終裁定為否定，則應退還已收取的臨時反傾銷稅或平衡稅；另一方面，如最終裁定為肯定，則應對規避產

---

[412]19 CFR 351.309(c).

[413]19 CFR 351.309(d).

[414]Tariff Act of 1930, Sec. 781(e)(2), and 19 USC 1677j(e).

[415]Tariff Act of 1930, Sec. 781(e)(3).

品持續課稅，並將系爭產品納入已生效的原反傾銷或平衡稅命令的課稅範圍。因此，除非原反傾銷或平衡稅命令撤銷或終止，否則該涉案產品將持續被課徵反規避稅。

商務部發布最終反規避裁定之後，美國反規避調查程序即宣告終止；美國法規對於反規避調查期限與一般貿易救濟不同，僅要求商務部於展開反規避調查之日起 300 日內，應盡最大可能作成最終裁定[416]；惟此調查期限並非絕對，實務上仍有許多反規避調查日數超過 300 日的案例。

（九）課徵反規避稅

商務部最終裁定並未直接對涉案產品課以反規避稅，而係僅要求於涉案產品進口時，收取相當於預估數額的現金擔保。反規避稅須待商務部累積計算涉案產品之進口影響，及經商務部展開首次行政審查之後，才得對涉案產品課徵反規避稅[417]。

（十）行政複查與司法複查

一旦規避產品納入原反傾銷或平衡稅課稅範圍，則往後商務部針對原反傾銷或平衡稅命令展開的年度行政複查之時，系爭產品也在複查範圍之列。另一方面，倘若商務部展開反規避調查時，恰逢原反傾銷命令進行行政複查，則反規避調查程序將會併入行政複查，並按行政複查之程序同時調查。另外，商務部每季皆於聯邦公報公開前一季的所有反規避調查案件進程，以利利害關係人掌握反規避案件之進展。

除此之外，利害關係人如對商務部的最終反規避裁定不服，亦得透過司法複查，交由美國國內各級法院檢驗商務部裁定之合法性，以免行政機關濫用行政權力。

---

[416]See *Supra* note397.

[417]Yanning Yu, See *Supra* note399, p.89.

（十一）反規避稅之終止

原則上，美國未針對反規避案件訂定終止或撤銷程序或規定，但規避產品已納入原反傾銷或平衡稅命令之課稅範圍，故當商務部對原命令進行落日複查時，將同時對規避產品一併複查。換而言之，倘落日複查判定將繼續施行反傾銷或平衡稅命令，則反規避稅亦同；除非落日複查判定終止實行原命令，則規避產品始得一併終止課稅。

第二節　美國反規避調查實施趨勢分析

（一）總體趨勢

本研究依據 2008 年至 2014 年美國商務部網站以及聯邦公報資訊統計數據，美國商務部在 2008 年至 2014 年間展開 19 次反規避調查[418]，其中以 2011 以及 2012 兩年的調查頻率最高。而在美國該期間的反規避調查的進口國，受調查產品的進口國則以中國大陸的進口產品為美國反規避調查的主要進口國。

1. 發動次數與實施次數之歷年變化

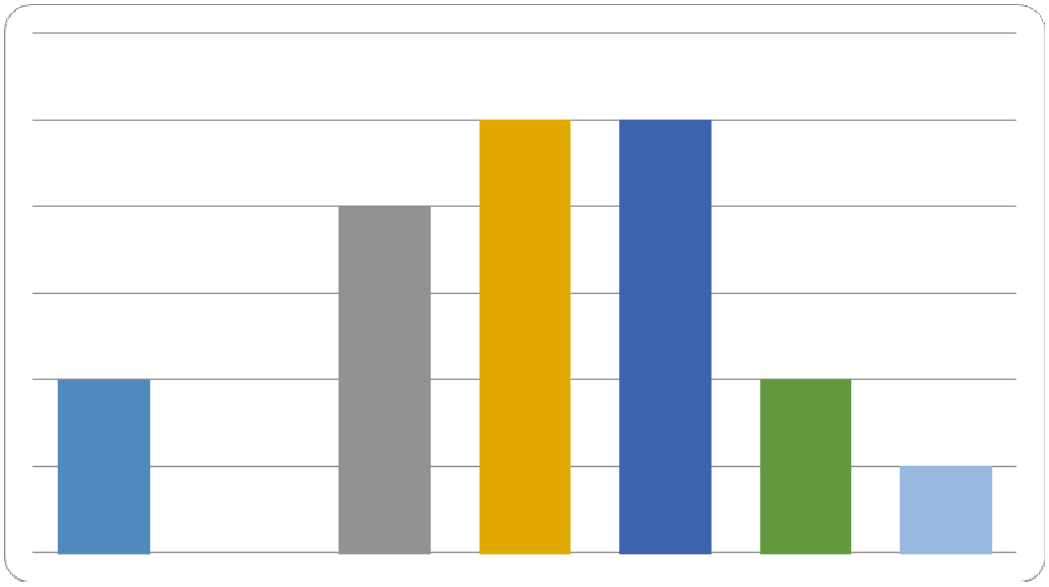
依據美國商務部公布在 2008 年至 2014 年間的調查公告，觀察美國發動反規避調查次數歷年變化，顯示反規避調查主要在 2011 年與 2012 年兩個年度最為頻繁，在此兩年度間各提出 5 個反規避調查案件.。

[418]Notices of Scope Rulings and Anticircumvention Inquiries
http://enforcement.trade.gov/scope/scope-ruling-fr-notices.html
(最後瀏覽日期 2015.11.11)

表 19　反規避調查發動次數

年度	反規避調查發動次數
2008	2
2009	0
2010	4
2011	5
2012	5
2013	2
2014	1
總計	19

資料來源:美國商務部

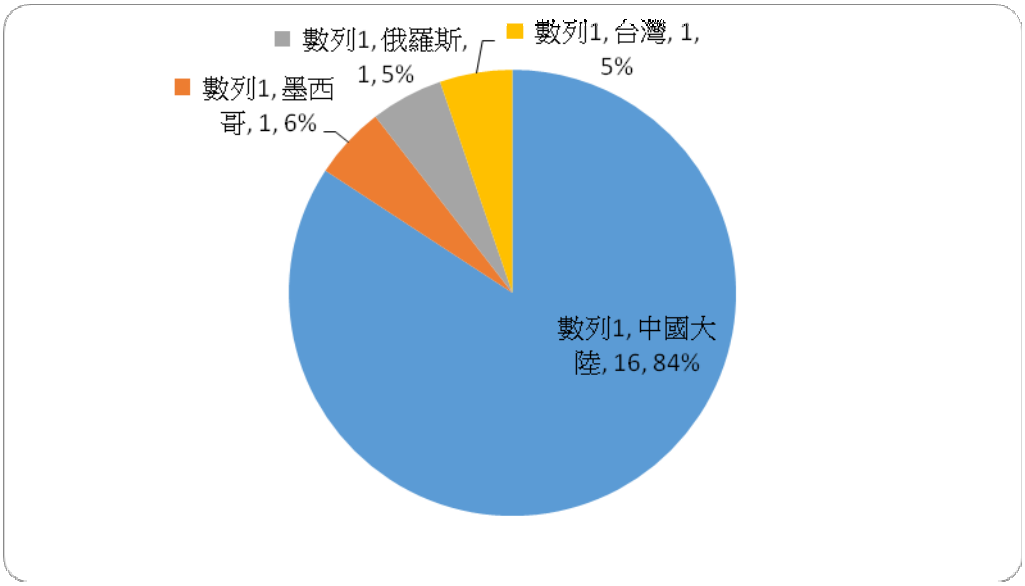


資料來源:美國商務部

圖 14　美國反規避調查措施歷年趨勢(2008 年至 2014 年)

2. 主要實施對象國家

依據美國商務部資料，美國累計發動補貼調查次數最多的國家為中國大陸，其發動調查次數遠高於其他調查對象國家，高達 16 次。其次為墨西哥(1 次)、俄羅斯(1 次)、台灣(1 次)等。



資料來源:美國商務部

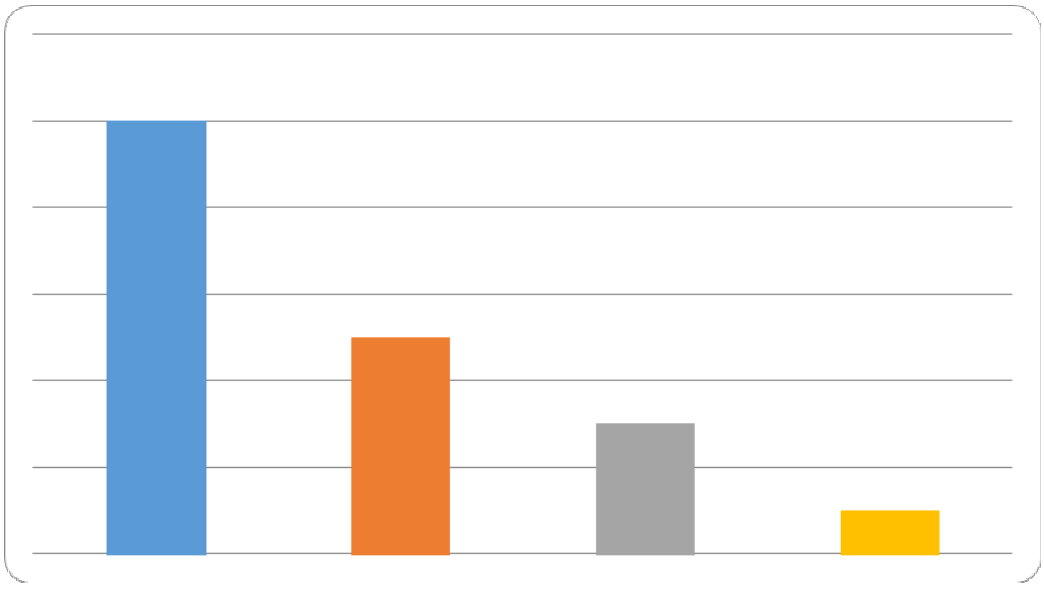
圖 15　美國發動反規避調查主要對象國家(2008 年至 2014 年)

由於反規避措施調查為根據美國調查機關在先前已經課徵反傾銷稅以及平衡稅在案的課稅產品，進一步加以調查是否有規避關稅的情況。在前述 WTO 公布 1995 年至 2014 年 12 月為止之統計數據[419]，美國累計實施反傾銷暨平衡稅措施次數最多的國家為中國大陸，遠高於其他主要進口國家。因此，在反規避調查統計數據上顯示，中國大陸的進口產品也成為反規避調查的主要對象，此一趨勢基本上相當一致。

3. 產品類別分布

依據美國商務部資料，美國累計發動補貼調查次數最多的產品類別為「卑金屬及卑金屬製品」，其發動調查次數達 10 次，占整體發動次數 53%。其他主要調查產品類別包括:化學或有關工業產品(5 次，占 26%)、木漿或其他纖維素材料(3 次，占 16%)、與調製食品(1 次，占 5%)。

[419]WTO, Countervailing measures: reporting Member vs exporting country, from:http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/CV_MeasuresRepMemVsExpCty.pdf (最後瀏覽日期 2015.06.20)



資料來源:美國商務部

圖 16　美國發動反規避調查產品類別(2008 年至 2014 年)

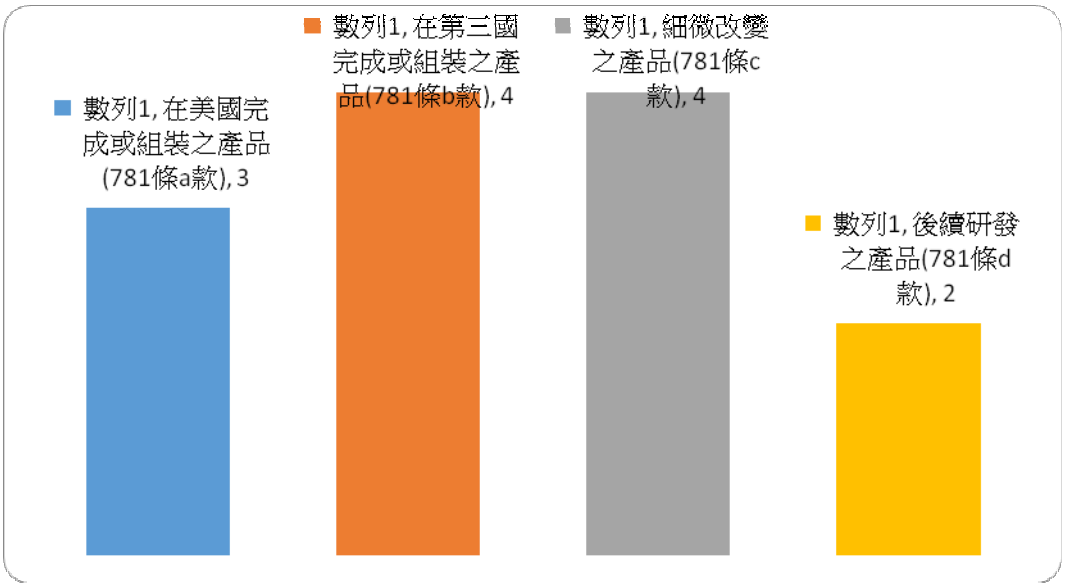
（二）實施反規避措施之分析

根據美國商務部公告，依據美國關稅法第 781 條各項的規避原因有四項認定標準，因而目前實施的反規避措施基於不同的規避事由，近來商務部對反規避措施判定理由以及判定結果綜整如下。

1. 主要實施對象理由

美國關稅法第 781 條各項的規避原因「在美國完成或組裝之產品」(781 條 a 款)、「在第三國完成或組裝之產品」(781 條 b 款)、「細微改變之產品」(781 條 c 款)及「後續研發之產品」(781 條 d 款)四項認定標準。

針對反規避調查立案基礎，顯示依據「在美國完成或組裝之產品」(781 條 a 款)提出的反規避調查案件有 3 件、基於「在第三國完成或組裝之產品」(781 條 b 款)提出的反規避調查案件有 4 件、依「細微改變之產品」(781 條 c 款)4 件，以及 2 件以「後續研發之產品」(781 條 d 款)為由所提出反規避調查案件。



資料來源:USITC

圖 17　實施中反規避措施理由(2015 年 6 月)

2. 商務部反規避調查結果

針對近年間反規避調查的趨勢進行分析，在 2011 年至 2015 年之間美國商務部進行反規避調查後，其中有 2 案在商務部調查後最終獲判未構成規避事實。這兩案分別是基於 781 條 a 款「在美國完成或組裝之產品」俄羅斯釩鐵及氮化釩反規避調查案，以及基於 781 條 d 款中國大陸複合編織袋案。

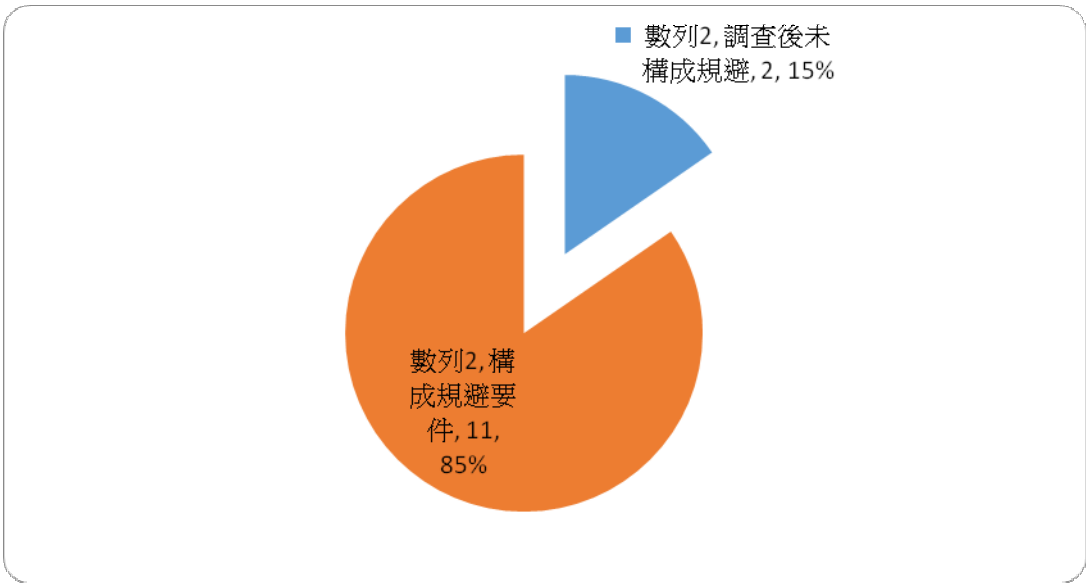


圖 18　反規避調查後終裁未構成規避之比例(2011-2015)

進一步針對反規避調查中獲得否定認定的案件進行分析。在俄羅斯釩鐵及氮化釩案中，美國商務部依 781 條 a 款法律規定進行調查，調查產品符合：1)涉案產品是受反傾銷或平衡稅命令所拘束之相同等級或同類產品；2)涉案產品在美國完成或組裝，但產品所用之零組件均源於受反傾銷或平衡稅命令所拘束之國家兩要件。但並未構成產品在美國完成或組裝的程序為「次要」(minor) 或是「無關緊要」(insignificant)，因而不構成規避事實。

在中國大陸複合編織袋案中，商務部認定複合編織袋當時已經經過測試並且已經可以進行商業生產(fully developed and ready for commercial production)，因此並非後續研發產品。因而未符合 781 條 d 款法律構成要件，不構成規避事實。

表 20　反規避調查終裁未構成規避案件表(2008-2015)

產品	商務部案件編號	國家	裁定理由
Ferrovanadium and Nitrided Vanadium	A-821-807	俄羅斯	涉案產品在美國完成或組裝程序具重要性
Polyethylene Retail Carrier Bags	A-570-886	中國大陸	商務部裁定非後續研發產品

資料來源:USITC

第三節　規避行爲之判斷標準

美國反規避調查程序著重於「產品範圍」之界定，商務部有權認定涉案產品是否納入原反傾銷或平衡稅命令之課徵範圍，而無須判斷產品是否為傾銷或受有補貼，以及美國國內產業是否受有損害。因此，1930 年關稅法第 781 條囊括了產品可能的規避情形，並提供詳細的判定標準，允許商部務將反傾銷或平衡稅命令擴大適用至「在美國完成或組裝之產品」、「在第三國完成或組裝之產品」、「細微改變之產品」及「後續研發之產品」四種；易言之，凡經商務部調查確認涉案產品有規避事實，商務部得將系爭產品納入原反傾銷或平衡稅命令之課稅範圍，且不須經國際貿易委員會重新進行損害判定。整體而言，商務部在適用反規避條款方面享有極大的裁量權，故美國關稅及邊境保護局（Customs and Border Protection, CBP）之裁定，以及關於實質轉型（Substantial transformation）及原產地的關稅法規均不得拘束商務部。爰說明反規避之判斷標準如下。

表 21　美國反規避之認定標準

產品類型	反規避產品之判斷標準
在美國完成或組裝之產品	1930 年關稅法第 781 條（a）款明定之判斷標準包含： 1.涉案產品與原課稅產品為相同或同類產品； 2.涉案產品源於涉案國； 3.涉案產品的完成或組裝程序為次要或無關緊要； 4.涉案產品內所使用的進口零組件，占完成後之產品總價值的重要部分。
在第三國完成或組裝之產品	1930 年關稅法第 781 條（b）款： 其判定標準同上。
細微改變之產品	1930 年關稅法第 781 條（c）款： 1.判斷原則： 課稅產品應及於形式或外觀上有細微改變之產品，不論此二者的海關稅則稅號是否相同。 2.例外： 如商務部認為無此必要，則改變後的產品亦毋須納入原命令之課徵範圍。
後續研發之產品	1930 年關稅法第 781 條（d）款，應判斷涉案產品與原課稅產品以下要素是否一致： 1.一般物理特性； 2.最終用戶的期望； 3.最終用途； 4.貿易管道； 5.廣告和陳列是否類似。

資料來源：本研究整理。

一、在美國完成或組裝之產品

一旦外國廠商將被美國課以反傾銷稅或平衡稅之產品化整為零，改以該類產品之零組件輸入美國，在美國境內組裝或完成最終產品後直接在美國市場銷售，以規避原有的反傾銷或平衡稅命令時，美國商務部將依據以下要件判定系爭產品是否有規避情事：

（一）判斷標準

依據美國關稅法第 781 條(a)(1)之規定，商務部如欲認定系爭產品是否為「在美國完成或組裝之產品」，其認定標準如下：

1. 在美國境內完成或組裝並銷售之最終產品，與原反傾銷或平衡稅命令之課徵產品為相同或同類（same class or kind）產品；

2. 該等產品在美國境內完成或組裝，但最終產品所用之零組件均源於受反傾銷或平衡稅命令所拘束之國家；

3. 在美國境內完成或組裝之程序，占最終產品整個生產過程為「次要」（minor）或是「無關緊要」者（insignificant）；

4. 最終產品內使用自被課徵反傾銷或平衡稅國家進口的零組件價值，占最終產品總價值的重要部分（significant portion）[420]；

此外，依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.225 節(g)項之規定，商務部在判定「產品內所使用的進口零組件之價值，占完成後之產品總價值的重要部分」標準時，必須依據美國關稅法第 773 條(f)(3)規定之「主要投入原則」（Major input rule）判斷產品成本，以決定零組件之價值是否完成產品總值的重要部分[421]。「主要投入原則」，係指有合理根據相信或懷疑關係人提供的主要投入（major input）係低於生產成本時，商務部得依據可得的生產成本資料，判斷主要投入的價值[422]。

（二）完成或組裝程序爲「次要」或「無關緊要」

另一方面，儘管美國法規中未明定在何為「次要」或「無關緊要」之完成或組裝程序，但關稅法第 781 條(a)(2)明定商務部應依據以下列示之各項因素，自行判定是涉案程序是否對於最終產品之整個生產過程為「次要」或「無關緊要」：

1. 於美國境內之投資程度；

2. 於美國境內的研發程度；

3. 於美國境內生產程序之性質（nature）；

4. 於美國境內之生產設施（production facilities）程度；

5. 於美國境內的產品加工價值，是否只占在美國市場銷售該商品之

[420]Section 781(a)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677j(a)(1)- Merchandise completed or assembled in United States.

[421]19 CFR 351.225(g)- Products completed or assembled in the United States.

[422]Section 773(f)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677b(f)(3)- Major input rule.

價值之一小部分（small proportion）[423]。

此外，商務部於判定第 5 項要素之「加工價值」時，應援引前述的「主要投入原則」，以判斷加工價值是否占產品總值的比例[424]。

一旦商務部判定涉案產品在美國的組裝或完成程序為次要或無關緊要，無論生產程序是否足以改變海關稅則稅號或國家原產地（Country of origin），商務部仍得依其裁定，將涉案產品納入原反傾銷或平衡稅命令之範圍。惟商務部不得僅根據單一因素即作出裁定[425]。

（三）其他考量因素

除前述各項判斷標準之外，美國關稅法第 781 條(a)(3)明定，商務部於決定是否將零組件納入反傾銷或平衡稅之課徵範圍時，仍應考量以下因素：

1. 貿易之模式，包括零組件的來源模式（sourcing patterns）；
2. 受反傾銷或平衡稅命令所拘束之零組件之外國製造商或出口商，是否和在美國組裝或完成商品且銷售之廠商間有所關聯；
3. 反傾銷或平衡稅之命令發布後，於反規避調查期間內，涉案國家輸入美國之零組件數量是否增加[426]。

此外，因美國平衡稅及反傾銷法規均要求由國際貿易委員會負責調查美國國內產業是否因涉案產品受有損害，故依據關稅法第 782 條(e)之規定，商務部決定將涉案產品納入原反傾銷或平衡稅命令範圍之前，應先徵詢國際貿易委員會之意見[427]，確認涉案產品是否在國際貿易委員會原先之

---

[423]Section 781(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677j(a)(2)- Determination of whether process is minor or insignificant.

[424]19 CFR 351.225(g)- Products completed or assembled in the United States.

[425]19 CFR 351.225(g)- Products completed or assembled in the United States.

[426]Section 781(a)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677j(a)(3)- Factors to consider.

[427]Section 781(e) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. 1677j(e)- Commission advice.

損害裁定的範圍內，以免違反美國國內相關法規[428]。

二、在第三國完成或組裝之產品

關於零組件出口至第三國，並於第三國組裝或完成產品，再輸入美國市場之情形，商務部於認定是否有規避事實時，其判定標準與「在美國完成或組裝之產品」者相同。

商務部在認定在第三國完成或組裝之產品，須依關稅法第 781 條(b)規定所列標準進行判定，即：最終產品與原反傾銷或平衡稅命令所拘者，是否為相同或同類產品、零組件是否由涉案國進口、完成或組裝程序的重要性、進口零組件是否為產品整體價值之重要部分。此外，商務部於作成是最終裁定前，亦應先諮詢國際貿易委員會之意見[429]。

原則上，此項規定與關稅法第 781 條(a)之規定大致相同，僅在最終產品完成或組裝國有所差異，故商務部在適用上應與第 781 條(a)項一致。然而，實務上商務部在判定第三國完成或組裝之產品是否屬於涉案國之產品時，多半摒棄關稅法所建立之各項標準，而逕依「實質轉型」(substantial transformation)分析最終產品之原產地[430]。易言之，商務部將透過實質轉型原則，判斷系爭產品是以第三國或涉案國為其國家原產地，藉以判定該產品是否屬於原反傾銷或平衡稅命令之課徵範圍。

一般而言，美國商務部過去多採取「整體情形」（totality of circumstances）方式，綜合檢驗下列各項要素，以判斷產品是否已發生實質轉型，包含：

- 產品類型是否發生改變（change in class or kind of merchandise）；
- 加工程序之性質和難度（nature and sophistication of processing）；

[428]DOC, 2015 Antidumping Manual, March 16, 2015, ch. 26, p.9-10.

[429]Section 781(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677j(b)- Merchandise completed or assembled in other foreign countries, and 19 CFR 351.225(h).

[430]See Deacero S.A. De Eacero S.A. De C.V. and Deacero USA v. United States, Slip Op. 13–126, September 30, 2013, p.39.

- 產品重要部分所生之物理和化學性質之改變（change in physical and chemical properties of the essential component）；
- 產品成本及增加價值；
- 投資水平和規避可能性；以及
- 產品最終用途是否改變[431]。

不過，針對此一判斷方式，美國國際貿易法院分別於 2014 年[432]及 2015 年[433]作出相應判決，裁定商務部仍應依美國關稅法第 781 條(b)所定之標準認定涉案產品之原產地；且僅有無法適用該條之情形－例如涉案產品係在第三國製造，並在涉案國進行後續加工之時，商務部方能依其裁量權適用「實質轉型」原則判斷該產品之原產地為何[434]。有鑑於此，商務部近期內已改變作法，不再利用「實質轉型」原則分析系爭產品是以第三國或涉案國為其國家原產地。

三、細微改變之產品

在美國政府對個別產品發布反傾銷命令後，若是廠商針對原命令適用產品加以修改或調整，使該項產品不再符合原命令之產品範圍敘述，藉此規避反傾銷命令之適用。根據第 19 CFR 第 351.225 條(i)之規定，商務部有權針對此一規避行為發動反規避調查，逐一檢視涉案產品與原命令適用產品之間的主要差異與改變，依據調查結果判斷涉案產品之改變是否具備重要性，或僅構成細微改變之產品。

涉案廠商時常利用調整或改變產品之形式（form）或外觀（appearance），令該等產品不符合原反傾銷或平衡稅命令之產品物理描述，而規避原命令之拘束。因此，不論細微變動產品之海關稅則稅號是否與原課稅產品相同，商務部通常認定課稅產品應及於形式（form）或外觀

[431]See Tapered Roller Bearings from the People's Republic of China, 75Fed. Reg. 844.
[432]See *Peer Bearing-Changshan v. United States*, Slip Op. 14-62, June 10, 2014.
[433]See *Bell Supply Company v. United States*, Slip Op. 15-73, July 9, 2015.
[434]*Id.*, p.28-29.

（appearance）上有細微改變之產品，經細微加工的初級農產品亦屬之；另一方面，如商務部認為無此必要，則改變後的產品亦毋須納入原命令之課徵範圍。此外，商務部唯獨針對此種規避情形，不須在作成最終裁定前諮詢國際貿易委員會之意見[435]。

除了前述要件之外，商務部於檢驗涉案產品是否為「細微改變之產品」時，仍須檢視其他要件，包含：產品整體物理特性、最終用戶的期待、產品最終用途、銷售管道及廣告行銷方式，這 5 項標準源於美國案例現已明文化且通常被稱為「產品多元化標準」(「Diversified Products criteria」)[436]。另外，商務部亦須考量涉案產品在原命令調查階段的商業可行性（commercial availability），以及產品進入美國市場的背景、於反規避調查期間內的進口時間和數量，以及產品的消費量等等，均為商務部進行判定時必須考量的要件[437]。本項所考量之規避標準與下一項「後續研發之產品」所評估內涵指標，均相當類似。

四、後續研發之產品

涉案廠商除前述 3 種方式以外，亦可能透過採取新技術改造涉案產品，使其增加額外功能，而有別於原反傾銷或平衡稅命令下的課稅產品。因此，美國反規避法規明定，自反傾銷或平衡稅調查起才開發之產品，即使有不同的海關稅則稅號，亦應納入原反傾銷或平衡稅之課徵範圍。是否為後續研發之產品，其判斷標準如下。

原則上，商務部在檢驗涉案產品是否為「後續研究發之產品」時，首先須檢驗兩項要件：其一、「商業明顯改變」（commercially significant changes），審查系爭產品是否有明顯的科技進展或是明顯改變；其二、「商業可行性」（commercial availability），涉案產品於原命令調查階段時應不

[435]Section 781(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677j(c)- Minor alterations of merchandise, and Section 781(e) of Tariff Act of 1930.

[436]See *Diversified Products Corp. v. United States*, Court No. 82-7-01065, 6 CIT 155, 162, 572 F. Supp. 883, 889, September 27, 1983.

[437]See *Deacero SAPI de CV v. United States*,.Court No. 12–00345,September 30, 2013 http://www.cbp.gov/bulletins/Vol_47_No_46_Slip Op.pdf.

具有商業可行性[438]。待涉案產品符合上述兩項要件後，為判斷涉案產品是否為「後續研發之產品」而納入原課稅命令之範圍，美國商務部應依據下列標準進行認定：

1. 後續研發之產品與原產品之一般物理特性（general physical characteristics）是否一致；

2. 後續研究之產品與原產品之最終用戶的期望（expectation of ultimate purchasers）是否一致；

3. 原產品與後續研發產品之最終用途（ultimate use）是否一致；

4. 後續研發之產品與原產品之貿易管道（channels of trade）是否一致；

5. 後續研發之產品與原產品之廣告和陳列是否類似（advertised and displayed in a similar manner）。

上述 5 項「產品多元化標準」與前一項「細微改變之產品」所考量之內容相同。另一方面，商務部不會僅因該等產品具有額外功能，而認定其屬於「後續研發之產品」；除非此額外功能為該等產品的主要功能，且製造該功能的成本占該產品之總成本的主要部分。此外，商務部於作成裁定前，亦須事先諮詢國際貿易委員會之意見[439]。

第四節　反規避調查案例分析

本節以美國商務部在近五年間(2011 年至 2015 年)發動的 13 件反規避調查案件作為案例分析對象，對應四種規避行為之構成要件，逐一分析商務部在個別案件中所採行的認定方法與證據調查事項。

---

[438]See *Target Corporation, v. United States,* Court No. 06-00383, June 17, 2009.

[439] Section 781(d) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677j(d)- Later-developed merchandise, and 19 CFR 351.225(j).

表 22　反規避調查案件之規避類型對照表

規避類型(法條)	案件名稱(終裁日期)
「在美國完成或組裝之產品」(781條a款)	台灣聚乙烯購物袋案
	中國大陸聚乙烯購物袋案
	俄羅斯釩鐵及氮化釩案*
「在第三國完成或組裝之產品」(781條b款)	中國大陸床用彈簧組件案
	中國大陸部分衛生紙產品案
	中國大陸氨基乙酸案
	中國大陸鋼絲衣架案
「細微改變之產品」(781條c款)	中國大陸小口徑石墨電極案
	中國大陸部分鋼製螺桿案
	墨西哥碳鋼與部分合金鋼線材案
	中國大陸部分碳鋼板案
「後續研發之產品」(781條d款)	中國大陸複合編織袋案*
	中國大陸蜂蜜案

* 終裁認定未構成規避行為之案件

一、在美國完成或組裝之產品

1. 在美國境內銷售之涉案產品是受反傾銷或平衡稅命令所拘束之相同等級或同類產品

實務上，商務部主要以產品的物理特徵來判斷涉案產品是否屬於相同等級或同類產品，以「台灣聚乙烯購物袋案」為例，商務部認定加工後之客製化聚乙烯購物袋，與原先反傾銷令公告之進口產品具備相同之物理特徵，認定涉案產品構成「反傾銷所拘束之相同等級或同類產品」。[440]在「中國大陸聚乙烯購物袋案」中，美國商務部依據「產品回收標誌、產品用途、是否完成最終製袋程序(bag conversion step) 」等證據，來判斷涉案產品是否為聚乙烯購物袋之相同等級或同類產品。該案中，商務部發現產品回收

[440]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Polyethlene Retail Carrier Bages from Taiwan.pp. 6-7.

標誌明確指出涉案產品所使用之化學物質與原命令產品相同，且兩者產品主要用於零售賣場提供消費者使用、裝提商品。據此，商務部依據前述物理特徵相關證據認定兩者產品屬於同類產品。[441]

2. 涉案產品在美國完成或組裝，但產品所用之零組件均源於受反傾銷或平衡稅命令所拘束之國家

在檢視本款要件時，商務部主要針對「美國進行組裝行為」、「在美國製成產品行為」、以及「零組件來源」等證據進行檢視工作，以「俄羅斯釩鐵及氮化釩案」為例，商務部認定涉案廠商在美國境內將來自俄國進口之氧化釩(vanadium pentoxide)轉化為釩鐵(ferrovanadium)，並於美國進內銷售釩鐵產品，此舉構成「在美國製成產品行為」此一要件。另參考「中國大陸聚乙烯購物袋案」中商務部採納之可得事實，所有製成產品必須之原物料都自中國大陸進口，僅有最後的裁切、封裝行為在美國完成，因此，商務部據以認定涉案產品係於美國境內製成。[442]

3. 產品在美國完成或進行組裝程序為「次要」（minor）或是「無關緊要」（insignificant）

實務上，商務部將會分別針對 1)於美國境內之投資程度；2)於美國境內的研發程度；3)於美國境內生產程序之性質（nature）；4)於美國境內之生產設施（production facilities）程度；5)於美國境內的產品加工價值，是否只占在美國市場銷售該商品之價值之一小部分（small proportion）等 5 項要件加以評估，最後根據各案事實進行綜合評估，認定涉案產品的完成或組裝程序是否構成「次要（minor）或是「無關緊要」（insignificant）」。

以「台灣聚乙烯購物袋案」為例，商務部針對海外設置聚乙烯薄膜卷(lyethylene film tube)製造廠，與在美國設置購物袋生產加工廠兩者的投資

---

[441]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Polyethlene Retail Carrier Bages from the People's Republic of China . pp. 5-6.

[442]Preliminary Decision Memorandum for the Cicumvention Inquiry of the Antidumping Duty Orderon Polyethlene Retail Carrier Bages from People's Republic of China . p. 7.

規模，包括技術密集度與資金密集度進行比較後，認定美國境內投資程度遠低於來源國之投資水準，且涉案廠商在美國投入的技術研發程度與費用均屬有限。同時，商務部進一步指出聚乙烯薄膜卷的加工程序較購物袋封裝切割程序更為複雜、加工程度也比較高，以此理由認定涉案產品在美國加工製成產品之過程，所帶來的附加價值極低。[443]

4. 產品內所使用的進口零組件之價值，占完成後之產品總價值的重要部分（significant portion）

本要件之分析與前一項要件之間具有關連性。實務上，商務部仍會針對個別案件中進口零組件之價值，以及產品總價值進行計算，據以評估進口零組件之價值是否構成重要比重。在「俄羅斯釩鐵及氮化釩案」中，商務部分別計算 BMC 公司出售釩鐵給非關係人的價格，以及 BMC 公司將氧化釩製成釩鐵之加工成本，該部計算兩者價格差距後推估：「俄羅斯製成氧化釩之價值約占美國銷售釩鐵產品價值的 74%至 94%」，認定氧化釩之價值構成涉案產品之重要比重。

5. 其他相關考量因素

除了前述四項要件之外，商務部將涉案產品(零組件)納入反傾銷或平衡稅之課徵範圍時，仍需進一步考量貿易模式(包括零組件的來源模式)是否發生變動、外國製造商或出口商與境內組裝廠商之間之關聯性、涉案國家輸入美國之零組件數量是否增加等三項因素。在調查實務上，此三項因素僅具有協助判斷的性質，換言之，商務部有權認定相關事實是否足以影響規避行為之認定結果，而選擇是否將相關事實與證據納入作為裁定基礎。

以「台灣聚乙烯購物袋案」為例，商務部調查發現，涉案廠商輸入聚乙烯薄膜卷(涉案產品原料)的進口量在 2009 年至 2010 年之間增加了一倍，但在 2010 年至 2011 年之間又大幅度的減少。此外，涉案廠商提示的

[443]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Polyethlene Retail Carrier Bages from Taiwan . pp. 8-12.

證據顯示其輸入聚乙烯薄膜卷到美國的貿易型態並未有顯著改變，因此，認定調查期間內並未有「貿易模式發生變動」的情事存在。然而，商務部認為本案雖然貿易型態為有發生改變的情況，但不影響其初步裁定時認定涉案廠商構成規避行為之決定。[444]

以「俄羅斯釩鐵及氮化釩案」為例，商務部在檢視外國製造商或出口商與境內組裝廠商之間之關聯性時，發現俄羅斯境內製造氧化釩之製造商、出口氧化釩之出口商、將氧化釩輸入美國境內之進口商，均為 Evraz 集團控制之子公司或關係人。然而，在美國將氧化釩產品製成釩鐵的 BMC 公司與 Evraz 集團並非關係人。依據關連性調查所取得之資訊，商務部認定外國製造商、出口商與境內組裝廠商之間不存在從屬營運關係(affiliation)。

表 23　在美國完成或組裝產品調查之案例分析架構

判斷要件	實務認定方法	相關證據、資料要求
在美國境內銷售之涉案產品是受反傾銷或平衡稅命令所拘束之相同等級或同類產	比較兩者產品之物理特性	依據個案情況要求不同類別資料。
產品所用之零組件均源於受反傾銷或平衡稅命令所拘束之國家	檢視「美國進行組裝行為」、「在美國製成產品行為」、以及「零組件來源」。	受調廠商在美國完成或組裝程序之相關證據與資料； 廠商資料(進口商、出口商、加工或組裝廠)與從屬營運關係資料
產品的完成或組裝程序為「次要」或是「無關緊要」	根據1)於美國境內之投資程度；2)於美國境內的研發程度；3)於美國境內生產程序之性質；4)於美國境內之生產設施程度；5)於美國境內的產品加工價值，是否只占在美國市場銷售該商品之價值之一小部分等5項要件綜合評估。	在美國境內之投資規模相關資料，包括:投入資金、投入技術研發、以及加工程度。
產品內所使用的進口零組件之價值，占完成後之產	產品內所使用的進口零組件之價值，占完成後之產品	產品供應或銷售價格、加工或組裝成本之推算資料

[444]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Polyethlene Retail Carrier Bages from Taiwan. p. 13.

判斷要件	實務認定方法	相關證據、資料要求
品總價值的重要部分	總價值的重要部分	
其他相關考量因素	貿易之模式，包括零組件的來源模式； 反傾銷或平衡稅之命令發布後，於反規避調查期間內，涉案國家輸入美國之零組件數量是否增加。	產品進口數據、產品供應或銷售資料
	受反傾銷或平衡稅命令所拘之零組件之外國製造商或出口商，是否和在美國組裝或完成商品且銷售之廠商間有所關聯。	廠商資料(進口商、出口商、加工或組裝廠)與從屬營運關係資料

資料來源:本研究整理

二、在第三國完成或組裝之產品

美國商務部基於第 781 條 b 款考量是否構成進口涉案產品是否規避原立案反傾銷與平衡稅的構成要件與上述第 781 條 a 款標準相同。其中主要不同之處為是涉案產品並非由原出口國所生產，而是在第三國完成或組裝。

1. 是否第三國生產進口至美國的產品為同級或同類課稅產品

實務上，商務部主要以產品物理特徵，來判斷涉案產品是否屬於相同等級或同類產品。以「中國大陸床用彈簧組件案」為例，商務部認定馬國 Reztec 由中國大陸進口零件所製造的床用彈簧組件，與原先反傾銷令公告之進口產品具備相同之物理特徵，認定涉案產品構成「反傾銷所拘束之相同等級或同類產品」。[445]在「中國大陸衛生紙產品案」中，美國商務部依據原本中國大陸生產衛生紙產品的反傾銷令範圍，依據印度 ARPP 公司所填答問卷中相關產品資訊判斷涉案產品為同級或同類課稅產品。[446]

[445]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Uncovered Innerspring Units from the People's Republic of China. pp. 4-5.

[446]Preliminary Determination Decision Memorandum for theAnti-Circumvention Inquiry on Certain Tissue Paper Products from the People's Republic of China Involving AR Printing & Packaging India Pvt. Ltd. p. 5.

2. 在美國進口前，由第三國的零件組裝或者完成涉案產品生產

在檢視本款要件時，商務部主要針對涉案產品「在第三國進行組裝」、「在第三國製成產品行為」、以及「零組件來源」是否來自課徵反傾銷或平衡稅的生產國等證據進行檢視。以「中國大陸床用彈簧組件案」為例，商務部認定涉案馬來西亞廠商利用進口自中國大陸進口的螺旋彈簧、邊線、彈簧夾(spring coil, border wire, spring clip)，在馬來西亞境內組裝為床用彈簧組件並加上床墊後，在馬來西亞銷售及出口至美國，構成「在第三國製成涉案產品」要件。[447]另參考「中國大陸鋼絲衣架案」中商務部的事實認定，主要製成最終產品之半成品以及原物料都自中國大陸進口，僅有最後的組裝在越南完成。因此，商務部據以認定涉案產品係由中國大陸進口主要零件並於越南境內組裝生產。[448]

3. 在第三國組裝或者完成涉案產品生產是否極少或不重要(minimal or insignificant)

實務上，商務部分別針對 1)於第三國境內投資程度；2)於第三國境內的研發程度；3)於第三國境內生產程序之性質（nature）；4)於第三國境內之生產設施（production facilities）程度；5)於第三國境內的產品加工價值，是否只占在美國市場銷售該商品之價值之一小部分（small proportion）等 5 項要件加以評估，最後根據各案事實進行綜合評估，認定涉案產品的完成或組裝程序是否構成「次要（minor）或是「無關緊要」（insignificant）」。

在「中國大陸床用彈簧組件案」為例，商務部考量以上五個要件時，認定馬來西亞受調廠商 Reztec 並未如實回覆相關問卷，因而使用可得事實認定涉案馬來西亞廠商在(1)(3)(4)項直接以反面推定(adverse inference)，馬來西亞廠商利用進口自中國大陸進口的床用彈簧組件組裝完成涉案產品

[447]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Uncovered Innerspring Units from the People's Republic of China. p 5.

[448]Steel wire garment hangers from the People's Republic of China: Affirmative preliminary determination of circumvention of the antidumping duty order and extension of final determination. Federal Register. Vol. 76, No. 90, May 10, 2011. 27009.

在馬國生產製程並不具重要性。[449]

另以「中國大陸鋼絲衣架案」為例，商務部比較越南兩家受調鋼絲衣架製造廠，與中國大陸母公司以及關係企業生產加工廠兩者的投資規模，包括:能源使用、技術密集度與資金密集度。商務部認定越南境內投資程度遠低於中國大陸廠的投資水準，且涉案廠商在越南投入的技術研發程度與費用均屬有限。商務部因而歸納認定越南廠僅為組裝來自中國大陸的鋼絲衣架半成品。[450]

4. 產品內所使用的進口零組件價值，占完成後產品總價值的重要部分（significant portion）

本要件之分析與前一項要件之間具有關連性。商務部實務上仍會針對個別案件中進口零組件之價值，以及產品總價值進行計算，據以評估進口零組件之價值是否構成重要比重。在「中國大陸床用彈簧組件案」中，商務部考量前一項所涉要件時，認定馬來西亞受調廠商 Reztec 並未如實回覆相關問卷，因而採可得事實原則，認定涉案馬來西亞廠商利用進口自中國大陸進口的床用彈簧組件組裝完成涉案產品價值，占完成後產品總價值的重要部分。[451] 復以「中國大陸衛生紙產品案」為例，美國商務部因中國大陸為非市場經濟體，而挑選泰國作為價格計算基準。美國商務部認為自中國大陸生產的衛生紙紙捲產品，平均約占出口至美國的成品價值的 80%，成為重要部分。[452]

---

[449]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Uncovered Innerspring Units from the People's Republic of China. pp. 9-10.

[450]Steel wire garment hangers from the People's Republic of China: Affirmative preliminary determination of circumvention of the antidumping duty order and extension of final determination. Federal Register. Vol. 76, No. 90, May 10, 2011. 27013.

[451]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Uncovered Innerspring Units from the People's Republic of China. p. 11.

[452]Preliminary Determination Decision Memorandum for theAnti-Circumvention Inquiry on Certain Tissue Paper Products from the People's Republic of China Involving AR Printing & Packaging India Pvt. Ltd. p. 9.

5. 其他考量因素

除了前述四項要件之外，商務部將涉案產品(零組件)納入反傾銷或平衡稅之課徵範圍時，仍需進一步考量貿易模式(包括零組件的來源模式)是否發生變動、外國製造商或出口商與境內組裝廠商之間之關聯性、涉案國家輸入美國之零組件數量是否增加等三項因素。在調查實務上，此三項因素僅具有協助判斷的性質，換言之，商務部有權認定相關事實是否足以影響規避行為之認定結果，而選擇是否將相關事實與證據納入作為裁定基礎。

在「中國大陸床用彈簧組件案」為中，商務部調查發現美國在 2008 年發動反傾銷調查之前，並無進口馬來西亞產品。而在 2011 年自馬國進口的涉案產品增加至 344,524 單位。在 2012 年美國提出反規避調查時，大幅減少至 132,017 單位；此外，美國同期間進口自中國大陸的床用彈簧組件產品則不斷減少顯示「貿易模式變動」情況，因而初步裁定認定涉案廠商構成規避行為。[453]

商務部同樣在「中國大陸衛生紙產品案」中，檢視中國大陸出口至馬來西亞，以及由馬來西亞出口至美國衛生紙紙捲產品的時間點與數量。商務部檢視的期間為 2010 與 2011 年：在此期間，中國大陸出口至美國的涉案產品減少，而自馬國出口至美國的涉案產品則增加。基於「貿易模式變動」情況，商務部因而初步裁定認定涉案廠商構成規避行為。[454]

---

[453]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Uncovered Innerspring Units from the People's Republic of China. p. 13.

[454]Preliminary Determination Decision Memorandum for theAnti-Circumvention Inquiry on Certain Tissue Paper Products from the People's Republic of China Involving AR Printing & Packaging India Pvt. Ltd. p. 9.

表 24　在第三國完成或組裝產品調查之案例分析架構

判斷要件	實務認定方法	相關證據、資料要求
是否第三國生產進口至美國的產品為同級或同類課稅產品	比較兩者產品之物理特性	依據個案情況要求不同類別資料。
在美國進口前，由第三國的零件組裝或者完成涉案產品生產	檢視「在第三國進行組裝」、「在第三國製成產品行為」、以及「零組件來源」，判斷是否構成「在第三國製成涉案產品」此一要件。	受調廠商在第三國完成或組裝程序之相關證據與資料； 第三國進口最終產品之半成品以及原物料之進口資料。
在第三國組裝或者完成涉案產品生產是否極少或不重要	根據1)於第三國境內投資程度；2)於第三國境內的研發程度；3)於第三國境內生產程序之性質；4)於第三國境內之生產設施程度；5)於第三國境內的產品加工價值，是否只占在美國市場銷售該商品之價值之一小部分等5項要件綜合評估。	受調廠商於第三國之投資規模相關資料，包括:投入資金、投入技術研發、以及加工程度。
產品內所使用的進口零組件之價值，占完成後之產品總價值的重要部分	針對個別案件中進口零組件之價值，以及產品總價值進行計算，據以評估進口零組件之價值是否構成重要比重	自原命令適用國家進口零組件之價格； 第三國加工或組裝成本之推算資料； 涉案產品於美國境內供應或銷售價格。
其他考量因素	進一步考量貿易模式(包括零組件的來源模式)是否發生變動、外國製造商或出口商與境內組裝廠商之間之關聯性、涉案國家輸入美國之零組件數量是否增加等三項因素	產品自第三地進口數量； 產品自第三地進口時點； 廠商資料(進口商、出口商、加工或組裝廠)與從屬營運關係資料。

資料來源:本研究整理

三、細微改變之產品

涉案廠商時常利用調整或改變產品之形式（form）或外觀（appearance），令該等產品不符合原反傾銷或平衡稅命令之產品物理描述，藉此規避原反傾銷命令之拘束。針對「細微改變之產品」此種規避行為，商務部首先採用「產品多元化標準」來判斷涉案產品是否與原命令適用產品，兩者產品在 1)產品整體物理特性、2)終端使用者之預期、3)產品最終用途、4)銷售管道以及 5)加工成本等五項要素上均屬相同。在下一個階段中，商務部將針對其他相關考量因素進行調查，藉此判斷「受調廠商

從事進口涉案產品行為之主要原因，是否為了規避原反傾銷令之適用」。

1. 產品整體物理特性

在「中國大陸小口徑石墨電極案」中，商務部針對涉案產品與原反傾銷命令適用產品進行物理特性之檢視，包括比對兩者功率位準、標稱直徑、標稱長度、加工電極、連接機制等物理特性，該部在初步裁定書中指出，16 英吋、17 英吋以及 18 英吋之小口徑石墨電極產品在各方面物理特性上存在許多共通點，差距甚微。另以「中國大陸部分鋼製螺桿案」為例，商務部在調查時發現，涉案廠商所製造之涉案產品與原命令適用產品，兩者在各方面物理特性十分接近，惟涉案產品的碳錳含量較高使其具備較佳的抗拉強度(tensile strength)。然而，商務部認為此一不同並不足以影響整體物理特性的相似程度，兩者產品應認屬於同級或同類產品。[455]

2. 終端使用者之期待

在「中國大陸小口徑石墨電極案」中，商務部檢視 17 英吋石墨產品的一般用途，多用於鋼鐵鑄模、鑄造、熔煉等製作程序當中，此外，該案中商務部進一步調查涉案廠商銷售 17 英吋石墨產品的終端客戶名單，發現涉案廠商先前銷售原反傾銷令適用產品之客戶與此一名單非常相近。據此，商務部認定 17 英吋石墨產品可以直接替代原命令適用產品。[456]

3. 產品最終用途

在「中國大陸小口徑石墨電極案」中，商務部針對產品的最終用途分別進行調查，調查結果顯示，17 吋石墨電極產品與 16 吋產品之用途十分接近，且在多方面可替換使用，例如:業者僅需將鐵鑄爐架加以調整即可換接 17 吋石墨電極產品。據此，商務部認定本件涉案產品(17 英吋石墨產品)

[455]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Certain Steel Threaded Rod from the People's Republic of China. pp.9-10.

[456]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Small Diameter Graphite Electrodes from the People's Republic of China. pp. 11-13.

可以直接替代原命令適用產品[457]。另以「中國大陸部分鋼製螺桿案」為例，商務部調查雙頭螺栓之用途時指出，此一產品主要提供電力供應業使用，通常用於緊固物件或設備，用途相當狹隘。因此，商務部認定本件涉案產品(含鉻雙頭螺栓)之最終用途應與原命令適用產品相同。[458]

4. 銷售管道

在「中國大陸小口徑石墨電極案」中，商務部調查了涉案廠商的銷售方式、廣告方式、流通型態，該部指出相關調查證據顯示涉案廠商銷售原命令適用產品之銷售型態，與後來銷售 17 英吋石墨產品之銷售型態相同，未有任何改變。

5. 加工成本(cost of modification)

商務部在「中國大陸小口徑石墨電極案」中指出，將鐵鑄程序中使用之石墨產品分別替換為 16 英吋、17 英吋或 18 英吋，由於製成鋼鐵產品數量相當龐大，替換石墨產品並不會改變涉案廠商生產程序成本之計算。據此，商務部認定「替換使用涉案產品所產生的加工成本幾可忽略(is insignificant)」。[459]

6. 其他相關考量因素

商務部亦須考量涉案產品在原命令調查階段的商業可行性（commercial availability），以及產品進入美國市場的背景、於反規避調查期間內的進口時間和數量，以及產品的消費量等等，均為商務部進行判定時必須考量的要件。[460]

歸納商務部在個案中運用其他相關考量因素之方式，以細微改變之

---

[457]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Small Diameter Graphite Electrodes from the People's Republic of China. pp. 13-14.

[458]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Certain Steel Threaded Rod from the People's Republic of China. p. 10.

[459]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Small Diameter Graphite Electrodes from the People's Republic of China. p. 16.

[460]See Deacero SAPI de CV v. United States,.Court No. 12–00345,September 30, 2013.

產品進行規避的案件，通常難以從前述五項要素中推測涉案廠商之規避意圖，此時，商務部必須藉由前述其他相關考量因素之進一步調查，來推測「受調廠商從事進口涉案產品行為之主要原因，是否為了規避原反傾銷令之適用」。

以「中國大陸小口徑石墨電極案」為例，商務部分別檢視涉案產品進入美國市場的背景、輸入美國的時點等其他因素。首先，該部發現兩家涉案廠商在原反傾銷令實施前，即已持續進口小口徑石墨電極產品至美國，然而，本件涉案產品 17 英吋石墨電極卻是在反傾銷令實施後才開始進口。其次，原命令適用產品 16 英吋石墨電極則在同一時點已經停止輸入美國，但受調廠商仍然有對美國以外地區銷售此一產品。再者，商務部調查使用涉案產品之客戶時發現，已經有部分廠商將鐵鑄爐架尺寸加以調整以便換接 17 吋石墨電極產品，但實際變更的時點無從判斷是否在原命令實施前。依據前述其他考量因素之調查結果，商務部認定涉案廠商突然開始從事 17 吋石墨電極產品進口業務的主要原因，是為了規避原反傾銷令之適用。[461]

表 25　細微改變產品調查之案例分析架構

判斷要件	實務認定方法	相關證據、資料要求
產品整體物理特性	比較兩者產品之物理特性	物理特性試驗報告等相關資料
終端使用者之預期	調查，檢視兩者產品之供銷客戶是否重疊	涉案廠商銷售、供應產品之客戶名單
產品最終用途	比較兩者產品之使用領域或行業；檢視兩者產品是否可以替換使用	客戶名單、產業專家意見等
銷售管道	比較涉案廠商採行之銷售方式、廣告方式、流通型態，是否有所不同	銷售型錄、客戶名單、產業專家意見等
加工成本	調查若是替換使用涉案產品會產生多少成本	產業專家意見、生產成本資料等
其他相關考量因素	受調廠商從事進口涉案產品行為之主要原因，是否為了規避原反傾銷令之適用	檢視涉案產品進入美國市場的背景、輸入美國的時點、產品使用量等資料

資料來源:本研究整理

[461]Preliminary Decision Memorandum for the Circumvention Inquiry of the Antidumping Duty Order on Small Diameter Graphite Electrodes from the People's Republic of China. pp. 16-18.

四、後續研發之產品

美國在 2008 年 8 月 7 日公告對進口自中國大陸複合編織袋(Laminated Woven Sacks)產品課徵反傾銷稅與平衡稅。在美國業者提出反規避調查要求後，美國商務部於 2011 年 11 月 22 日初裁及 2013 年 2 月 14 日終裁，均認定進口自中國大陸的複合編織袋並未存在規避情況。在本案中，美國商務部評估商業可行性要件，主要檢視中國大陸的複合編織袋是否在商務部公告對涉案產品課徵反傾銷稅與平衡稅之前可得生產(possible to produce)。商務部認定複合編織袋當時已研發完成並且已可從事商業生產(fully developed and ready for commercial production)，因此並非後續研發產品。

美國在 2001 年 12 月 10 日公告對進口自中國大陸蜂蜜(Honey)產品課徵反傾銷稅。美國商務部在 2011 年 12 月 7 日提出反規避調查調查後，美國商務部於 2011 年 11 月 22 日公告中國大陸蜂蜜(Honey)產品存在規避情況，涉案產品須納入已生效反傾銷命令課稅範圍。據此，本研究以下以「中國大陸蜂蜜產品案」為例[462]，說明商務部針對「後續研發產品」內涵之實務認定作法。

1. 商業可行性

商務部評估「商業可行性」要件時，會檢視原反傾銷生效前，該等商品是否已經「可在商業市場取得，或者已經全然發展(經過測試並且已經可以進行商業生產，但仍尚未能在市場取得)。觀察商務部在「中國大陸蜂蜜產品案」所採取的調查方式，「商業可行性」此一要件的檢視重點有二，一是「涉案產品商業可行性之比較」，另一則是「涉規避行為之產品，是否是在原反傾銷命令調查開始之後才開發出來?」

針對涉案產品商業可行性之比較，商務部指出相關資料顯示，本件規避調查之涉案產品「蜂蜜與米製糖漿混製品」，最早於 2004 年 8 月開始輸

[462]Notice of Affirmative Preliminary Determination of Circumvention of Antidumping Duty Order, Federal Register / Vol. 77, No. 120 / Thursday, June 21, 2012 / Notices, website: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-06-21/pdf/2012-15219.pdf .

入美國，在此之前，市場上主流的人工蜂蜜甜味調製產品多以精製糖漿、玉米糖漿作為混製原料，此時美國市場上涉案產品尚不具備商業可行性。

針對涉案產品之開發時點，本案原反傾銷命令係於 2001 年 12 月公告實施，因此，商務部係以 2000 年 11 月作為商業可行性之判斷時點，要求受調廠商必須提出相關資訊(如:研究報告或市調報告)來說明涉案產品(蜂蜜與米製糖漿混製品)之商業可行性，可以追溯至 2000 年 11 月以前，藉此證明蜂蜜與米製糖漿混製品在調查期間之前即已具備商業可行性。然而，受調廠商並未提出相關證據，同時，商務部所得之資料顯示，美國市場上最早進口蜂蜜與米製糖漿混製品的時間是在 2004 年 8 月。依此，商務部認定「涉案產品係於原反傾銷命令調查開始後才開發者」。[463]

2. 商業明顯改變（commercially significant changes）

商務部檢視「商業明顯改變」（commercially significant changes）此一要件時，主要依據相關資訊來判斷系爭產品是否有明顯的科技進展或是實質不同產品(materially different merchandise)之情況。

在「中國大陸蜂蜜產品案」中，商務部係以原反傾銷命令適用產品—「蜂蜜含量 50%以下之人工蜂蜜產品」作為比較基礎，檢視涉案產品與原反傾銷命令適用產品兩者之間的差異，同時，判斷兩者差異是否構成「實質不同產品」。該案控訴廠商指出，原反傾銷命令調查期間的檢測技術，僅能夠區分人工蜂蜜產品中混入玉米糖漿、蔗糖等物質的比例，尚無法區分米製糖漿之混製比例。基於當時檢測技術無法區分比例之原因，商務部認定原命令所適用「蜂蜜含量 50%以下之人工蜂蜜產品」，其範圍應不包括本件反規避調查之「蜂蜜與米製糖漿混製品」，兩者應構成實質不同產品。

[463]同上註。

3. 涉案產品是否應涵蓋於反傾銷/平衡稅命令範圍

在依據前兩個要件商業可行性、商業明顯改變，認定涉案產品確係於調查期間之後所開發出來的產品，其後，商務部將再進一步檢視 1)產品整體物理特性、2)最終用戶的期望、3)產品最終用途、4)銷售管道以及 5)廣告行銷方式等五項要件，若發現兩者產品在這五項要件上都具備相同特徵，此時，商務部就會認定涉案產品應予納入原命令適用範圍。

（1）產品整體物理特性

在「中國大陸蜂蜜產品案」中，商務部主要根據產品描述、物理特性試驗報告、產品外觀、區辨方法等資料，來判斷產品整體物理特性，最終，該部認定控訴廠商所提證據已經足以證明兩者產品具備相同物理特性。

（2）最終用戶的期望

在「中國大陸蜂蜜產品案」中，控訴廠商主張「蜂蜜與米製糖漿混製品」多以蜂蜜為產品名稱供消費者食用，無論混製比例為何，一般消費者對於產品外觀、色澤、氣味與味道均難以分辨其中差異，對此，控訴廠商進一步提出美國蜂業協會的調查記錄，說明消費者經常混淆蜂蜜產品與蜂蜜混製品之間的差異。因此，商務部根據前述證據資料，認定無論「蜂蜜與米製糖漿混製品」之混製比例為何，最終使用者對於該種產品的期望應屬相同。

（3）產品最終用途

在「中國大陸蜂蜜產品案」中，控訴廠商提出美國蜂業協會的市場調查報告，說明人工蜂蜜混製品主要用於烘培或搭配麵包、鬆餅、玉米穀片食用，且並無證據資料說明「不同比例的蜂蜜混製品會產生不同的用途」。商務部根據前述證據資料，認定蜂蜜混製品與蜂蜜產品具備相同之最終用途。

（4）銷售管道

在「中國大陸蜂蜜產品案」中，涉案廠商分別針對兩種產品的銷售包裝與銷售管道提出證據資料。經商務部檢視相關資訊後，發現即便產品混

製比例不同，但兩種產品還是有可能以相同包裝進行販售，同時，產品銷售管道亦高度重疊。據此，商務部認定兩種產品之銷售管道應屬相同。

（5）廣告行銷方式

在「中國大陸蜂蜜產品案」中，商務部主要檢視了產品的廣告方式、產品陳列方式以及行銷手法，發現受調廠商多以「蜂蜜糖漿」作為產品名稱，以熊與蜂蜜等圖樣作為產品外觀，促使消費者可以將產品與其他比例的蜂蜜產品加以連結，進而購買該項產品。因此，商務部認定「蜂蜜與米製糖漿混製品」具備相同廣告行銷方式。

表 26　後續研發產品調查之案例分析架構

判斷要件	實務認定方法	相關證據、資料要求
商業可行性	「涉案產品商業可行性之比較」	研究報告、市調報告
	「涉規避行為之產品,是否是在原反傾銷命令調查開始之後才開發出來?」	研究報告、市調報告、產品進口數據
商業明顯改變	判斷兩者差異是否構成「實質不同產品」或是「具備明顯的科技進展」	研究報告、市調報告、產業專家意見
涉案產品是否應涵蓋於反傾銷/平衡稅命令範圍	產品整體物理特性	產品描述、物理特性試驗報告、產品外觀、區辨方法等資料
	最終用戶的期望	研究報告、市調報告、產業專家意見
	產品最終用途	市場調查報告、產業專家意見
	銷售管道	產品銷售包裝、銷售管道
	廣告行銷方式	產品廣告方式、產品陳列方式以及行銷手法

資料來源:本研究整理

第五節　小結

商務部進行反規避調查之目的，在於釐清特定產品是否規避原反傾銷命令之產品適用，因此，該部最終對於產品是否構成規避行為所採行之認定方法，並不限於解釋原命令產品適用範圍之文字解釋，此為產品範圍裁定與反規避調查兩者之間最主要的差異[464]。

本章結合美國聯邦法規關於規避行為判斷要件之說明，以及近期實務案例之分析，分別歸納出四種規避案件類型之判斷要件，以及商務部於個別規避調查程序中所採行之實務認定方法。同時，本章根據案例事實進一步歸納出商務部於不同類型案件中可能檢視之證據事項(如：生產成本資料、涉案廠商銷售、供應產品之客戶名單、產品自第三地進口數量等)，或是商務部可能要求利害關係人提示與參考之相關資料(如：物理特性試驗報告、涉案產品進入美國市場的背景、研究報告、市場調查報告等)。歸結本章研究結果，以下分別說明各類型案件之實務調查重點。

在美國完成或組裝之產品，以及在第三國完成或組裝之產品，此兩種規避行為在構成要件上十分相近，因此，商務部所採用的調查程序與判斷方法上亦十分相似。觀察前述實務案例，商務部在這兩種規避行為的調查程序中，首重涉案產品之產地認定、製程或組裝行為構成產品總價值之比例此兩項要件之檢視。在個別調查案件中，商務部主要依據受調廠商在美國完成或組裝程序之相關證據與資料，以及涉案產品進口商、出口商、加工或組裝廠相關資料作為認定基礎，判斷產品所用之零組件是否來自受反傾銷或平衡稅命令所拘束之國家。除此之外，在判斷涉案產品製程或組裝行為是否構成產品總價值之重要部分時，商務部主要依據投資規模相關資料、產品供應或銷售價格、加工或組裝成本之推算資料等證據加以判斷。

[464]See Wheatland Tube Co., v. United States, 161 F.3d 1365, 1370.

相對於前兩種規避行為類型，商務部在調查「細微改變之產品」與「後續研發之產品」這兩種案件時，無論是受調廠商提示之證據或是商務部之認定方式，「時序」是相當重要的關鍵。在「細微改變之產品」之規避調查案例中，商務部以涉案產品進入美國市場的背景以及輸入美國的時點，作為判斷受調廠商從事進口涉案產品行為是否構成規避之基礎。以前述「中國大陸小口徑石墨電極案」為例，原命令適用產品進入美國的時點、停止輸入美國的時點，以及涉規避產品開始輸入美國的時點，都成為商務部認定是否構成規避行為之關鍵證據。換言之，在調查過程中，相關證據指向原命令公布前抑或是原命令公布後，都將左右涉案產品是否構成規避行為之認定結果。

在「後續研發之產品」之規避調查案例中，各項認定要件的「時序」亦具有相當程度之重要性。首先商務部除了判斷涉案產品是否具備商業可行性之外，還需調查該項產品是否於原反傾銷命令調查開始之後，方具備商業可行性；其次，倘涉案產品確為原反傾銷命令調查開始後才開發，則商務部接著須進一步判斷「原命令調查時」涉案產品是否與原命令所適用產品屬於實質不同產品。最後，商務部檢視涉案產品是否應涵蓋於反傾銷/平衡稅命令範圍此一要件時，比較的對象是原命令適用產品，以及「原命令調查之後」研發出來的涉案產品，透過五項「產品多元化標準」再作最後評估。

第五章　美國 337 條款調查程序

第一節　美國關稅法337條款之簡介

現行美國關稅法第 1337 條[465]係針對不公平之進口商品採取邊境措施，特別是就進口商品對智慧財產權造成侵害之情形，而該條款亦被稱為 337 條款。之所以被稱之為 337 條款，乃因其規範內容最初是在 1930 年美國關稅法第 337 章節出現，爾後亦經多次修定。目前 337 條款適用案件分成兩類，涉及智慧財產權與不涉及智慧財產權的案件，並各自規定不同的適用要件，兩者之間主要差異在於控訴方是否必需進一步證明損害。對於涉及智慧財產權之案件，僅規定行為要件與產業要件，無須証明損害的存在；但在不涉及智慧財產權的案件中，不但有行為要件和產業要件的要求，還需要證明損害的存在。

此外，美國國際貿易委員會（International Trade Commission, ITC）對「產品進口」、「經營者」、「侵權行為」、「管轄範圍」等適用條件在解釋上相當廣泛，使得美國權利人能相當輕易地對進口商品採取控訴。相對之下，由美國政府進口或為美國進口時，該進口商品享有豁免權，並不屬於 337 條款管轄範圍。由於我國出口至美國的商品，涉及智慧財產權者之數量可觀，故本節將針對美國現行 337 條款之執行機關與適用要件進行說明。

一、執行機關

美國關稅法 337 條款之執行涉及多方主體，最主要的執行機關包括：國際貿易委員會、海關、貿易代表辦公室以及聯邦法院（包括最高法院、巡迴上訴法院和地區法院）。參與主體機關與主要職權範圍如表所示：

[465] 19 U.S. Code § 1337 - Unfair practices in import trade

表 27　337 條款主要執行機關

相關主體	具體單位	職權範圍
美國總統	美國貿易代辦公室	對 ITC 作出 337 案件最終裁定提出再議
美國國際貿易委員會	ITC 委員	對 ITC 審理之 337 案件進行最終裁定
	行政法官	規定取證的具體程序和規則，召開公聽會、作出初步裁定以及救濟措施之建議。
	不公平進口調查辦公室	審查控訴方之請求是否符合受理要件，並對 ITC 是否啟動調查與否提出建議。
美國聯邦法院	美國聯邦最高法院	對 337 上訴案件不服之最終審判
	美國聯邦巡迴上訴法院	337 案件中對 ITC 最終裁定不服之一審審判
	美國聯邦地方法院	受理 337 調查案件中之反訴案件
美國海關	美國海關	執行 ITC 對 337 案件所作之裁定
當事人	控訴方	申請發動 337 調查之一方
	被訴方	受到 337 調查的對象
	第三方	與 337 調查有利害關係，可申請做為被調查一方加入
律師	公設調查人	獨立第三方，代表公共利益全面參與 337 調查
	代理律師	在 337 調查案件中代理控訴方或被訴方

資料來源:本研究整理

（一）國際貿易委員會（International Trade Commission，ITC）

1916 年美國成立「關稅委員會」，1974 年國會鑒於該委員會所處理的事項已不限於關稅問題，故於貿易法中將其更名為「國際貿易委員會」。該委員會由 6 名委員組成，由總統提名並交由參議院同意後任命之，委員必須為美國公民，且須對國際貿易問題具有專業知識，任期為 9 年，惟為

填補遺缺而任命者，以補足原任期為限。來自同一政黨的委員不得超過 3 人，並儘可能交替任命不同政黨的委員，委員會的預算具有獨立性，總統不得加以修正。

ITC 之下設有許多單位和機構，其中，負責執行 337 條款調查程序的機關分別為:1)行政法官以及 2)不公平進口調查辦公室。茲分述如下。

1. 行政法官

行政法官（Administrative Law Judge, ALJ）是 337 調查程序非常重要的主導機關。負責從調查啟動一直到作成初步裁定為止之所有程序，並有權發布臨時救濟措施。其主要職權包括選定取證的具體程序與規則、召集公聽會、作出初步裁定以及對救濟措施的建議。

依 337 條款正式成立調查案件時，由 ITC 指定一名行政法官審理該案件。行政法官應於案件成立之後 45 日之內確定調查終結的預期時程，並公布一系列的調查規則。所謂調查規則包括調查程序的具體指導內容、回覆動議的時限、所需証據性附件之副本數量、翻譯的使用以及電話會議的程序等等。

行政法官會在公聽會之後作出是否違反 337 條款之初步裁定，而 ITC 的最終裁定也是建立在初步裁定的基礎之上。而行政法官之初步裁定是經過證據蒐集與書面審理的過程，故行政法官應在任何情況下，皆不受 ITC 或其他因素之干預而獨立作出裁定。

2. 不公平進口調查辦公室

「不公平進口調查辦公室（Office of Unfair Import Investigation, OUII）」是負責審核控訴方的請求是否符合受理要件，並對 ITC 是否啟動調查提出相關建議。在調查開始前，不公平進口調查辦公室會將告知控訴方提交之控訴是否符合發動調查之要求。當調查開始之後，辦公室則會指定公設調查人（Investigative Attorney），負責在 ITC 決定調查前協助業者提出指控，並於受理調查後，依職權獨立進行相關調查，並依議題之不同

而同時或分別支持控訴方或被訴方。當 ITC 發布排除令、停止令或和解令後，會由不公平進口調查辦公室監督當事人對該命令之履行情況，並在符合一定情況下起動或參與執行程序。

（二）美國海關

美國在 2002 年時依國土安全法(The Homeland Security Act of 2002，P.L. 107-296, 116 Stat. 2135) 成立國土安全部 (Department of Homeland Security) ，海關則被劃歸為國土安全部管理，並改名為「海關與邊境保護局 (Customs and Border Protection, CBP)」。

海關在 337 調查程序中最重要的職責係執行 ITC 對 337 案件所作出的裁定，包括排除令、罰款與查封等。而海關主要是針對涉案商品，至於進口商是否為 337 調查程序之當事人則在所不問。

除此之外，海關亦身負商標及已登記之智慧財產權等權利之保護，能直接利用所有入關處設置之檢索系統查詢，以直接處理侵權行為。而透過先進科技設備，更能進一步將侵權者之資訊提供給權利人。

（三）美國聯邦法院

337 調查程序會涉及之美國聯邦法院包括聯邦地區法院、聯邦巡迴區上訴法院與聯邦最高法院。各法院在 337 調查程序中之作用與職權分述如下：

1. 美國聯邦地區法院（United States district courts）

337 調查案件中，涉及聯邦地區法院者包括 337 調查之反訴、337 調查案件之平行訴訟、依 ITC 起訴判定罰金等。

（1）337 調查中之反訴

337 條款於 1994 年修法時，賦予被訴方在 337 調查中，得向 ITC 提出反訴（counter claim）。故當控訴方向 ITC 提起訴訟時，被訴方得向 ITC 提起反訴，而該反訴會被移至有管轄權之地方法院進行審理。

（2）與 337 調查案件中之平行訴訟

按 337 條款之規定，被訴方因同一行為而同時引發之 337 調查與聯邦地區法院之侵權訴訟時，得申請暫時中止地區法院之訴訟程序。待 ITC 作出最終裁定後，地區法院即得再行審理，並能利用 ITC 之審理記錄。

（3）依 ITC 起訴判定罰金

依「1979 年貿易協定法」之規定，ITC 對違反排除令或停止令之行為提起民事訴訟，並請求處以罰金時，地區法院得就此審理並作出判決。

2. 美國聯邦巡迴上訴法院（United States Court of Appeals for the Federal Circuit）

由美國國會依 1982 聯邦法院改善法所設立，將原有聯邦關稅及專利上訴法院與美國索賠法院之上訴部門合併，對所有涉及專利之上訴案件具有專屬管轄，以確保案件審理之一致性。而 337 調查案件程序中，對 ITC 最終裁定不服時，可上訴至美國聯邦巡迴上訴法院。

3. 美國聯邦最高法院（Federal Supreme Court to the United States）

美國聯邦最高法院係美國聯邦司法系統中最高審判機關，也是最終審級。在 337 調查案件中，當事人若對於美國聯邦巡迴上訴法院之裁定不服時，可向聯邦最高法院上訴，而聯邦最高法院亦有權對上訴案件作出最終裁判。

（四）美國總統

在 337 調查程序中，當行政法官作出初步裁定，並將裁定與相關建議交給 ITC 時，ITC 應在 20 日之內作出審查，除非經審查而將該裁定修正，否則該裁定就會自動成為 ITC 之最終裁定。而最終裁定必須提交給總統進行政策審查，且總統有權對 ITC 之裁定進行審議並加以否決。但實際上對 ITC 進行審議之機關為美國貿易代表辦公室（the United States Trade Representative, USTR）。

（五）律師

在 337 調查程序中，不但當事人得聘雇律師參與訴訟，ITC 亦得指定公設調查人作為第三方代表公益參與調查。

1. 公設調查人（investigative attorney）

ITC 在 337 調查程序中會指定不公平進口調查辦公室之公設調查人（Investigative Attorney）作為第三方，代表公益參與 337 調查程序。公設調查人獨立於行政法官，可就案件內容發表意見，並提出當事人沒有提及之問題，甚至能當事人主張加以支持或反對。之所以在調查程序中設置公設調查人進行程序參與，主要目的是為了平衡公益、控訴方與被訴方之間的利益衝突。

2. 代理律師

控訴方與被訴方在 337 調查案件中，得委託律師參與訴訟。鑑於 337 調查案件之性質具有高度專業性與複雜性，因此當事人雙方皆會委託律師參與訴訟。

（六）當事人

1. 控訴方（complainant）

337 調查之控訴方並不限於美國企業，只要認為進口商品對其在美國登記或註冊之專利權、商標權、著作權或積體電路設計等權利造成侵害，且該權利人能證明自己在美國境內已存在或正成立相關產業時，就能依法向 ITC 提起調查申請。非涉及智慧財產權的案件中，只要認為有不公平競爭行為存在，並對相關展業造成損害，亦能向 ITC 提出申請調查。

而關於控訴方在美國境內業已存在之產業或成立中之產業此一要件，現行法第 1337 條第(a)項第(3)款之規定，「國內產業」之定義為：對工廠及設備有重要投資、或僱用大量勞工或投入大量資金、對智慧財產權之開發利用有相當程度之投資，包括設計、研究開發或授權使用等。其重點

在於美國境內之實體經濟活動，至於有無美國公民權則在所不問。

值得注意的是依現行法之規定，只要對智慧財產權之開發利用有相當程度之投資，即能符合「國內產業」之要件。換言之，沒有從事製造生產商品之企業亦能成為適格之控訴方，而該等沒有從事商品製造生產之企業（Non-Practicing Entities, NPEs）也分成兩種類型：第一種類型乃從事研發工作，具有研發成果但不從事商品製造生產，例如大學、實驗室、研究中心、新創公司等，對於其保有之權利並不從事相關製造生產，而是透過授權他人之方式，取得「國內產業」之資格要件。第二種類型的 NPEs 也未從事商品製造生產，但也未有研發活動，而是採取專門購買他人專利與進行專利訴訟之經營模式。

2. 被訴方（respondent）

337 調查乃針對進口商品發起，而非對人。故只要控訴方依法提起控訴，ITC 便會對系爭進口商品進行調查。因此，系爭商品製造商、進口系爭商品至美國之進口商、在美國境內銷售該已進口之系爭商品的銷售商或零售商，都有可能成為 337 條款之被訴方。

3. 第三方

所謂第三方係指，認為調查結果可能會對其利益產生影響之其他企業，可以依第三方名義或者要求加入被訴方之方式，申請參與該 337 調查程序。蓋 337 條款中之救濟方式包括全面性禁止進口命令（general exclusion order），當控訴方請求 ITC 發布全面性禁止進口命令，且案件情形符合發布全面性禁止進口命令之要件時，ITC 一旦發布該命令，將會不分原產地或來源地，一律禁止該同類商品進口至美國。此舉對其它同類商品之企業而言影響甚大。

二、337 條款適用要件

ITC 根據 337 條款（美國關稅法第 1337 條），對於不公平之進口貿易（Unfair practices in import trade）進行調查。依 337 條款之規定，其將進

口商品侵害法定智慧財產權之行為以及其他形式的不公平競爭行為，皆認定為非法（unlawful）行為。

前者關於進口商品侵害智慧財產權之行為，係指依美國關稅法第 1337 條（a）款第（1）項第（B）段至第（E）段規定，包括依美國法典第 17 篇登記之專利權與著作權、依第 17 篇第 9 章登記註冊之商標、積體電路布局、或是第 17 篇第 13 章所保護之新型設計等，當進口商品涉及該等智慧財財產權之侵害時，無須證明損害[466]。雖然在進口商品侵害特定智慧財產權之情況下，不用提出損害證明，但按現行法第 1337 條第（a）款第（2）項之規定，控訴方必須擁有與系爭特定智慧財產權相關之產業存在，或正在建立相關產業者[467]。而 337 條款亦提供所謂產業存在或正在建立之產業的判斷要件。根據現行法第 1337 條第（a）項第（3）款規定[468]，對於控訴方是否具備美國國內產業之要求，提供三個考量標準：對廠房與設備大量投資、雇用大量勞工人力或籌措大筆資金、或是就權利相關之開發進行實質上的投資。。

後者所謂其他形式之不公平競爭行為，包括侵害營業秘密、仿冒商品外觀、不實廣告以及違反反托拉斯法規（antitrust laws）等，對於將商品進口至美國境內以及在美國境內銷售時，採取不公平競爭方式或不公平行為等，依 337 條款亦將其認定為非法行為。其乃因為該等行為導致國內產業受到破壞或實質損害，或阻礙該等產業之建立、對美國商業與貿易造成限制或壟斷等[469]。因此，在這種情況之下的調查，不管是造成威脅或實際上之損害，都應該就此加以證明[470]。

---

[466]大部分依 337 條款所進行之調查會涉及專利權與商標權之侵害，不僅如此，337 條款針對特定智慧財產權被侵害之情形，使控訴方向 ITC 對該等進口商品提出控訴時，不需要針對損害之存在加以證明，詳見 http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf (最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日)

[467]19 U.S.C. §1337(a)(2)

[468]19 U.S.C. §1337(a)(3)

[469]19 U.S.C. §1337(a)(1)(A)

[470]依 337 條款對不公平貿易之分類，除了進口商品侵害特定法定智慧財產權之情況外，進口商品以其他形式的不公平競爭行為或不公平行為引起美國產業實質損害、導致阻礙相關產業之建立或是造成美國商業與貿易之限制或壟斷等情形，亦是 337 條款所規範的非法行為，而此

換言之，現行法以侵害行為是否涉及侵害智慧財產權利，進一步將不公平進口貿易分成兩種態樣。針對涉及智慧財產權之案件，控訴方必須依法證明其符合國內產業之資格，並證明被控廠商從事侵害智慧財產權利之行為此二要件；若屬非涉及智慧財產權案件，除了必須證明控訴方為國內產業外，仍須進一步證明被訴方廠商從事不公平競爭行為，以及造成損失。

表 28　337 條款對不同案件適用之要件比較

	涉及智慧財產權案件	非涉及智慧財產權案件
侵害行為	侵害智慧財產權利之行為	具有不公平競爭侵權行為
產業要求	存在或正在成立美國境內之相關產業	存在或正在成立美國境內之相關產業
損害證明	無須證明損害存在	須證明損害存在

資料來源:本研究整理

除了案件類型不同而有不同之適用要件外，對於產品進口、侵權行為、經營者與管轄範圍等，皆有其特定內涵。

（一）侵害行爲（infringement）

由於 337 調查在針對不公平進口貿易，而不公平進口貿易又以涉及侵害智慧財產權與否，分成兩種不同類型。侵害智慧財產權利之行為，控訴方無須證明損害；而不涉及智慧財產權之其他不公平競爭行為時，控訴方須就損害提出證明。因此當控訴方提出違反 337 條款之控訴時，即應就侵害行為加以定性。

1. 侵害特定智慧財產權

337 調查之發動，在涉及侵害智慧財產權之情形中，無須證明進口商品對智慧財產權造成侵害，所謂侵權行為在 337 條款中亦有詳細之規定，換言之，進口產品存在下列六項情形時，即屬對智慧財產權之侵權行為：

種情形之下，控訴方應提出損害證明，詳見 http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf (最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日)。

- 對某項有效且可實施之美國註冊專利造成侵害[471]；
- 根據《美國法典》（Code of Laws of the United States of America）第 17 卷[472]註冊，有效且可以實施之著作權[473]；
- 對受到美國專利權保障之方法專利加以利用。該方法專利須是目前仍有效且可實施的[474]；
- 由所有人、進口商或承銷商將商品進口至美國、為了進口而進行之銷售或是進口後在美國銷售之半導體產品，以上三種類型之行為，對美國依法[475]註冊之商標造成侵害[476]。
- 由所有人、進口商或銷售商進口至美國、為進口而銷售或進口後在美國銷售之商品，對美國依法[477]註冊之積體電路布局造成侵害者[478]。
- 由所有人、進口商或銷售商進口至美國、為進口而銷售或進口後在美國境內銷售之商品，侵害美國依法[479]受到保障之設計專有權[480]。

2. 不公平競爭之行為（Unfair methods of competition and unfair acts in the importation of articles）

337 條款中並沒有明確指出不公平競爭行為之範圍，但依 ITC 裁定、法院判例等等文件顯示，不公平競爭之行為範疇相當廣泛。以實務來看，違反不正當競爭法中所規制之行為或其他違反商業道德之行為，都有可能成為 337 調查之客體，例如侵害商業秘密、商標淡化、盜用商品外觀、不

---

[471]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(B)

[472]美國法典係官方彙編之法典，內容包括美國全部聯邦法律，第 17 卷乃是著作權相關法律。

[473]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(B)(i)

[474]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(B)(ii)

[475]係指 1946 年商標法，亦即美國法典第 15 卷(商業與貿易)第 1051 條註冊之商標。

[476]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(C)

[477]係指依美國法典第 17 卷第 9 章註冊之積體電路布局設計圖。

[478]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(D)

[479]係指依美國法典第 17 卷第 13 章保護之設計專有權。

[480]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(E)

實原產地標示、不實廣告或對美國商業貿易造成限制或壟斷等等行為。

（二）國內產業要求（domestic industry requirement）

337 條款主要作用在於避免或排除進口商品以違反智慧財產權之方式或其他不公平競爭行為，對美國國內產業造成損害或限制。因此賦予美國境內產業得對違法進口商品提出控訴之權利，故是否符合「國內產業」此一要件則相當重要。337 條款要求控訴方必須在美國境內擁有產業，或是正在建立中之產業，為了便於認定產業是否存在或是否具有實體經濟活動，337 條款亦提出三項檢驗要件：若控訴方能證明並指出相關受智慧財產權保障之權利[481]具有以下情事之一者，則可以認定確有該產業存在於美國[482]：

- 對工廠及設備有重要投資；
- 僱用大量勞工或投入大量資金；
- 對該等物品之開發利用行為，包括工程、研發、開發或取得許可等，具有實質投資之行為。

另外值得注意的是，337 條款之調查發動，乃是當依美國相關法律註冊或登記之專利權、商標權、著作權或積體電路布局等受到進口商品之侵害時，所採取之救濟程序。故「國內產業存在與否」此一要件乃針對控訴方在美國之實體經濟活動，與是否身為美國公民無關，亦與該企業是否在美國登記與否無關。

337 條款對於國內產業之要求，允許沒有從事製造或生產工作之智慧財產權權利人，仍然能適用 337 條款之救濟。如此一來，包括投資者、大學或其他進行研究發展的公司，或是將權利授權給其他製造商之公司等，都能成為 337 條款之適用主體。但控訴方仍應證明其與智慧財產權相關之產品。而未就專利或其他智慧財產權從事製造生產商品之企業（Non-Practicing Entities, NPEs）則是以授權之方式符合實質投資之要求，

[481]包括專利權、著作權、商標權、積體電路布局或設計專利等權利。

[482]19 U.S. Code § 1337(a)(3)

而具備國內產業之要件。

（三）證明損害（injury）

337 條款乃因避免不公平進口貿易行為對國內產業造成損害，因此針對不公平進口貿易行為加以規範與調查，故損害是否存在乃是案件調查之重點。但現行法中對於涉及智慧財產權侵害之情形，並不要求必須證明損害存在，只要符合國內產業與其他法律規定之要件即可；而在其他不公平競爭之情形，則須提出國內產業受到影響之損害證明。

然 337 調查係針對進口商品所引起之不公平貿易，因此商品必須進口至美國境內，若造成侵權之商品僅在國外製造銷售而未進口至美國，則不屬於 337 條款適用範圍。而進口行為的確認，包括證明系爭商品由所有權人、進口商或承銷商輸入美國之交易確認表或貨運單據等，即是用以證明系爭商品已進入美國境內之最好方法。而進口行為包括將產品進口至美國、為了進口而銷售、產品進口至美國境內後由所有人、進口商或承銷商進行銷售、或者是非屬以上三者行為但與之關係密切者。

故控訴方在損害證明之部分，亦應以是否涉及智慧財產權為區分：涉及智慧財產權之案件與不涉及智慧財產權之案件。

1. 涉及智慧財產權案件

美國國會在 1988 年時對 337 條款內容加以修改，在著作權或專利權等涉及聯邦智慧財產權之案件中，排除對損害存在的舉證責任。換言之，控訴方不必再證明進口商品對其於美國境內產業造成損害，只要進口商品有侵權行為存在，而控訴方具有「國內產業[483]」存在即可。

但損害證明之排除，僅限於依專利與依聯邦法註冊商標與著作權，其他涉及不公平競爭行為的情況，包括盜用營業秘密或侵害各州普通法上之商標權等，仍須提出實質損害或有受損害之虞的證據。

---

[483]19 U.S. Code § 1337(a)(2)

2. 不涉及智慧財產權之案件

在 337 調查中，不涉及智慧財產權之案件必須要證明不公平之競爭行為對貿易造成損害、妨礙或限制，才能符合發動 337 調查之要件。依 337 條款之規定，必須證明不公平競爭行為造成下列三種後果之一[484]：

- 對美國境內某一產業造成破壞或實質上之損害；
- 對美國境內某一產業之建立造成阻礙；
- 對美國境內之商業與貿易造成限制或壟斷。

第二節　美國關稅法337條款實施趨勢分析

一、總體實施趨勢

根據 ITC 針對 337 條款調查之數據統計，由於 337 條款調查案件之數量逐年攀升，為探求有關調查之實施趨勢，爰將該調查之整體內容分為控訴方類型、產品類別分布以及達成和解之比例，分析如下。

（一）歷年發動 337 條款調查次數

337 調查案件自 1972 年開始至 2014 年為止，案件數量持續提升，其中以 2011 年之案件量達到最高峰，共有 69 件，而 2014 年第一季就已經累積 8 件[485]。

[484] 19 U.S. Code § 1337(a)(1)(A)

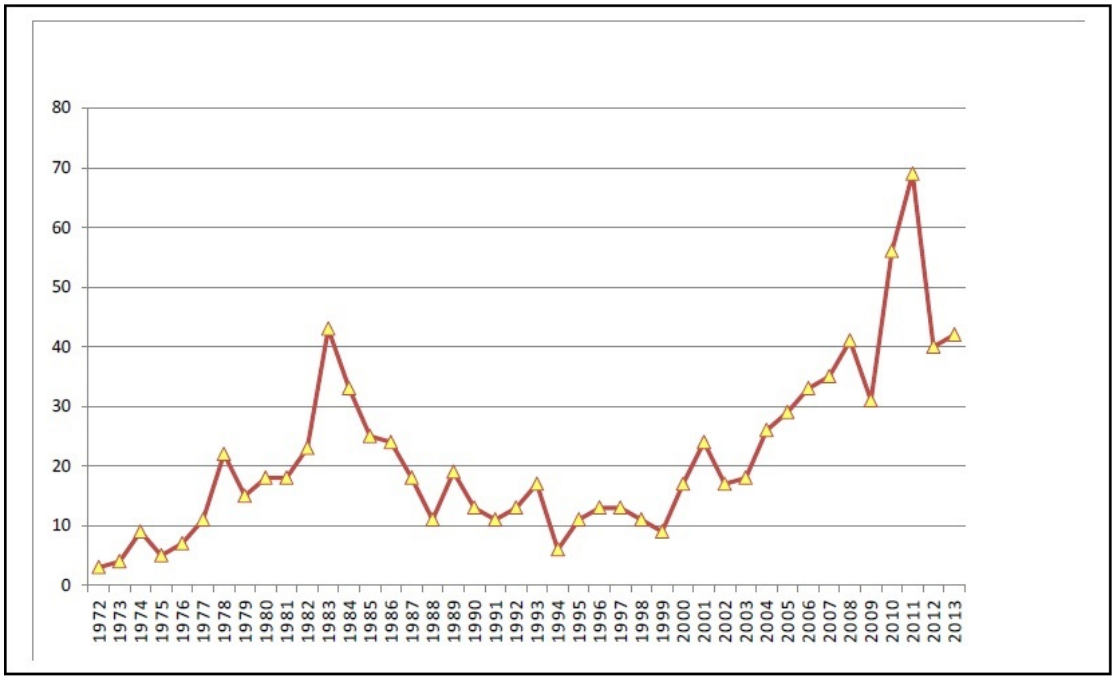
[485] http://www.usitc.gov/press_room/337_stats.htm　(最後瀏覽日期：2015 年 6 月 17 日)

表 29　1972 年至 2014 年第一季之 337 調查案件數量

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
3	4	9	5	7	11	22	15	18	18	23	43
1984	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
33	25	24	18	11	19	13	11	13	17	6	11
1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
13	13	11	9	17	24	17	18	26	29	33	35
2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014（第一季）**					
41	31	56	69	40	42	8					

資料來源：USITC

從歷年案件數量曲線圖來看，可清楚地了解近年來 337 調查案件的增加趨勢，尤其是自 2000 年之後數量攀升的情況，一度在 2009 年稍有下降，但到了 2011 年又創下一年中高達 69 起案件量之數量。



資料來源：USITC

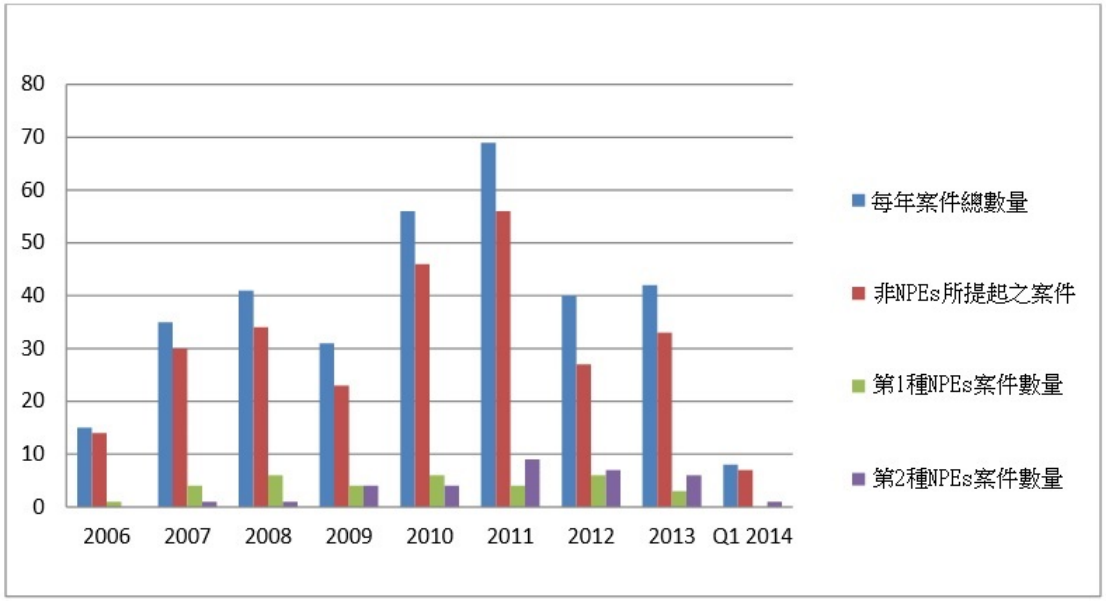
圖 19　1972 年至 2013 年 337 調查案件數量

（二）控訴方類型

在 337 條款調查程序當中，「國內產業」的資格要求在整個適用資格條件當中具有相當關鍵的地位，控訴方必須在美國境內就相關智慧財產權利從事實質投資活動。然 337 條款在 1988 年的重要修法之後，允許未從事生產製造之智慧財產權人（亦即 non-practicing entities, NPEs）仍能做為作為 337 條款之當事人主體。換言之，該智慧財產權人就其擁有之智慧財產權，並沒有對之從事各種生產製造活動，但仍能在進口商品侵害其智慧財產權情況下，向 ITC 提起控訴。

1988 年對國內產業要求的放寬，最初係考量到未從事生產製造活動的研究機構，如大學或實驗室等，以及尚未開始就其擁有之智慧財產權從事生產製造活動的新創公司企業等。為了保障這些機構或企業所持有之智慧財產權不受到進口商品之侵害，故而放寬了國內產業之要求。

但在實際上放寬國內產業要求之後，出現了另一種形態的 NPEs，這些企業公司並未從事研發活動，也並非新創公司，而是採取收購專利與提起專利訴訟的經營模式。為了探討 NPEs 所帶來之影響，ITC 將 NPEs 分成兩種類型，第一種類型 NPEs 即是國會修法所考量之對象，第二種則是以收購專利與提起專利訴訟為經營模式之企業公司。



資料來源：USITC

圖 20　控訴方類型

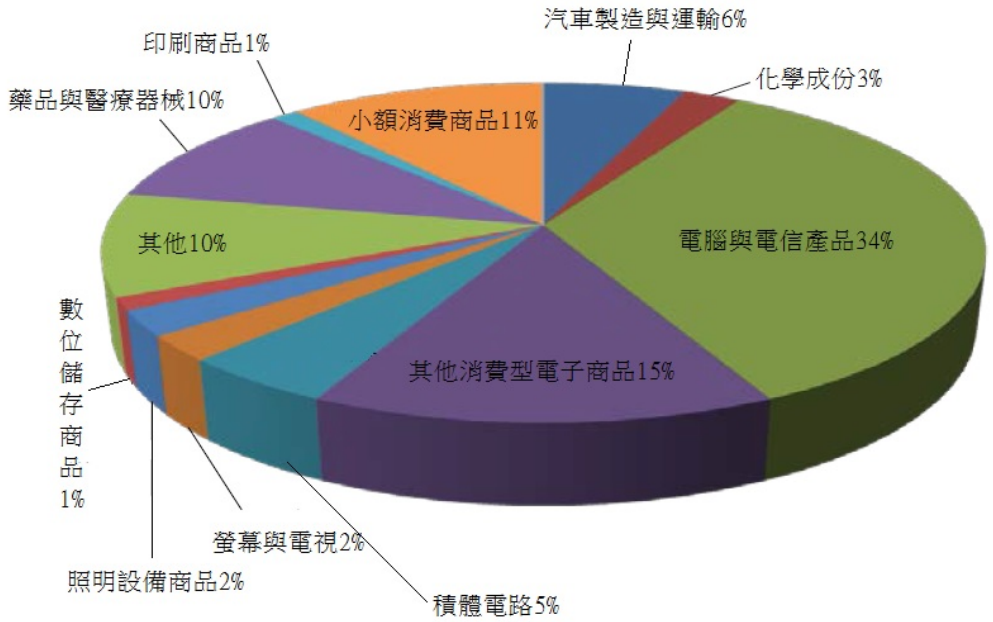
從數據上來看，NPEs 所提起之控訴案件量僅占少數，ITC 也認為依該調查分析觀之，NPEs 並非 337 調查案件增加的原因[486]。但若與達成調解的數量分析相比較，第二種類型 NPEs 的案件中，達成和解的比例高達 50%。雖然美國國會修法初衷係為了鼓勵創新技術之研發以進行商品投資，但從案件提起數量與和解率的數據來看，第二類型的 NPEs 也確實趁機崛起。

（三）產品類別分布

在 337 調查案件中，以涉及智慧財產權之高科技產品占涉訟商品總數量最多，尤其是數位電信產品。以 2012 年與 2013 年為例，電腦與電信產品在 2012 年調查案件總量中占 30%，在 2013 年則占 38%；其他消費型的電子商品也在 2012 年佔有 23%的比例，到了 2013 年則略降為 7%之比例。事實上，337 調查案件之涉案商品總類相當廣泛，例如小額消費商品亦在 2012 年與 2013 年各佔有 10%與 12%的比例；另外，藥品與醫療器械所占

[486] http://www.usitc.gov/press_room/documents/sec337factsupdate2014.pdf (最後瀏覽日期：2015 年 6 月 18 日)

之比例也不容忽視，其於 2012 年和 2013 年間之調查案件總量中，各佔有 5%與 14%。



資料來源：USITC

圖 21　2012 年與 2013 年涉訟商品類別比例

（四）達成和解比例

以政策面來說，解決紛爭是最終目標，因此 ITC 在 337 條款當中亦提供雙方當事人進行和解的程序，該程序與美國聯邦上訴法院之調解程序相仿。在會計年度 2014 年中，共有 91 名當事方在 20 件 337 調查當中援用該調解程序。事實上，ITC 依 337 條款所展開之調查案件中，近半數的調查案件最終乃以達成和解或簽發同意令而終結。

以整體而論，自 2006 年到 2014 年（第一季）為止，約 48%的調查案件最後以和解收場；在 NPEs 方面，也有 44%的案件是走向和解，兩者對比之下，並沒有太大差異。但若以第一種類型 NPEs 與第二種類型 NPEs 相較之下，第一種類型 NPEs 和解率為 30.3%，而第二種類型之 NPEs 的案件中，則有 50%的案件以和解終結。而單就非 NPEs 案件中則是 48%的和

解率。

表 30　2006 至 2014（第 1 季）之案件和解情形

	總案件數量	達成和解數量	達成和解比例
控訴企業	306	142	46.4%
第 1 種 NPEs	33	10	30.3%
第 2 種 NPEs	28	14	50.0%
總 NPEs	61	24	39.3%
非 NPEs	245	118	48.2%

資料來源：USITC

（五）案件規模或被訴廠商數量(Number of Respondents)

ITC 的 337 調查與管轄都是針對物品，也就是系爭進口商品。由於美國聯邦巡迴上訴法院於 2008 年就 Kyocera v. Int'l Trade Comm'n 案所作之判決後[487]，使得 ITC 在 337 調查程序中之被訴方數量漸漸增加，以確保救濟措施能涵蓋所有涉案商品。根據 ITC 作出之數據統計來看，被訴方數量範圍相當大。若以平均數值來說，從 2006 年 5 月 16 日起直到 2014 年第一季為止，每一件 337 調查案件中就會有 7.5 名被訴方。從控訴方類型來看，第一種類型的 NPEs 案件中平均每案會有 10.1 個被訴方、第二種類型的 NPEs 案件平均每案有 14.1 個被訴方，至於其他非 NPEs 案件中，則是每案平均有 6.4 名被訴方。

[487]在該案之前，ITC 所發布之限制排除令除禁止侵權產品之外，尚包括排除其下游廠商之產品進入美國市場，不論該下游廠商是否列入 337 調查被訴方範圍內。而 2008 年 Kyocera 一案中，上訴法院判決 ITC 所發布之有限排除令僅限於列名被訴方之產品，而禁止 ITC 將非被訴廠商之產品列入禁止進口之範圍內。

表 31　337 調查程序中被訴方數量之範圍

年份	第 1 種類型 NPEs	第 2 種類型 NPEs	其他
2006	4	0	1-21
2007	2-7	1	1-46
2008	4-40	17	1-36
2009	3-6	3-17	1-22
2010	1-20	2-11	1-32
2011	4-50	4-35	1-30
2012	2-35	2-45	1-35
2013	3-15	2-21	1-24
2014(Q1)	0	10	1-11

資料來源：USITC

二、對我國實施趨勢

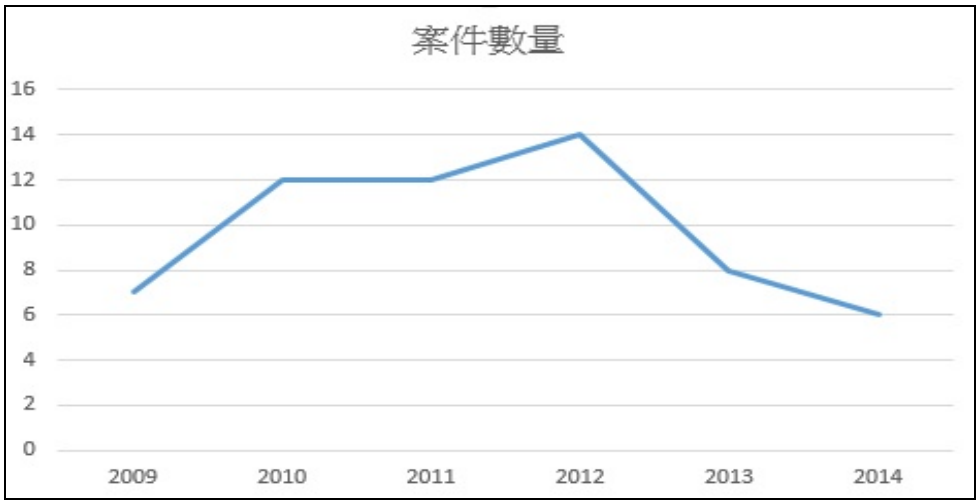
（一）我國與鄰近國家實施趨勢之比較

美國 337 條款針對不公平貿易行為採取邊境措施，包括專利、著作權、商標、營業秘密等侵害，以及不公平競爭等不公平貿易行為。我國近年來經常因專利侵害事件受到 337 調查，以 2009 年至 2014 年 12 月底為止，我國作為被訴方而受美國 ITC 採取 337 調查而目前已案件終結者共有 61 件[488]，其中案件經 ITC 最終裁定認定違反 337 條款者有 3 件、未違反 337 條款者共 10 件，而未經終裁另以和解、同意令、撤銷等方式終止調查之情況則有 48 件。這些案件皆以專利侵權為主，僅有 1 件同時涉及商業秘密[489]。

案件數量方面，則自 2009 年起逐年遞增，2012 年達到高峰，而 2013 年與 2014 年則稍有減緩。

[488]本研究根據 ITC 查詢系統 http://pubapps2.usitc.gov/337external/ 所整理，統計期間則以 20091 月起至 2014 年 12 月 31 日為止；日期標準則以 ITC 收受控訴而建立調查之日期為主，其中僅以案件已終結者作為分析探討對象。

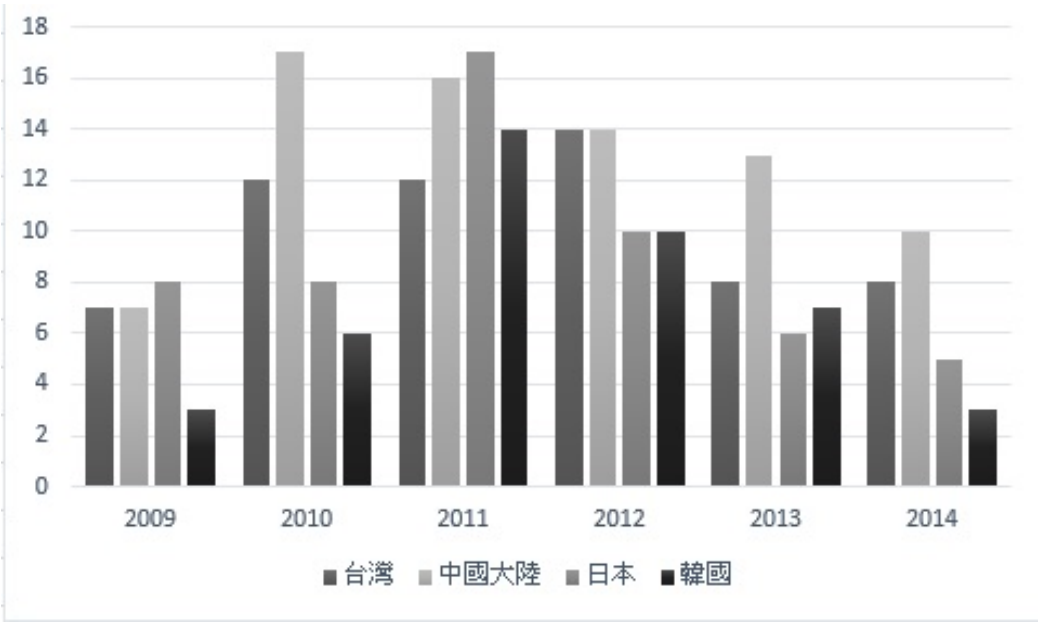
[489]案件編號 337-TA-698，本案控訴方為台灣立錡科技以及其於美國分公司，被訴方中的台灣廠商則是微星科技與力智電子，兩者皆以專利侵權與侵害商業秘密受 337 調查，最後則以和解終結調查。



資料來源：本研究根據 ITC 查詢系統所製作。

圖 22　我國受 337 調查之歷年趨勢

2010 年至 2012 年當中，每年至少有 10 個案件受到 337 調查，而 2013 年到 2014 年每年亦有 5 件以上的數量。鄰近之中國大陸、日本及韓國等國家受 337 調查之情形，以中國受調查之情況最為頻繁，而日韓集中在 2011 年達到最高案件量，但 2013 年之後受調查情況則漸漸減少。



資料來源：本研究根據 ITC 案件搜詢系統所製作。

圖 23　我國與中日韓受 337 調查之案件量比較

相較於此，我國受到 337 調查之情形雖不若中國大陸，但在 2012 年之後案件量仍然高於日韓兩國。以總案件數量來看，2009 年至 2014 年為止，以違反 337 條款受到調查而已終結之案件，中國大陸 77 件，日本則有 54 件，韓國僅 43 件。

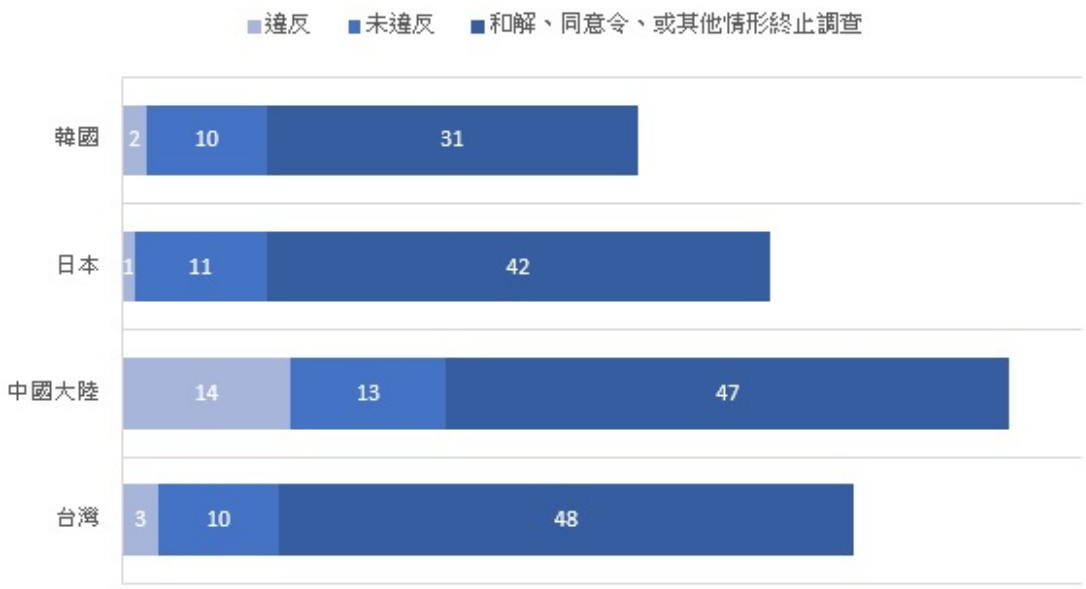
表 32　2009 年至 2014 年台灣與中日韓受 337 調查之案件總數

國家	台灣	中國大陸	日本	韓國
案件總數	61	77	54	43

資料來源：本研究根據 ITC 案件搜詢系統結果所製作

若以案件最後結果觀之，我國 61 件中有 48 件係以和解、同意令或控訴方撤銷控訴而終結調查，有 10 件則是 ITC 最終認定未違反 337 條款，而 ITC 最後認定違反 337 條款者有 3 件。

普遍來看，台灣與中日韓等國在 337 調查當中，大部分以和解或同意令之簽發來終止 337 調查；在 ITC 最終認定沒有違反 337 之情形，日本有 11 件，韓國有 10 件，而中國大陸則有 14 件；但在 ITC 最終認定確實有違反 337 條款之情形，日本僅有 1 件，韓國有 3 件，而中國大陸則高達 14 件。



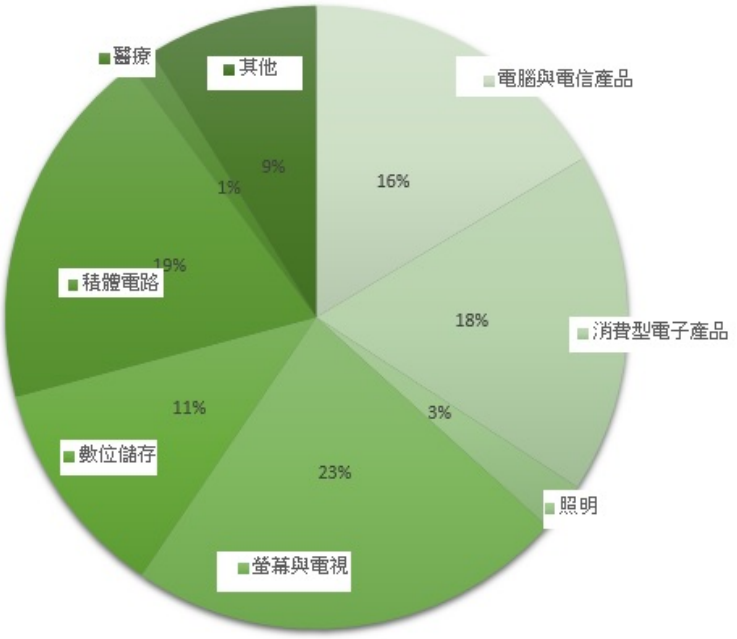
資料來源：本研究根據 ITC 之 337 案件查詢系統結果所製作。

圖 24　我國與日中韓相較作為 337 被訴方之案件整理

（二）經常受調查之產品類別

我國受到 337 調查的案件當中大部分屬於 3C 產品，在 2009 年至 2014 年統計期間當中，以螢幕與電視類產品為涉案商品之大宗，佔總數超過五分之一比例；其次則是積體電路與消費型電子產品，各佔將近 2 成比例；第三則是電腦與電信類產品，而數位儲存類商品亦佔超過總數一成。若以此對照我國主要出口貨品來看，我國對全球主要出口貨品主要以電機設備及其零件、錄音機、電視影像及其零件等商品為首要出口商品，同樣地，我國對美國出口最主要的商品亦是電機設備、電視影像及其零件等商品[490]，足可顯見我國最主要出口產業之商品，與受 337 調查涉案商品之趨勢呈正比。

[490]依國貿局統計我國對全球出口貨品之資料，電機設備等商品佔出口總數比例在 2014 年七月佔出口總數將近四成；而佔我國出口至美國商品中亦居首位，佔出口總數比例三成。



資料來源：本研究根據 ITC 案件搜詢系統結果製作。

圖 25　我國 337 調查涉案商品種類比

（三）救濟措施類型

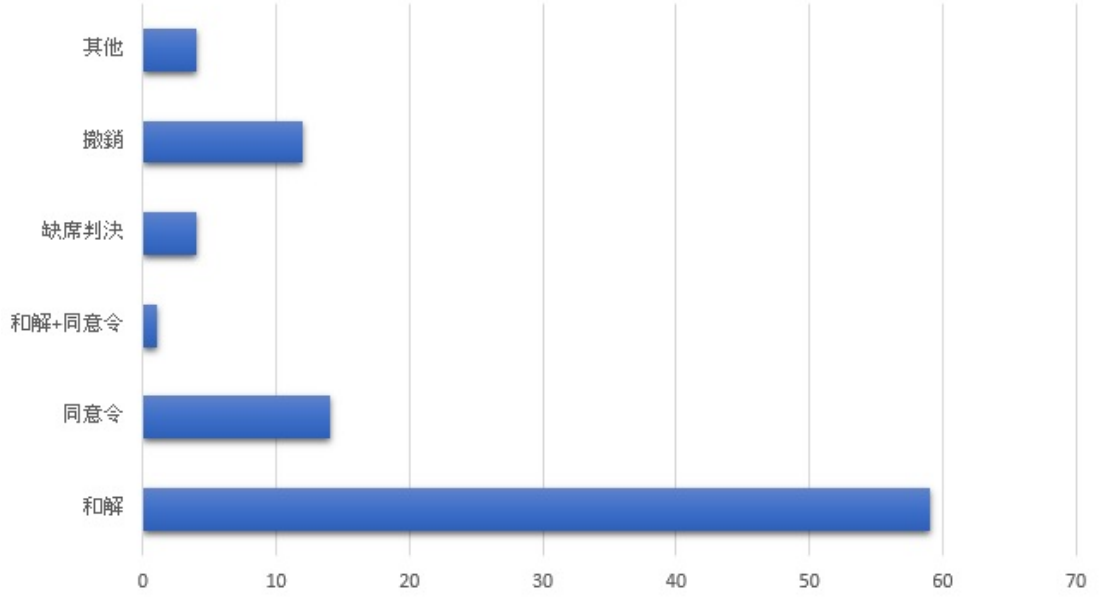
2009 年至 2014 年我國涉及 337 調查之案件當中，最後被 ITC 認定違反 337 條款者有三件：在電動紙巾收納裝置案[491]當中，ITC 最後對六彩公司作成同意令；在數位相框與相關顯示裝置一案中[492]，我國共有五家廠商涉案，ITC 對其中三家作成同意令，另外兩家則因為缺席判決而作成有限排除令與停止令；攜帶式電子設備案當中，共有兩家台灣廠商涉案，ITC 對其中一家作成同意令，另外一家廠商則因為根據控訴方之要求對其進口加以修正，除去侵權危害，故終止調查程序[493]。

[491]案件編號 337-TA-718，控訴方為 Georgia-Pacific Consumer Products LP，而最後 ITC 對我國廠商六采公司作成同意令。

[492]案件編號 337-TA-807，控訴方為 Technology Properties Limited, LLC，最後 ITC 對我國廠商憶聲電子、鴻友科技及創見資訊作成同意令，而天瀚科技與盛勵股份有限公司則因為缺席判決被 ITC 作成有限排除令與停止令。

[493]案件編號 337-TA-867 案中，ITC 最後對源進實業作成同意令，而捷盛科技則因同意對其進口行為與商品進行修改，去除對控訴方專利權之危害，而由 ITC 同意終止調查。

除了被 ITC 認定違反 337 條款之案件外，亦得因同意令、和解、撤銷或其他行動而終止調查，而根據所有案件之最終救濟手段觀之，大部分以和解方式居多，其次則是同意令之簽發，而對我國廠商影響最大的就是因缺席而被 ITC 判處有限排除令與停止令之情況。



資料來源：本研究製作。

圖 26　我國涉案 337 調查中被施以救濟措施之種類比較[494]

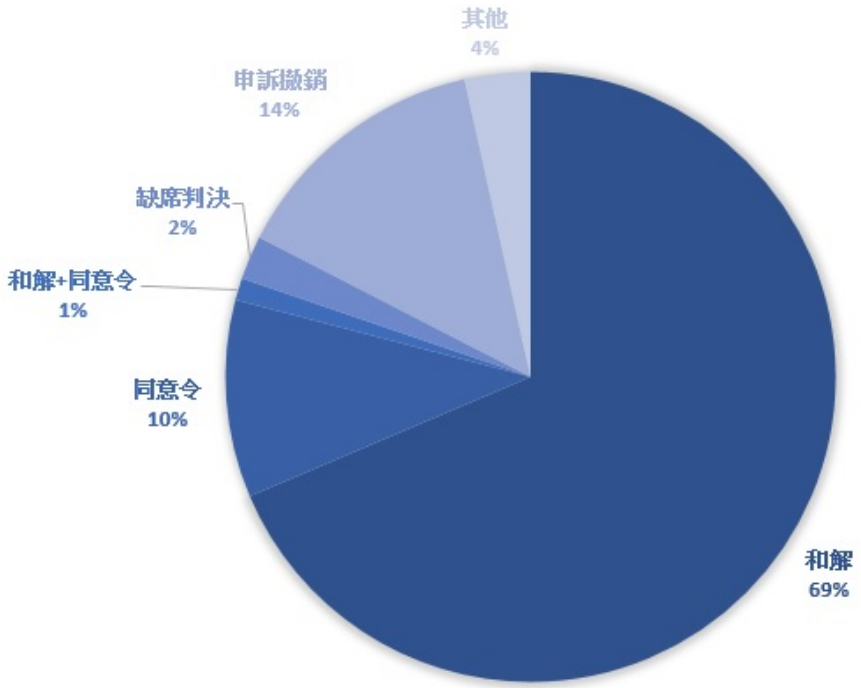
337 調查程序中，只要被訴方一方缺席，ITC 可以逕行依控訴方所提供之資料加以認定而採取缺席判決（Default），而缺席判決的結果，很有可能會讓被控方面臨排除令與停止令的影響。另外，在我國廠商涉案之調查中，亦有經 ITC 調查後發現控訴方之專利權不存在而終止調查之情況。

（四）與控訴方達成和解之案件比例

如前所述，我國涉案之 337 調查當中，和解之比例相當高，在終止調查的情況中，共有 86 家廠商涉案，其中有 59 間與控訴方作成和解，其和

[494]圖中其他之情形，係指積體電路板及包含前項之產品，包括電視案（編號 337-TA-822）案中，經 ITC 調查發現控訴方權利不存在而終止案件，以及攜帶式電子設備（編號 337-TA-867）案中，源進實業因自動排除其侵權商品而後由 ITC 終止調查。

解比例高達 69%。



資料來源：本研究製作

圖 27　未經終裁而案件終止情況下和解比

由於 ITC 亦得視個案情況對控訴方在和解之情形下發布經雙方同意而發布同意令，故也有和解與同意令同時存在的情況。

（五）我國廠商爲控訴方、被訴方、第三方之案件

我國廠商不僅只作為被控訴方而涉及 337 調查，同時也數次作為控訴方向 ITC 控訴，而對其他國家廠商採取 337 調查。在 2009 年至 2014 年中，我國作為控訴方而建立 337 調查者共有 12 件，其中有三件最後被 ITC 認定為未違反 337 條款，而有 9 件以和解收場。

相較而論，日本與韓國在 337 調查中作為控訴方之情形亦相當積極，韓國作為控訴方者有 12 件，12 件皆以和解或同意令終止調查；日本則在 20 件調查中身為控訴方，其中 ITC 最終認定 2 件違反 337 條款，4 件未違反，而以和解或同意令收場者共有 14 件。

表 33　我國與日韓相較身為控訴方之情形

	台灣	日本	韓國
ITC 最終認定違反 337 條款	0	2	0
ITC 最終認定未違反 337 條款	3	4	0
以和解或同意令終止調查	9	14	12
總數	12	20	12

資料來源：本研究製作。

第三節　美國關稅法337條款調查程序

關於 337 條款之調查程序之相關規定(337 手冊請參件本報告附件四)，主要依循之規定與聯邦民事程序相類似。主要是以 ITC 程序規則[495]為主，通常還會輔以由行政法官所制定之基本規則（Ground Rules）[496]。因此程序規則與行政法官制定之基本規則為證據之開示和議案之處理提供了基本之指示與規範。

依關稅法第 1337 條第（b）項第（1）款之規定，337 調查程序從申請人向 ITC 提交起訴書申請作為開始[497]，而 ITC 亦得依職權發動調查程序，並在程序開始時公告於聯邦公報（Federal Register）。而 ITC 之調查期限於 1988 年修法之後，取消調查期限之限制，但為求程序之迅速，條文中仍要求 ITC 應於可預期之時程內盡早完成調查。故在調查開始 45 天之內，ITC 應對具體個案設定預期調查完成之目標日期（target date）[498]。

另一方面，被訴方在 ITC 送達通知日起 20 日之內，應對調查通知提交書面答辯意見，否則將視為棄權[499]。此時各方開始蒐集證據。而在調查期間之後，行政法官會召開公聽會，包括當事人在內的各利害關係方均可參加。而經過證據開示與公聽會之後，於目標日期前 4 個月時，行政法官

[495]19 C.F.R. §210

[496]19 C.F.R. §210.5(e)

[497]依 337 條款所提出之控訴書的形式與內容之要求，皆規定在 19 C.F.R.§210.4 至§210.8 以及§210.12。

[498]19 U.S. Code § 1337(b)(1)

[499]19 C.F.R. § 210.13(a)

會作出初步裁定，並將該裁定與相關建議提交給 ITC[500]。當事人得請求 ITC 對初步裁定進行複審[501]（review）。除非 ITC 對初步裁定有所修正，否則該初步裁定將在作出 45 日之後自動成為 ITC 最終裁定[502]。最終裁定還會被提交給總統進行政策審查，總統則可以考慮否決 ITC 之裁定[503]。

此外，若有任何一方不服 ITC 之裁定，尚得在裁定生效 60 日之內向聯邦巡迴上訴法院起訴，甚至還能上訴至聯邦最高法院[504]。

[500]19 C.F.R. § 210.42(a)
[501]19 C.F.R. § 210.43(a)(1)
[502]19 C.F.R. § 210.42(h)(6)
[503]19 C.F.R. § 210.49(b)
[504]19 C.F.R. § 210.43(b)(3)

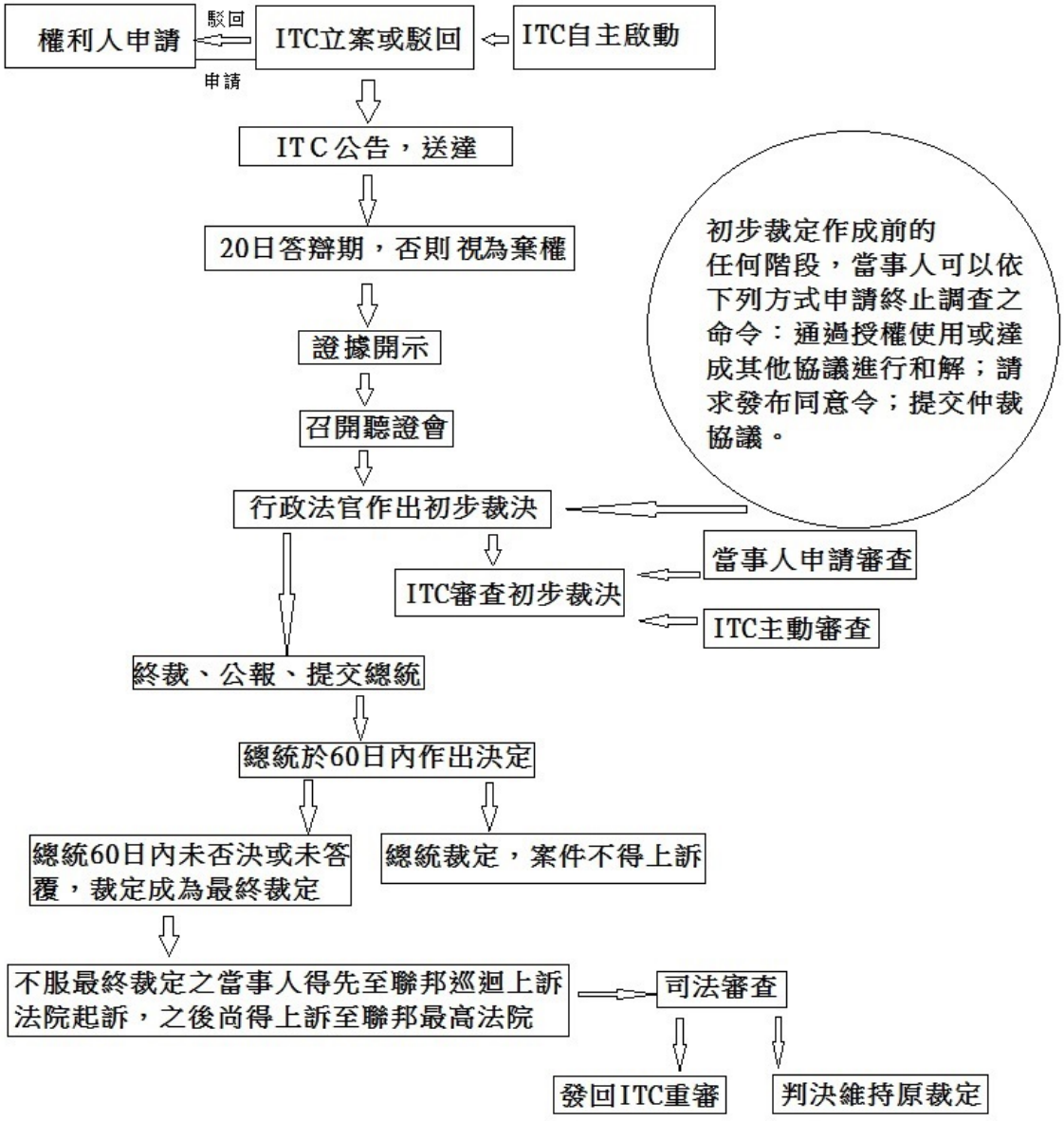


圖 28　337 調查流程圖

337 調查程序包括申請、立案、應訴、公聽會前會議、搜證、公聽會、行政法官作成出步裁定、ITC 審查與終裁、總統審查等。然 ITC 最主要功能除了進行 337 調查之外，尚包括救濟措施的執行，而救濟措施又分為永久性救濟措施與臨時性救濟措施。以下將分別就調查程序內容以及救濟措施進行探討和分析。

一、主要調查程序

（一）啓動 337 調查程序

337 調查可由控訴方提出調查申請而發動，亦得由 ITC 依職權發動[505]，而在實務案件中，大部分 337 調查程序之發動皆是因控訴方申請而發動。

控訴方提起調查申請，得以親自申請或郵寄申請書之方式提出，包括相關文件和證據等，但 ITC 並不接受以傳真方式申請[506]。至於控訴書之內容，若控訴方指控之進口商品係侵害控訴方之智慧財產權時，該控訴書內容則應包括對系爭智慧財產權與系爭進口商品之描述、該進口商品之生產商、進口商或經銷商之相關資訊、就該系爭智慧財產權目前正在進行之其他法院訴訟或行政程序、國內產業情況或控訴方於該產業之利益以及訴訟請求等[507]。另外，當 337 調查案件涉及專利權時，控訴方尚須提供系爭專利之申請歷程簽證副本、專利使用授權協議書，以及專利侵權分析報告等詳細資料[508]。

在文件送達的方面，以通常而言，所有提交到 ITC 之文件均應送達至受調查之其他當事人。若調查係 ITC 依職權發動，ITC 會將申請書送達給所有列名被訴方之當事人，以及外國被訴方所屬國之駐美大使館[509]。若申請人提交申請書之同時，也提交了臨時救濟措施之申請，則 ITC 會在發動調查時將申請書與臨時救濟措施之申請同時送達給被訴方，以及其所屬國之駐美大使館[510]。至於申請書以外之調查文件，行政法官會在具體調查案件程序中公布特定之調查規則，規則內容則包涵各類調查文件之送達方式。關於以上申請書之內容，都可以透過 ITC 官方網站中之查詢系統進行

---

[505]19 U.S. Code §1337(b)(1)

[506]SECTION 337 INVESTIGATIONS AT THE U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION : ANSWERS TO FREQUENTLY ASKED QUESTIONS, p5. http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf (最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日)

[507]19 C.F.R. § 210.4(c)

[508]19 C.F.R. § 210.12(c)

[509]19 C.F.R. § 210.11(a)(1)

[510]19 C.F.R. § 210.11(a)(2)

查詢，包括控訴方、被訴方等[511]。

另外，關於控訴方之主體資格，337 調查並不限於美國企業，無論是美國企業或外國企業，只要進口商品對其依美國法在美國登記註冊之智慧財產權造成侵害，且控訴方於美國境內業已存在產業或正在建立相關產業者，皆能依法向 ITC 提起 337 調查申請。

（二）立案（institute）

337 調查程序之發動可由控訴方提出申請，亦得由 ITC 依職權發動。若由控訴方提出申請，則 ITC 在收到申請後 30 日內作出是否組建小組立案調查之決定[512]。而申請人若在提出調查申請之同時，也一併提交請求發布臨時救濟措施之申請，ITC 則會在收到申請後 35 日之內決定是否立案調查。[513]

大部份 337 調查申請 ITC 都會受理，若申請書內容未符合要求時，ITC 亦對申請人提出補充或修改之建議。然通常控訴方都會在向 ITC 正式提交申請書前，先向不公平進口貿易辦公室諮詢，並由不公平進口貿易辦公司對該申請書進行預審。在申請書被駁回之情況，控訴方仍得以向美國聯邦巡迴上訴法院起訴。

337 調查一旦立案，ITC 會指定一名行政法官負責該案件之調查，另外還會指定一名公設調查人代表公共利益參與調查程序[514]。為了促進程序之快速進行，ITC 會在調查發動後 45 日之內，確定調查結束之最終目標日期[515]。

與之同時，ITC 在立案後會將申請調查之申請書與調查通知送達至申

---

[511]http://www.usitc.gov/petitions_and_complaints/index.htm(最後瀏覽日期：2015 年 6 月 8 日)

[512]19 C.F.R. § 210.10(a)(1)

[513]19 C.F.R. § 210.10(a)(3)

[514]19 C.F.R. § 210.3

[515]19 U.S. Code §1337(b)(1)

請書上之列名被訴方，以及外國被訴方所屬國之駐美大使館[516]，並且在聯邦公報（Federal Register）上公告立案通知[517]。除此之外，為了諮商以及獲取相關資訊或意見，ITC 亦會將申請書送達至美國衛生與公共服務部(the Department of Health and Human Services)、司法部(the Department of Justice)、聯邦貿易委員會(the Federal Trade Commission)等相關部門[518]。

另外，有關商業秘密文件之保護，也會在立案之後由行政法院簽發保護令（protective order），對於含商業秘密之文件的使用和標記等加以規範[519]。保護令允許當事人之外聘律師得在調查中接觸商業秘密，但不允許當事人之內部顧問律師接觸開商業秘密文件[520]。保護令之主要作用在於保護當事人為調查所提供之商業秘密，同時也保護非當事人所提供之商業秘密。

（三）答辯

337 調查案件中的被訴方，在送達通知日起 20 日之內，應對調查通知提交書面答辯意見。負責案件之行政法官可以根據具體情況延長答辯時間，比如被訴方在美國境外時，行政法官會延長 10 日。另外，當控訴方同時申請臨時救濟措施時，被訴方在收到該申請之日起 10 日內，應提交對臨時救濟措施之書面答辯意見，若案件情況較複雜時，該期限為 20 日。[521]

答辯書中應包括以下內容[522]：

- 對調查申請書與立案公告中所控訴之事由予以承認、否認、或生明對某項事實之不知情等；
- 對申請書與立案公告中每項控訴進行抗辯，並提出相關佐證事實；
- 對系爭進口商品之相關數據，包括對美國之出口量、出口金額、被

[516]19 C.F.R. § 210.11(a)(3)
[517]19 U.S. Code §1337(b)(1)
[518]19 C.F.R. § 210.11(a)(4)
[519]19 C.F.R. § 210.4(f)(7)(ii)(A)
[520]19 C.F.R. § 210.5(b)
[521]19 C.F.R. § 210.13(a)
[522]19 C.F.R. § 210.13(b)

訴方生產能力以及美國市場對被訴方之重要性等之陳述；

- 其他任何積極抗辯，包括提出系爭商品未呈現被訴情節之專利分析報告等等。

若被訴方未能在規定期限內提交書面答辯，則會被視為放棄出庭與抗辯權。

（四）反訴（counterclaim）

在 337 調查程序當中，被訴方是可以提起反訴的，在調查發起後至公聽會開始前 10 日內，被訴方都可以提起反訴[523]。但反訴必須與 337 調查中之交易或事實存在直接關聯性，且其管轄權屬美國地方法院。因此，當被訴方向 ITC 提出反訴請求時，應立即向對反訴有管轄權之地方法院提交移送通知，反訴之日期亦由 337 調查啟動之日起計算。然反訴之提起並不會影響 337 調查程序之進行，當被訴方因相同爭點之權利請求問題，同時面臨地方法院訴訟程序與 337 調查時，被訴方得提出暫停地方法院之訴訟程序[524]。另外，此反訴並不會收取起訴費用。

（五）訴訟參加（Intervention）

與 337 調查有關之利害關係人，可以藉由訴訟參加而參與 337 調查程序。在 337 調查程序開始之後至公聽會開始前 10 日，被訴方以外之利害關係人可以提出訴訟參加之申請[525]。

（六）證據開示（Evidence Discovery）

ITC 對於證據之相關規則制定在聯邦法規第 19 篇第 210.27 條至 210.32 條，其大致內容與聯邦民事程序相仿[526]。證據開示乃當事人雙方都可以行使

---

[523]19 C.F.R. § 210.14(e)

[524]19 U.S. Code §1337(c)

[525]19 C.F.R. § 210.19

[526]http://www.usitc.gov/faqs/intellectual_property_faqs.htm#expand (最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日)

的權利，任一方當事人可以要求對方開示與案件相關之事實與資訊，從而獲取必要證據。行政法官在 337 調查程序開始時就會制定整體程序規範之基本規則（Ground Rules），而證據開示之進行即應依該基本規則運作[527]。

以證據範圍來說，任何與控訴或抗辯有關之非保密問題，均得進行證據開示，包括物證、人證、得採取之救濟措施、被訴方提交之擔保等[528]。蒐集證據之方式也相當多樣，諸如承認要求、質詢、傳票、書面證詞、進入工作現場調查、文件提交等等[529]。當事人亦得在特別情況下要求另一方當事人對相關資訊進行補充或答覆[530]。

至於具有商業機密之文件或問題，行政法官會在調查開始時發布商業機密保護令（Protective Order）[531]，其中規定有權在 337 調查程序中接觸商業機密文件之人員，以及對該等商業機密之處理和保密等。

（七）聽證前預審會（Pre-Hearing Conference）

行政法官在公聽會之前，會先舉行預審會，也就是聽證前會議，其性質類似民事訴訟程序中之準備程序或證據調查程序。預審會之次數沒有特別限制，實務上行政法官至少會召開一次預審會，而預審會的內容與目的包括下列事項[532]：

- 簡化與釐清當事人間的爭點；
- 聽證範圍；
- 修正訴狀之必要或訴求聲明之修正與否；
- 對事實與文件內容真實性進行審查；

---

[527] 19 C.F.R. § 210.5(e)、19 C.F.R. § 210.61
[528] 19 C.F.R. § 210.27(b)
[529] 19 C.F.R. § 210.27(a)
[530] 19 C.F.R. § 210.27(c)
[531] 19 C.F.R. § 210.34
[532] 19 C.F.R. § 210.35(a)

- 促進證據開示與提示之速度，包括證人人數限制；
- 其他有助於調查程序進行與快速之處分事項，包括證據交換、取證時間、證人資訊等。

337 調查程序中，行政法官會在預審會議中公布證據開示的基本規則與調查程序時程表。在聽證前的最後一次預審會中，會完成所有準備工作，並在容許範圍之內，預先調解所有可能造成妨礙證據提示之紛爭。

（八）公聽會（Evidentiary Hearing）

按聯邦法規第 19 篇第 210.36 條之規定，任何行政調查根據美國行政程序法（Administrative Procedure Act）之規定都應提供聽證之程序。公聽會之目的在於使行政法官藉由對證據與當事人雙方言詞辯論進行審查以作成初步裁定，其中包括決定被訴方是否違反 337 條款之規定，以及選擇適當之救濟措施等[533]。

337 調查程序當中之公聽會程序均應符合美國行政程序法之相關規定[534]，故當事人在聽證程序當中，亦享有所有相關之程序權利，包括適當通知、交互詰問、異議、不服等等[535]。

另一方面，除了行政法官發布不公開進行或涉及商業機密討論時會清場之外，公聽會皆公開進行[536]；而不公平進口調查辦公室則會派員以第三人身份參與案件，並提出書證以及訊問當事人所提之證人。

（九）行政法官作出初步裁定（Initial Determination）

公聽會結束之後，各方當事人應提交公聽會後之辯論書狀，其中應記載有關事實之認定與法律觀點的辯論意旨。當行政法官審查完公聽會後辯論書狀，即會作出初步裁定。初步裁定內容應說明案件處理之必要爭點相

[533] 19 C.F.R. § 210.36(a)
[534] 5 U.S.C. § 554 - § 556
[535] 19 C.F.R. § 210.36(d)
[536] 19 C.F.R. § 210.36(b)

關之事實認定，以及推論所依據之理由，該進口商品是否違反 337 條款，並且對救濟措施提出建議[537]。

關於初步裁定的作成期限，行政法官則應該目標期限屆至 4 個月前作成初步裁定[538]。初步裁定公布之後，對於來自其他相關公部門[539]之建議或複審請求，在訴之範圍之內，ITC 應考量該等建議或請求，並在初步裁定送達後，給予 10 天期限讓該等部門得以提交相關意見[540]。而 ITC 若未對初步裁定進行覆審，則該初步裁定將自動成為 ITC 之最終裁定[541]。

（十）ITC 複審（Review by ITC）

ITC 得自行決定對初步裁定進行複審，而當事人亦得向 ITC 提出對初步裁定進行複審之請求，但必須指出請求複審之理由[542]，包括：

- 對事實認定或判斷推論存有明顯錯誤者；
- 適用法律有錯誤，例如未適用先前判例、規則或法律、或者構成裁量濫用等情形；
- 初步裁定與 ITC 立法目的及政策不符。

除了複審請求之外，ITC 也可以依職權對初步裁定進行複審。在初步裁定有明顯事實上或法律上之錯誤，或者是不符合 ITC 政策目的之時，ITC 得主動發布命令對初步裁定進行複審[543]。

ITC 是否對初步裁定進行複審，應在初步裁定作成發布後 45 日之內決

---

[537]19 C.F.R. § 210.42(d)

[538]19 C.F.R. § 210.42(a)(1)(i)

[539]包括聯邦貿易委員會(the Federal Trade Commission)、美國衛生及公共服務部(the U.S. Department of Health and Human Services)、美國聯邦司法部(the U.S. Department of Justice)、美國海關(U.S. Customs Service)等以及其他相關之公部門。

[540]19 C.F.R. § 210.42(e)

[541]19 C.F.R. § 210.42(h)

[542]19 C.F.R. § 210.43(b)(1)

[543]19 C.F.R. § 210.44

定[544]。ITC 對初步裁定之複審得就部分或全部內容進行複議、維持、駁回或者是修改[545]。而 ITC 作出之複審決定將成為最終裁定，若最終裁定認為進口商品違反 337 條款，則會將最終裁定公布在聯邦公報上，並提交給總統審查[546]；反之，若最終裁定認為進口商品並未違反 337 條款，則無須提交至總統審查。最終裁定公布之後，若 ITC 裁定應發布排除令時，在總統審查期間內，系爭商品仍可以進入美國市場，但進口商必須依 ITC 之決定提供一定數額之擔保金。

（十一）總統審查（Presidential Review）

ITC 對進口商品作出違反 337 條款之最終裁定後，除了公告在聯邦公報外，還會將該裁定與相關建議一併轉呈至總統進行審查[547]，但誠如前述，對 ITC 之最終裁定進行審查者並非總統本人，而是委托美國貿易代表辦公室。在此階段中，美國貿易代表辦公室，會代替審查 ITC 針對 337 救濟程序所作出的最終裁定，審查期限為 60 日，貿易代表辦公室會基於政策因素（policy reasons），對該裁定進行審查並加以否准。一旦作出否決並通知 ITC，則本案即告終結不得上訴，ITC 所作出的救濟措施與命令皆因此不再有任何效力[548]；此外，若於該 60 日期限內未作出任何否准，則一旦期限屆滿，該裁定就會自動成為最後確定裁定[549]。

值得注意的是，在總統審查階段否決 ITC 最終裁定的情況非常少，至 2014 年為止，僅有 6 件[550]；而在各案件中，政策因素的考量點包括：考量

---

[544]19 C.F.R. § 210.42(h)(1)

[545]19 C.F.R. § 210.43(d)

[546]19 C.F.R. § 210.45(c)

[547]19 C.F.R. § 210.49(b)

[548]19 U.S Code §1337(j)(2)

[549]19 C.F.R. § 210.45(d)

[550] Certain Welded Stainless Steel Pipe and Tube, Inv. No. 337-TA-29, USITC Pub. No. 863 (Feb. 1978)；Certain Headboxes and Papermaking Machine Forming Sections for the Continuous Production of Paper, and Components Thereof, Inv. No. 337-TA-82A, USITC Pub. No. 1197 (Nov. 1981)；Certain Molded-In Sandwich Panel Inserts and Methods for their Installation, Inv.No. 337-TA-99,USITC Pub. No. 1246 (May 1982)；Certain Alkaline Batteries, Inv. No. 337-TA-165, USITC Pub. No. 1616 (Nov. 1984), aff'd Duracell Inc. v. U.S. Int'l Trade Comm'n, 778 F.2d 1578 (Fed. Cir. 1985)；Certain Dynamic Random Access Memories, Inv. No. 337-TA-242, USITC Pub.

公眾利益與健康、維持美國經濟的競爭狀態、在美國生產具有競爭力的產品、考量美國消費者福利以及美國外交上的經濟與政治關係[551]。

最近一次 ITC 最終裁定在總統審查階段遭到否決者，係三星向 ITC 控訴蘋果侵害其相關通訊技術之專利權，涉案產品包括 iPhone 4、iPhone 3GS、iPad2 等手機與平板商品。ITC 最終裁定認定蘋果侵害三星相關專利，並對蘋果涉案商品發出排除令與禁止令，而 ITC 最終裁定被否決之原因，在於美國貿易代表認為「標準必要專利（Standard-Essential Patent, SEP）」之擁有業者，應遵守公平合理且非歧視原則（fair, reasonable, and non-discriminatory, FRAND 原則），將 SEP 專利授權給競爭對手；但若允許此案之禁止令，則會使擁有 SEP 專利之業者擁有過度影響力，造成專利權過度主張之問題，影響美國市場競爭環境，並可能損害美國消費者之利益，因此推翻該 ITC 最終裁定[552]。

（十二）司法審查

對於 337 調查之最終確定裁定，當事人任一方不服時，均可在該裁定生效後 60 日之內向美國聯邦巡迴上訴法院提起上訴。聯邦巡迴上訴法院得對 ITC 之裁定進行司法審查，但在上訴期間，ITC 所執行之救濟措施不會因此而停止。

聯邦巡迴上訴法院通常僅針對法律適用層面進行審查，關於事實認定，除非是 ITC 沒有實質證據之情況，上訴法院才能推翻 ITC 之事實認定。依 337 條款之規定，在 337 調查案件中，受有不利影響之人得上訴至司法審查[553]，因此在聯邦巡迴上訴法院之審查中，上訴人通常是 ITC 裁定中之

No. 2034 (Nov. 1987)；certain electronic devices. including wireless communaication devices, protable music and data processing devices, and tablet computers, Inv. No. 337-TA-794.

[551]Duracell Inc. v. U.S. Int'l Trade Comm'n, 778 F.2d 1578, available at: https://law.resource.org/pub/us/case/reporter/F2/778/778.F2d.1578.85-2072.html （最後瀏覽日期：2015/12/3）

[552]美國貿易代表 Michael Froman 在致信給 ITC 主席 Williamson 信中說明，可詳見 http://keionline.org/sites/default/files/USTR_ITC_Apple_Samsung_ITC_08032013%20Letter.PDF （最後瀏覽日期：2015/12/3）

[553]19 U.S. Code § 1337(c)

敗訴方，而被上訴人並非勝訴方，而是 ITC。然 ITC 裁定中之勝訴方得申請參加上訴以介入訴訟程序，並支持 ITC 之答辯，因此在實務上，上訴方通常要面對的對手乃是 ITC 以及 ITC 終裁中之勝訴方[554]。

若當事人不服聯邦巡迴上訴法院之裁定，仍得上訴至聯邦最高法院，而聯邦最高法院作出之裁定具有終局確定性，故當事人不得再對之提起上訴。

二、救濟手段

在 ITC 之訴訟程序當中，請求權人是不能請求金錢賠償，僅能透過 ITC 發布之行政命令作為救濟措施，例如禁止系爭商品輸入美國之排除令等[555]。而在實務上，ITC 於 337 調查程序中能作成之救濟措施分為兩種：永久性救濟措施與臨時性救濟措施。

表 34　337 調查中之救濟措施

永久性救濟措施	臨時性救濟措施
有限排除令 （Limited Exclusion Order）	臨時普遍排除令 （Temporary Limited Exclusion Order）
全面排除令 （General Exclusion Order）	臨時有限排除令 （Temporary General Exclusion Order）
停止與禁止令 （Cease & Deist Order）	臨時停止令 （Temporary Cease&Desist Order）
同意令 （Consent Order）	
扣押與沒收令 （Seizure and Forfeiure）	
罰款 （Civil Penalty）	

[554]http://usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf
(最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日)

[555]http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf, at 24
(最後瀏覽日期：2015 年 6 月 23 日)

（一）永久性救濟措施（Permanent Relief）

ITC 經 337 調查程序後一旦認定進口商品違反 337 條款，則會對該進口商品採取特定措施，以救濟國內產業之損失。該等救濟措施包括排除令、停止與禁止令。此時，當事人之間亦得選擇和解，而 ITC 可以為當事人主持和解並發布同意令。另一方面，如果當事人違反 ITC 發布的排除令，逕行將商品出口至美國，ITC 則有權對該商品發布扣押與沒收令；不僅如此，若當事人在 ITC 發布排除令和停止令之後，仍違反 ITC 之命令時，ITC 則可對之採取罰款。

1. 排除令

排除令係指禁止侵權商品進入美國境內，以保障權利人之權利。值得注意的是，排除令所要排除之商品僅限於該排除令生效之後的商品進口行為，而不能適用於調查過程中或調查前所進口之商品。排除令可分為全面排除令與有限排除令，其執行機關則是美國海關。

全面排除令，是 ITC 在 337 調查案件所採取之救濟措施中效力最強大的命令。全面排除令禁止所有同類侵權商品進入美國市場，不分進口產地來源為何，也不管是否列為被訴方，全面排除令的執行對象並不分原產地或生產商，甚至包括目前與今後尚未掌握之生產商和進口商，其影響效果之龐大由此可知。就因為全面排除令所帶來的影響範圍十分廣泛，因此除非是「有違反 337 條款情事存在，且難以辯識侵權產品來源之案件」或「為防止侵權人規避有限排除令之情況」，否則 ITC 不得任意發布全面排除令[556]。

相對於全面排除令，有限排除令則是針對對列名被訴方之侵權商品採取禁止進入美國境內之救濟措施[557]。有限排除令僅對在 337 調查中的特定當事人之商品採取排除，簡言之，只有特定公司企業生產製造之商品會被拒絕進入美國境內，其他不同生產商之同類商品並不受影響。但有限排除

[556]19 U.S. Code § 1337(d)(2)
[557]19 U.S. Code § 1337(g)(1)

令中所針對排除之公司或企業，該公司或企業目前或未來所生產製造所有類型之產品，只有存在有侵權行為者，皆在有限排除令適用範圍中，並不限於 337 調查中所裁定之商品類型。

ITC 一旦作出排除令，會立即通知美國財政部與海關。財政部長接獲此通知後，應透過適當官員對此類進口加以排除；而海關則會立即通知所屬關口，依排除令所示，停止系爭侵權商品之進口[558]。

2. 停止和禁止令

排除令是針對尚未進入美國境內之商品，對之採取拒絕的手段；而停止令則是對已經進口到美國境內之侵權商品，禁止其於美國境內銷售、散布或以其他方式使用侵權進口商或不公平競爭進口商品[559]。停止令可以單獨適用，亦得與排除令併用。但停止令之執行並非海關，而是由 ITC 親自執行。在有些 337 調查案件中，ITC 可以要求被訴方定期報告該侵權商品之銷售記錄或其他相關資訊，若被訴方無視停止令，而執意將侵權商品輸入美國境餒並進行銷售散布行為，則可能面臨來自 ITC 的罰款[560]。

3. 同意令

當事人在 337 調查中，可以透過和解或同意令的方式終止調查程序。同意令與和解協議不同之處在於，同意令保留了 ITC 的管轄權。因此同意令的內容可能會包含當事人應對控訴事實之承認、放棄以司法或他法對同意令之有效性提起異議、聲明配合 ITC 就同意令之實施而收集相關資訊、聲明願意依 ITC 之相關規定進行修改、實施或撤回等[561]。

4. 扣押與沒收令

當 ITC 發布排除令，拒絕某項商品進入美國境內，此時若有企業或公

[558]19 U.S. Code § 1337(e)(1)
[559]19 U.S. Code § 1337(f)(1)
[560]19 U.S. Code § 1337(f)(2)
[561]19 U.S. Code § 1337(c)

司無視該排除令而企圖將系爭商品出口至美國市場，則美國海關可以依 ITC 發布之扣押與沒收令，對所有嘗試進入美國之侵權商品加以扣押並沒收[562]。

5. 罰款

相關當事人若違反 ITC 所發布之排除令與停止令時，將會面臨每日 10 萬美元，或者是相當於其每日違法進入美國之商品價值兩倍的民事處罰。由 ITC 取兩者中較高金額者處罰之[563]。

（二）臨時性救濟措施（Temporary Relief）

除了永久性救濟措施之外，控訴方在提交 337 調查申請之申請書時，亦能同時請求 ITC 采取臨時救濟措施，包括臨時排除令和臨時禁止令，其救濟措施之內容，與永久性措施內容一致。臨時救濟措施之採取與否，ITC 會考量控訴方在 337 調查中之勝訴可能、若不採取臨時性措施對美國國內產業所可能造成之損害、採取臨時性措施對被訴方所可能產生之損害，以及公共利益層面的問題等[564]。

ITC 若接受採取臨時救濟措施之申請，則會將申請提交給行政法官，並在調查開始後 90 日之內，於控訴方交納保證金後，依控訴方之要求發出臨時救濟措施；若案件情況複雜，得延長為 150 日[565]。

控訴方得申請臨時救濟措施之期間，係提交調查申請書開始到 ITC 作出最終裁定之前，此間任何時候皆能申請臨時救濟措施。該申請須以動議之方式提交，並隨附相應之書面證詞與證據。但在實務上，337 調查中的控訴方申請臨時救濟措施之情況並不常見。

ITC 接受臨時救濟措施之申請後，會轉由負責案件之行政法官審理。

---

[562] 19 U.S. Code § 1337(i)
[563] 19 U.S. Code § 1337(f)(2)
[564] 19 U.S. Code § 1337(e)(1)
[565] 19 U.S. Code § 1337(e)(2)

按聯邦法規第 210.51 條第(b)項規定，在 337 調查程序中申請之臨時救濟，行政法官必須在調查成立公告後 90 天之內作出是否採取臨時救濟措施之決定，除非是該等案件內容複雜，而能延長至 150 天。

若 ITC 認為控訴方對臨時救濟措施之申請，其證據不夠充分，採取臨時救濟措施會對被訴方造成實質損害時，可以要求控訴方提供擔保。而 ITC 之最終裁定認定系爭進口商品並未侵權時，控訴方之保證金將被作為補償而歸於被訴方[566]。

另外，在實施臨時救濟措施期間，進口商須向美國海關交納保證金後，才能繼續進口系爭商品，而保證金數額則由 ITC 核定。保證金數額應足以保護控訴方之利益，而 ITC 最終裁定認定系爭進口商品確實侵害控訴方之智慧財產權時，保證金將歸控訴方所有。

三、337 調查與專利訴訟之比較

美國就智慧財產權所引發之訴訟，包括專利侵權或著作權侵權訴訟等，均由美國聯邦法院專屬管轄。但 337 條款針對不公平之進口貿易加以規範，使 ITC 因此對進口商品擁有管轄權限，得針對侵害智慧財產權之進口商品進行調查，以及根據調查結果採取救濟措施。因此，智慧財產權人在其權利受到進口商品侵害時，不但能向美國聯邦法院提起相關侵權訴訟，同時也能向 ITC 提起控訴。因為 ITC 之救濟措施並不包括損害賠償，而聯邦法院之裁定結果也不包含排除商品進口，故權利人通常會同時向聯邦法院與 ITC 提起訴訟，如此一來，權利人不但能從法院獲得金錢賠償，也能從 ITC 獲得排除商品進口之救濟。而本文僅就 337 調查與專利訴訟兩者差異進行探討。

（一）管轄機關性質不同

美國聯邦法院係司法機關，而 ITC 雖然得進行調查並作出裁定，但卻

[566] 19 C.F.R. § 210.52(d)

並非真正的司法機構，而屬於準司法機構，其地位相當於我國公平交易委員會。

（二）管轄權性質不同

美國聯邦法院的管轄權判定為對人管轄，換言之，美國聯邦法院是否具有管轄權，必須同時符合對案件被告有管轄權，且對系爭法律關係有管轄權。而 ITC 在 337 調查當中係針對進口商品，屬於對物管轄權，只要進口商品侵害美國智慧財產權，而控訴方證明其符合國內產業要件之後，不管進口商品之製造商、承銷商等是否為美國企業，均為適格被訴方。

（三）救濟措施不同

美國聯邦法院就智慧財產權侵權訴訟，得就權利人之權利受損害之程度進行考量，並依權利人之損害賠償額作成判決，但卻無法排除該侵權商品進入美國境內。相對於此，ITC 乃對物管轄，因此得就侵權之進口商品採取排除令或禁止令，拒絕該商品進入美國境內或禁止該商品在美國進行交易買賣，但 ITC 採取之救濟措施並不包括金錢損害賠償。

（四）審理期限不同

聯邦法院對智慧財產權侵權訴訟之審理，從案件繫屬到終結，一般而言須耗費三年至三年以上的期間；相對之，ITC 依 337 條款採取調查程序，因講求迅速調查，故從起訴到案件終結僅需 12 個月至 16 個月。

（五）損害證明要求不同

聯邦法院在智慧財產權侵權訴訟當中，控訴方須證明其相關權利受到損害，並證明損害之存在；而 337 調查當中，控訴方僅須滿足國內產業之要求即可，無須證明損害之存在。

（六）總統是否得行使審查

ITC 作出之最終裁定須呈至總統進行審查，而總統會按政策考量決定是否否決該最終裁定；而聯邦法院屬司法機關，若當事人不服判決結果得採取上訴，但無論如何最終確定判決無須呈交總統，總統也無法對法院最終判決進行審查。

表 35　337 調查程序與聯邦法院侵權訴訟之差異

差異	ITC 執行 337 調查程序	聯邦法院侵權訴訟
起訴至案件終結期間	12-16 個月	3 年或 3 年以上
案件開始	控訴方提交控訴，或由 ITC 依職權調查	原告提起侵權訴訟
管轄權	對物管轄	對人管轄
當事人	控訴方（Complainants） 被訴方（Respondents） 公設調查人	原告（Plaintiff） 被告（Defendant）
程序依據	ITC 程序法規（ITC Rules of Practice and Procedure） 行政法官會在個體案件中制定審理規則。	聯邦民事訴訟程序
審理者	行政法官及委員會審理	法官 陪審團
救濟措施	排除令：由海關執行 禁止令：禁止被訴方銷售系爭進口商品	損害賠償 命被訴方停止侵權行為
總統審查	由總統進行政策審查	總統無權就判決進行審查

資料來源：本研究整理

第四節　小結

337 條款調查依據侵害行為可以區分為侵害智慧財產案件與不公平競爭行為案件，觀察實施趨勢之分析結果可以發現，337 條款調查高度集中在侵害智慧財產類型之案件，特別是電腦通訊產品(34%)、其他消費型電子產品(15%)、藥品與醫療器材(10%)、汽車製造相關產品(6%)、積體電路產品(5%)等產品領域。此一類型調查案件之主要特徵在於調查進口商品之

侵權行為，而無須針對產業損害加以證明。

進一步觀察 337 條款調查的控訴方資格，首先，提請 337 調查案件之控訴方資格，係依據「在於美國境內之實體經濟活動」加以判斷，此一要件乃針對控訴方在美國之實體經濟活動，與是否身為美國公民無關，亦與該企業是否在美國登記與否無關。因此，無論是美國公司或是外國公司，都可以在符合國內產業資格要件的情況下提出 337 條款之控訴。其次，美國在 1988 年修法之後，允許未從事生產製造之智慧財產權人（NPEs）仍可以做為作為 337 條款之當事人主體。根據本章實施趨勢之分析結果，現階段 337 條款調查案件仍以控訴方為非 NPEs 廠商為主要案件類型，然而，進一步觀察 2011 年 2014 年間之統計數據，顯示以 NPEs 提出 337 條款調查申請案件之比例有逐漸提高之趨勢。由此觀之，337 條款調查案件在控訴方資格方面具備兩項重要特徵，一是允許外國公司提出調查申請，二是允許未從事生產製造之智慧財產權人 NPEs 提出調查申請。

從救濟措施類型與救濟令之法律效果加以觀察，在 337 條款之救濟手段當中，以禁止侵權商品流通的排除令(及其衍生之扣押與沒收令)、停止令、禁止令此三種類型之救濟措施影響最大，影響所及將使侵權商品不得輸入美國境內、或在美國境內銷售、散布或以其他方式使用該項產品。相對於此，透過和解或同意令的方式終止調查程序之案件，對於涉案產品之流通所產生之衝擊性較低。對照我國廠商遭受 337 條款調查案件之統計數據(2009-2014)，可以發現遭調查案件之中最終獲判排除令的比例極低，在 61 件中有 48 件係以和解、同意令或控訴方撤銷控訴而終結調查，有 10 件則是 ITC 最終認定未違反 337 條款，而 ITC 最後認定違反 337 條款者有 3 件。觀察此一趨勢，顯示目前 337 條款調查案件對於我國產品進入美國市場之影響程度較低。

第六章　結論與政策建議

第一節　結論

一、美國補貼及平衡措施規範之發展趨勢

（一）美國 2012 年後強化對其他國家補貼行爲之監督與反制

有鑒於美國總統歐巴馬在 2010 年 1 月 27 日向國會參眾兩院發表國情咨文，提出將在 5 年內使美國出口倍增的計畫（NEI）中，幫助美國經濟復甦與促進更多美國企業提升其出口競爭力之方式之一，即有效落實貿易對手國對於美國間之貿易法規範義務，特別是強化補貼規範之執行，從而美國政府在 2012 年 2 月於 USTR 下成立跨部門貿易執法中心 (ITEC)，主要協助美國產業面對不公平貿易效果的補貼行為加以反制，ITEC 代表美國政府整體更積極的立場與做法，以確保其他貿易夥伴遵守其國際貿易義務，於是 ITEC 成立後美國展開之平衡措施調查案件數量，確實從 2012 年僅有 5 件急遽增加至 2013 年 19 件及 2014 年 18 件。

而臺灣在此一趨勢受到同樣影響，在 2012 年以前幾乎未見美國對臺灣展開平衡措施案件之調查，不過在 2012 年後迄今已陸續有三件涉及我國鋼品產品，受到美國平衡措施與反傾銷措施之雙反調查，特定鋼釘產品已結案未被課徵平衡稅，特定抗鏽蝕性鋼品目前僅完成初步裁定，但亦未認定我國涉案廠商有構成可受平衡之補貼，因此目前僅有非方向性電磁鋼片案中之麗鋼公司已被確定課徵平衡稅。然而美國政府強化因應外國政府補貼措施與落實反制補貼之貿易政策，儼然成形，短期內該等政策方向應不會改變。

（二）WTO 爭端解決裁決對美國補貼認定原則之主要影響

根據第三章 WTO 案例分析結果，可以發現經由 WTO 爭端解決機制之審理認定後，部分案件中上訴機構給予美國國內平衡措施規範或作法之適法性基礎，包括有對於構成財務補助之解釋、公立機構透過中介機構、在行政複查中納入新補貼措施調查等規定或作法上，WTO 認為並無違反 SCM 協定之疑慮，對此，亦可作為後續我國在協助業者掌握美國規定之參考。

議題	爭執點	WTO認定美國措施「合法」之結論
提供貨品與勞務	提供鐵礦或煤礦開採權，是否為「提供貨品或勞務」?	即便開採有風險與資源投入，但給予伐木的權利、或是開採礦藏的權利，都是政府賦予開採者得專屬的運用其開採後資源的權利，而該等資源實際上為政府所擁有控制者，故構成「提供貨品或勞務」
財務補助	公立機構透過中介機構提供企業基金貸款，是否仍符合所謂「直接資金之移轉」?	公立機構對中介機構所管理的基金運用有決策權，SCM協定強調「政府措施涉及」，則無須過度強調「直接」一詞，亦即透過中介機構提供基金貸款，仍構成「直接資金之移轉」。
新補貼的指控	在行政複查中納入新補貼措施之審查的合法性	第21.2條規定複查，為「主管機關複查繼續課徵平衡稅是否為抵銷補貼(subsidization)所必要者」，故允許調查機構在行政複查時，為評估補貼造成的損害是否會繼續或再發生，可檢視不在當初原始調查範圍的補貼措施，惟須證明與說明所檢視的新補貼措施與原本課徵的平衡稅具有緊密關聯性
美國聯邦法規補貼利益計算基準機制「本身」(as such)	是否應該分別計算「政府報酬適當性」及「授予利益」?	SCM協定第14(d)條規定「政府提供貨品或勞務或購買貨品，除係以低於適當之報酬提供，或以高於適當之報酬購買者外，不應視為授與利益」。換言之，確認報酬的適當性程度，係基於確認「利益」存在與否，無須進行「報酬適當性」及「授予利益」個別評估
	補貼利益計算採用基準價格之來源	只要採用「市場決定者」，可以反映現行市場行情，都可以是適當的參考來源，可能包括發生在私人之間、進口貿易的真實交易價格、或政府間具有競爭性的交易價格。
	採用境外價格的合法性	SCM協定第14(d)條之解讀，並未限制不得採用其他替代性基準，例如其他境外價格
	採用交付(as delivered)價格	SCM協定第14(d)條規定並未限定受調查國的所謂「現行市場行情」，止於「出廠前」(ex works)價格，並且SCM協定第14(d)條條文中，即有例示性的將運輸費用納入可做為現行市場行情判斷的因素考量之一

資料來源：本研究整理。

然而，部分 WTO 爭端案件之見解，亦對美國現行平衡措施規範或實務作法形成重大挑戰，特別是中國雙反案（DS379）對美國後續平衡稅調查程序之影響最為重要，上訴機構在「公立機構」、「地理特定性」、「雙重救濟」及「可得事實」等爭點上所採取的檢視標準，為後續爭端案件所援引。同時，在該案中遭認定違反 WTO 規範的美國調查實務作法，亦已依據美國《烏拉圭回合協定法》第 129 條規定完成執行裁定調查程序，透過裁定報告之說明，即可明確瞭解美國商務部針對 WTO 裁定結果所作出的回應方式與調整方案。

1. 公立機構之認定

在中國雙反案（DS379）中，上訴機構採取「受託行使政府功能」作為公立機構之認定標準，並要求小組與調查機關在調查時應適當考量所有相關特徵，且須針對個案中系爭機構的重要特徵及與政府之間的狹義關聯性進行適當評估。在後續爭端案件－美國熱軋碳鋼板產品平衡稅案（DS436）及美中平衡稅案（DS437）中，專家小組與上訴機構針對「公立機構」之認定亦採用此一檢視標準。換言之在後續案件中，WTO 上訴機構表示不再採用客觀「控制」標準，而採行「政府權能」標準，未來案件「公立機構」實務認定方法下，應調查政府對於系爭機構能夠行使有意義之控制，或系爭機構持續地、有系統地行使政府權能，或政府與系爭機構之間狹義地存在某種正式關聯(如持有多數股權)等，目的在獲得支持認定系爭機構享有並行使政府權能的證據，然而更重要的，不應偏重任一項要件來作成認定，而應綜合判斷。

為了符合 WTO 上訴機構裁定結果，商務部在公立機構認定上開始遵循「五項指標評估法」，作為判斷國營事業是否構成公立機構之方式，其分別檢視(1)政府持股比例、(2)政府於高階管理人員與董事會席次、(3)政府對業務之控制力、(4)遵守政府政策與利益以及(5)該機構是否由法律所創設，透過多方面獲得證據並適當考量所有相關特徵，以證明出口國之國營事業是在行使政府所賦予之權能。

觀察美國今(2015)年度對我國特定抗鏽蝕性鋼品發動之調查案，商務部

對於中國鋼鐵公司是否構成關稅法第 771(5)(B)條所稱之公立機構作了相當詳盡的調查，基於下列理由認定中鋼公司不構成公立機構[567]:

- 經濟部是中鋼公司最大股東，但持股比例未超過 24%，未達決定性比例；
- 指派之董事會成員不構成有意義的控制力；
- 董事會成員並未以政府干預角色介入公司營運或訂價策略；
- 在定價與供應方面與對手維持競爭關係。

由此觀之，商務部在對我國發動的調查案件中，針對公立機構之認定亦採取相同檢視方法。透過董事會成員之經營活動、訂價策略乃至於與對手之競爭關係等相關證據之檢視，判斷中鋼公司其與政府之間的狹義關聯性。

2. 地理特定性

根據專家小組及上訴機構在中國雙反案（DS379）及美中平衡稅案（DS437）所採取之檢視標準，商務部在判斷地理特定性時，除了分析「該項補貼是否位於特定區域」，及「補貼機關是否基於其權限提供補貼」兩項要件之外，還必須檢視工業園區內提供的土地使用權是否構成一項授予利益之「特別制度」，亦即單純僅調查工業園區的成立過程、設立程序不合常規的地方以及訂定土地使用權價格的方式還不足夠，還需進一步了解園區內外土地使用期限之差異、土地使用條件之差異，或是土地價格之差異等，俾以作為分析地理特定性之基礎。

在美國商務部具體實施上，其為了重新認定中國雙反案（DS379）所涉山東省淄博市「新世紀工業園區」的土地特定性問題，係採用山東省淄博市《桓台縣土地通知》，該通知針對各工業用地分區實施不同的定價制度。根據該通知訂定的土地使用權計算費率，顯示該工業園區為全縣最低費率、且透過利害關係人資料，可瞭解如此低費率與招攬投資政策目的、

[567]Certain Corrosion-Resistant Steel Products Preliminary Negative Countervailing Duty Determination, 80 FR 68852, November 6, 2015, page 11

與企業進駐的投資承諾具有密切關連性，此與新世紀工業園區設立的目的相吻合。此外，園區土地使用權的固定價格已有 15 年未調整，顯示價格政策並非建立在參考市場波動基礎上，而此與桓台縣的一般土地使用權政策顯有差異。從而商務部重新認定《桓台縣土地通知》針對新世紀工業園區實施的固定價格制度，與全縣適用定價制度顯有不同，故工業園區確實構成「特別制度」

專家小組進一步在美中平衡稅案（DS437）針對此一檢視標準加以闡釋，惟有涉案政府出售位於特定區域土地的條件，與出售非位特定區域土地的條件不同，且前者條件明顯對買受人更為優惠（如有特別使用規則或是售價不同），此時調查機關始得以「政府提供位於特定區域之土地」作為地理特定性之判定標準。

綜合而言，在今(2015)年 11 月特定抗鏽蝕性鋼品案所發布的初步裁定書中，商務部針對「屏東工業區提供提供土地租售」此一措施，要求我方提出更多資料加以說明[568]。根據美國調查作法的新趨勢，可以推估商務部在調查此一補貼措施時，將著重在檢視工業區內外土地價格、使用條件上之差異，並據以判斷屏東工業區內之土地價格是否低於區域外相同條件土地之價格。

3. 雙重救濟

根據 WTO 上訴機構之見解，對非市場經濟國家之進口產品同時課徵反傾銷稅與平衡稅之情況時，調查機關應於個案中認定及調查是否存在雙重救濟問題，以確認計算相關稅額時，同一補貼是否有被抵銷兩次之可能調查機關必須調查出口國家國內補貼是否降低系爭產品之出口價格，以及其降低的程度。如調查機關檢視後發現以非市場經濟法則為基礎所計算出來的傾銷差額，可能包含可歸因於補貼之某些要素，則應採取必要且正確的步驟調整其計算方式；同時，上訴機關進一步闡明調查機關檢驗雙重救

[568]Certain Corrosion-Resistant Steel Products Preliminary Negative Countervailing Duty Determination, 80 FR 68852, November 6, 2015, page 15.

濟之標準，即調查機關必須調查出口國家國內補貼是否降低系爭產品之出口價格，以及其降低的程度。在後續的美中平衡稅案（DS437）中，專家小組亦援用前述案例之檢視標準，要求商務部應於平衡稅調查程序中，確實分析及調查有無雙重救濟之情形。

為解決雙重救濟之 WTO 適法性問題，美國於 2012 年修法通過《非市場經濟國家適用 1930 年關稅法的平衡稅條款及相關問題之關稅法修正案》，增訂關稅法第 777A 條(f)，要求主管機關針對非市場經濟國家同時課徵反傾銷與平衡稅時，應在符合條件的情況下調整反傾銷稅率。

然而，觀察美國近期雙反調查案件上之實務作法，可發現商務部在反傾銷調查程序中，要求受調查對象必須填答問卷以提供足夠資訊，證明出口國政府所給予之補貼已全部用在降低出口價格。若商務部發現受調查對象已經提供足夠證據，證明「成本與價格之間的連結」，即會在計算平衡稅額時給予雙重救濟扣抵。由此觀之，商務部現行實務作法，係將舉證責任加諸於受調查對象，即由被調查國負責證明其所給予之補貼已全部用在降低出口價格，方得以免除併課平衡稅。

4. 可得事實之運用

上訴機構在美國熱軋碳鋼產品平衡稅案(DS436)指出，及美中平衡稅案（DS437）之上訴報告，可發現：調查機關僅在替補「不足資訊」時，方得適用已登記在案之可得事實，作出確切之補貼或損害裁定；且調查機構應使用合理可補充不足資訊的「可得事實」，以獲致準確的裁定。此外，調查機構的裁定須反映出評估可得證據的過程（評估的程度和特性取決於案件的具體情況）。

值得注意的是，美國於今（2015）年 6 月 29 日公布了「2015 年貿易優惠延長法[569]」（Trade Preferences Extension Act of 2015，即 H.R.1295 法案），進一步擴大不利之可得事實的適用範圍。其中，H.R.1295 法案第 502

[569]See https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1295/text/pl

條即修訂了美國關稅法第 776 條之規定，明定商務部利用可得事實作出不利推論之若干情形，該條主要可分為二大部分：

（1）美國關稅法第 776(b)條：不利推論

當主管機關認定利害關係人未提交其所要求之資料時，依據本條規定，主管機關得作出不利於當事人之推論。H.R.1295 第 502 條即新增了關稅法第 776(b)(1)(B)款[570]規定，明定主管機關無須依據利害關係人倘若有配合提供資訊時可能給予的資訊為基礎，決定或調整可平衡補貼率。此款規定即嚴格要求利害關係人應於第一時間提交資料，以免遭受不利推論。

（2）美國關稅法第 776(d)條：不利推論認定之補貼率及傾銷差額

H.R.1295 第 502 條新增美國關稅法第 776(d)條規定。其中，關稅法第 776(d)(1)條[571]明定主管機關對當事人為可平衡補貼率之不利推論時，則主管機關可依據:1)在涉及同一國家之相同或類似補貼計畫的平衡稅調查程序時，得採該可平衡補貼率；或 2)如未有相同或類似補貼計畫時，由主管機關透過調查程序對補貼計畫加以認定出合理的可平衡補貼率，明定主管機關採用不利之可得事實的適用情形。

另一方面，關稅法第 776(d)(2)條[572]規定，則賦予主管機關自由適用其認定之可平衡補貼率，亦包含其認定之最高稅率，故主管機關之權限未因

---

[570]Article 776(b)(1)(B) of The Tariff Act of 1930: “(the administering authority or the Commission)is not required to determine, or make any adjustments to , a countervailable subsidy rate or weighted average dumping margin based on any assumptions about information the interested party would have provided if the interested party had complied with the request for information.”

[571]Article 776(d)(1) of The Tariff Act of 1930: “In General.-If the administering authority uses an inference that is adverse to the interests of a party under subsection (b)(1)(A) in selecting among the facts otherwise available, the administering authority may-

(A) in the case of a countervailing duty proceeding-

(i) use a countervailable subsidy rate applied for the same or similar program in a countervailing duty proceeding involving the same country; or

(ii) if there is no same or similar program, use a countervailable subsidy rate for a subsidy program from a proceeding that the administering authority considers reasonable to use; and…”

[572]Article 776(d)(2) of The Tariff Act of 1930: “(2) Discretion to Apply Highest Rate.—In carrying out paragraph (1), the administering authority may apply any of the countervailable subsidy rates or dumping margins specified under that paragraph, including the highest such rate or margin, based on the evaluation by the administering authority of the situation that resulted in the administering authority using an adverse inference in selecting among the facts otherwise available.”

適用不利之可得事實而有所減損。至於關稅法第 776(d)(3)條[573]規定則再一次確認主管機關之責任範圍，免除主管機關估算利害關係人倘若提供資訊時之可平衡補貼率；或是其所用之可平衡補貼率反映該案利害關係人所涉之商業現實。

整體而言，H.R.1295 第 502 條清楚界定主管機關進行不利推論之權限及範圍，特別是在可平衡補貼率之計算方面，受調查對象如未提供充分資訊，則商務部將採用不利之可得事實進行計算，且適用稅率範圍包含商務部認定之最高稅率，將嚴重影響受調查對象之利益。故此條條文足供各國及業者評估未盡合作義務可能遭遇之後果。綜上所述，政府部門應提醒潛在受調查對象，目前商務部已擴大「不利之可得事實」之適用範圍，一旦受調查對象未積極配合商務部提交相關資料，將更易於受到不利推論之負面影響。

二、反傾銷/反規避調查實務之發展趨勢

1. 產品總價值的「重要部分」計算方式與相關證據事項

在「美國完成或組裝產品」之規避調查中，商務部對於規避行為之調查重點，在於檢視原命令適用產品是否改以零組件方式輸入美國，以規避原反傾銷命令之適用。美國關稅法第 781 條(a)(1)關於美國完成或組裝產品之規定中，並未針對如何判斷美國境內完成或組裝程序是否為「次要」或「無關緊要」，以及何謂完成後之產品總價值的「重要部分」加以規定。依據實務案例之分析結果，實務上，商務部仍會針對個別案件中進口零組件之價值，以及產品總價值進行計算，據以評估進口零組件之價值是否構成重要比重。原則上，商務部為了進行價格差距之計算工作，將要求受調

[573]Article 776(d)(3) of The Tariff Act of 1930: "No Obligation to Make Certain Estimates or Address Certain Claims. -f the administering authority uses an adverse inference under subsection (b)(1)(A) in selecting among the facts otherwise available, the administering authority is not required, for purposes of subsection (c) or for any other purpose-

(A) to estimate what the countervailable subsidy rate or dumping margin would have been if the interested party found to have failed to cooperate under subsection (b)(1) had cooperated； or

(B) to demonstrate that the countervailable subsidy rate or dumping margin used by the administering authority reflects an alleged commercial reality of the interested party."

廠商針對在美國境內之投資規模相關資料提出說明，比較不同加工程序所涉及之資金密集度、技術密集度以及加工程度等因素，據以綜合判斷產品組裝程序之附加價值。

2. 在判斷第三國完成或組裝產品原產地時，原則上商務部可不使用實質轉型原則

商務部在認定在第三國完成或組裝之產品，必須依據關稅法第 781 條(b)規定所列四項要件進行判定。其中，商務部在判斷第三國完成或組裝之產品是否屬於涉案國之產品時，可以不受到海關原產地規則之拘束。除此之外，聯邦法院審理商務部關於涉案產品來源國之認定結果時，除非商務部有適用法令上之錯誤，否則，原則上法院應支持商務部之認定結果[574]。因此，過去實務上商務部在判定第三國完成或組裝之產品是否屬於涉案國之產品時，多半摒棄關稅法所建立之各項標準，而逕依「實質轉型」原則分析最終產品之原產地。但在 2014 年聯邦法院 Peer Bearing-Changshan v. United States 案判決後，基於法院指出現行關稅法對於產地認定、製程或組裝行為構成產品總價值之兩項要件，已有明確規定，足以提供商務部進行產品來源國之判斷，故除非有特殊情形之例外，否則商務部不得利用「實質轉型」原則來分析系爭產品是以第三國或涉案國為其原產地。

3. 經「細微改變之產品」及「後續研發之產品」兩要件認定產品形式是否改變時，均包含五項「產品多元化標準」之評估

涉案廠商時常利用調整或改變產品之形式（form）或外觀（appearance），令該等產品不符合原反傾銷或平衡稅命令之產品物理描述，而規避原命令之拘束，而涉及產品形式或外觀之判斷上，在構成規避行為之「細微改變之產品」及「後續研發之產品」兩項要件上，均已形成均透過所謂五項明文化「產品多元化指標」(「Diversified Products criteria」)

[574]See, e.g., Duferco, 296 F.3d at 1095; see also Allegheny Bradford Corporation, d/b/a Topline Process Equipment Co., v. United States, 342 F. Supp. 2d 1172, 1183 (CIT 2004) (Allegheny Bradford).

來加以判斷，包括：產品整體物理特性、最終用戶的期待、產品最終用途、銷售管道及廣告行銷方式。

三、美國 337 條款調查案件之發展情形

提請 337 調查案件之控訴方資格，係依據「在於美國境內之實體經濟活動」加以判斷，此一要件乃針對控訴方在美國之實體經濟活動，與是否身為美國公民無關，亦與該企業是否在美國登記與否無關。因此，無論是美國公司或是外國公司，都可以在符合國內產業資格要件的情況下提出 337 條款之控訴。實務上，337 條款調查多被視為阻止商業競爭對手產品進入美國市場流通的專利訴訟手段，根據 337 條款調查實施趨勢之分析結果，近年間我國廠商經常使用 337 條款，在 2009 年至 2014 年之統計期間內，共計有 12 件調查案件為我國廠商作為控訴方所提出之調查申請。對照鄰近的日本與韓國，日、韓廠商在 337 調查中作為控訴方之情形亦相當地常見，在相同期間內，以韓國廠商作為控訴方的調查案件有 12 件，而日本廠商則為 20 件。因此，在審酌美國 337 條款調查對我國之政策意涵時，似不宜以保護我國產業的思維來加以看待。

337 條款調查作為業者運用之專利訴訟手段之一，在產業發展程度高、商業活動頻繁的產業領域中，業者遭到競爭對手發動侵權訴訟或 337 條款調查的機率亦隨之提高，因此，根據實施趨勢分析結果可以發現，我國對全球主要出口貨品項目與經常遭受 337 條款調查之產品類別相互一致，均為螢幕與電視類產品、積體電路與消費型電子產品。此一觀點即可適當說明我國最主要出口產業之商品，與經常受 337 調查產品類別呈現正相關之趨勢。

第二節　政策建議

一、涉及補貼調查之法律實體議題因應策略

（一）因應認定「公立機構」調查之準備策略

美國商務部為了符合上訴機構在相關 WTO 案例中檢視標準，對於國營企業是否構成「公立機構」之方式，不得逕採「控制」單一標準即加以認定，而須有「執行政府職能」之實質內容，進而美國後續國內調查方式，公立機構進行認定時落實採取「五項指標評估法」，包括(1)政府持股比例、(2)政府於高階管理人員與董事會席次、(3)政府對業務之控制力、(4)遵守政府政策與利益以及(5)該機構是否由法律所創設，然而任一項指標均非決定性因素，而係綜合判斷。從美國後續的平衡稅調查案件觀察，其對於五項指標之判斷方法，主要係透過問卷調查過程來蒐集及釐清其所需資訊，如以 2014 年晶矽太陽能調查 MEMO 之說明，商務部可能依據政府對公立機構持股之不同情況，而分別發出下列不同類型的調查問卷[575]：

第一種是「在調查期間政府由中國大陸政府具有主要所有權之企業」的情況，商務部將要求中國大陸政府提供下列資料：

- 足以證明調查期間內受調查廠商股權資訊的原本翻譯文件，例如：驗資報告、公司章程、股權轉讓協議或財務報告；
- 受調查廠商之前十大股東的姓名及其股東總數；
- 揭露是否有政府持股之情形，或是前十大股東與政府間之關係；
- 揭示中國大陸政府之持股比例及持有受調查廠商股份之各個政府機構之名稱；

[575]Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative　Countervailing Duty Determination in the Countervailing Duty　Investigation of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Products　from the People's Republic of China. C-570-011, June 2, 2014.

- 其他中國大陸政府認為足供證明受調查廠商非由政府控制之相關證據。

第二種情形是「中國大陸政府宣稱在調查期間內為私人所有之企業」，商務部則要求受調查廠商提供下列資訊：

- 足以證明調查期間內受調查廠商股權資訊的原本翻譯文件，例如：驗資報告、公司章程、股權轉讓協議或財務報告；
- 指出在調查期間，受調查廠商之所有人、董事會成員或經理人亦為中國大陸政府或中國共產黨官員者。
- 說明受調查廠商是否曾為中國大陸之國營企業；如是，則進一步說明目前受調查廠商之所有人、董事或高級經理人，是否在公司私有化之前即已參與公司之營運；
- 討論受調查廠商之經理人或董事會作出的營運或策略決定，是否須經政府審查或批准；如是，則進一步說明中國大陸政府之審查或批准程序。

第三種是「在調查期間政府對系爭機構持股比例未達多數股權」的情況，商務部會要求該機構提供下列資料以協助商務部調查持股來源，包括:

- 所有政府持股資訊(政府部門名稱與持股比例、國有事業名稱與持股比例)；
- 所有持股人名稱、持股比例、董事會成員；
- 針對董事會決策過程是否會受到政府干預提出說明；
- 針對政府持股是否具有特殊投票權或是其他決策控制權提出聲明，針對召開股東會是否設有特殊限制提出聲明、針對私人持股是否有特殊限制提出聲明，以及針對該公司私人持股的本質提出說明。

整體而言，可發現商務部除了要求提供股權資訊、董事會成員、高階

管理人員資訊外，還進一步要求提供所有與原料製造、價格相關之法律條文、政策文件、計劃文件，俾以作為認定中國政府或共產黨對於製造商之控制力，以及對製造商營運與決策方面的影響。不過將證據調查與分析的範圍延伸到政府持股與控制以外的其他因素，此一改變大幅提升了受調查國家政府部門與受調廠商之應訴負擔，惟同時也加重了相對國與受調查廠商之資訊提供義務。

以我國特定抗鏽蝕性鋼品案關於公立機構之認定為例，美國商務部檢視了經濟部對中國鋼鐵公司的持股比例、指派之董事會成員比例等證據事項，除此之外，還進一步調查經濟部對中鋼公司經營活動的影響程度，以及其客戶對該公司營運與競爭力的意見。最終，商務部在初步裁定書中詳盡地列了 1) 經濟部的持股比例、2)經濟部指派董事會成員比例、3)未施以實質意義的控制、4)政府對該公司定價、供應之干預程度以及 5)與對手間維持競爭關係等五項理由，該部綜合判斷後認定中鋼公司不構成關稅法第771(5)(B)條所稱之公立機構。

有鑑於此，我政府相關單位應提醒潛在受調查業者，目前美國商務部已經調整國營企業或民間企業是否構成公立機構之調查方式，並非僅採「控制」標準，並將依據「政府權能」標準綜合判斷，我國目前仍有公營事業色彩的中鋼、台糖、台肥、中化等各事業機構，或例如適用於「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」、「公股股權管理及處分要點」、「經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點」等規定之民間企業，倘若本身有生產製造或其下游關聯係業者有生產出口產品者，且該等產品或有可能受益於政府優惠措施者，則除了應檢視相關措施之合宜性外，也應提醒業者定期檢視其產品出口市場市占率、產品訂價波動、追蹤觀測貿易對手國在同類產品的價格競爭情形等，盡可能避免防患本身成為受調查對象之結果。同時，倘若未來受到美國調查時，因可能有配合提供針對政府持股與控制以外的其他因素提供資料之義務，政府也應提醒與協助受調查業者積極配合商務部，以免被美國商務部判定未盡合作義務而受到不利推論之影響。

（二）因應「地區特定性補貼認定」之準備策略

受到 WTO 爭端裁定結果之影響，未來美國商務部在調查提供地區特定性補貼措施時，將著重在檢視系爭地區內外之土地價格、使用條件上之差異，從美國商務部後續實務調查方式上的改變觀察，可能檢視的證據事項包括：區域內與區域外之土地租售價格、土地價格之變動幅度、土地使用條件或申請條件方面的差異，以及土地取得與投資承諾間的關聯性。

在回應美國商務部調查類似補貼計劃之地區特定性時，我政府部門及受調查對象應審視美國商務部認定方法是否過於簡略，關於地區特定性之認定方面是否已經針對「該項補貼是否位於特定區域」、「補貼機關是否基於其權限提供補貼」、「工業園區內提供的土地使用權是否構成一項授予利益之特別制度」此三項要件逐一說明理由。其中，第三項檢視標準是本次美國商務部因應 WTO 案例所作出的實務調整，有鑑於此，未來在個別案件中，我方應仔細檢視商務部對於區域內外制度差異作出之相關論述，是否符合 WTO 小組與上訴機構所採行之見解。

在因應調查之策略上，以我國特定抗鏽蝕性鋼品案所涉及之「屏東工業區提供土地租售」措施為例，我方應針對工業區內外土地價格與使用條件盡可能提供相關資料，目的在說明業者申請取得工業區內土地所應負擔的成本，與取得工業區外相同條件土地之成本相近，俾以主張工業區內之土地取得申請制度並不構成一項「特別制度」之補貼特定性。

（三）利用諮商機會，釐清涉案補貼措施範圍

基於我國目前面臨之補貼與平衡措施調查案件，其所涉之補貼措施，常有重覆納入前後案件調查範圍，即便該等補貼措施已不再實施、抑或有部分措施美國商務部已認定不具特定性。由於一旦該等補貼措施納入調查範疇，僅徒增受我國政府部門與受調廠商之應訴與回應問卷之負擔，故建議我國政府部門對於這種重覆納入調查範圍的補貼措施，宜採取適當因應作為，特別是利用立案前諮商會議場合，合理要求美國商務部將先前已被認定為不具特定性或停止實施之補貼措施，從調查範圍中加以排除。

依據美國現行調查實務作法，商務部在發動調查前之諮商階段，均不會與涉案國政府實質討論案情或是調查申請書之內容[576]。然而諮商權利本為保障受調查國之程序性權利，在 WTO 並未限定諮商討論實質內容下，仍可觀察到美國近期平衡措施調查之涉案國政府，通常仍於諮商時提出回應申請書各項指控之主張。舉例而言，針對韓國進口熱軋鋼板產品(hot-rolled steel flat products)平衡稅調查前，韓國政府即派員與商務部展開諮商[577]，韓國提出之主張，包括引述商務部過去裁定（C-580-877），證明韓國電力公社(KEPCO)係基於統一標準計算電價，而未提供特定廠商電價優惠；說明利害關係人所指控之補貼計畫不存在；分析調查申請書未包含充分證據而足以展開平衡稅調查[578]。

又美國對於中國大陸特定 PET 樹脂(certain polyethylene terephthalate (PET) resin)展開平衡稅調查[579]之前，中國大陸亦於諮商階段詳細提出若干主張，包含說明分析申請書提出之各項補貼計畫，其已終止或變更，或是申請書未能證明系爭補貼計畫之特定性。值得注意的是，中國大陸於諮商階段再次重申其國營企業非公立機構之觀點。同時也在諮商階段提出美國產業損害與進口涉案產品之因果關係分析，中方主張在申請書所指稱之調查期間內，涉案產品價格下降係因石油及天然氣價格下滑所致，且利害關係人未提供充分證據證明產業損害與涉案產品之進口有因果關係等。

綜上可知，涉案國政府於諮商過程回應美國申請書之指控內容，除了包含申請書是否包含充分證據足以展開調查外，針對受指控之補貼計畫是否存在、是否符合各項補貼要件及過去商務部相關裁定等，均依其需求自由提出。考量到對我國受調查廠商之不利影響，從而本研究建議在研提我國諮商立場時，從爭取我國廠商最大利益之角度，仍可在諮商階段提出我

[576]有關美國發動平衡稅調查前之諮商程序，請參照本報告第二章第一節發動調查程序之說明。

[577]Comments with respect to the Petition for the Imopsition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Steel Flat Products from the Republic of Korea, C-580-884, Auguest 27, 2015.

[578]*Id*., Attachment 1, p.1-3.

[579]Consultations with Delegation from the Government of the People's Republic of China regarding the Countervailing Duty Petition on Certain Polyethylene Terephthalate Resin from the People's Republic of China, C-570-025, March 25, 2015.

國對受調查補貼措施範圍之主張與不同意見。基此，本建議可以分別從下列兩項論述，以強化我方要求。

首先，本次不利可得事實之修法後，允許美國商務部針對先前調查案件中已經認定構成可平衡補貼之措施，直接引用其補貼率之認定結果，此一規定已經一定程度減輕了商務部的查證工作負擔與認定工作負擔，相應地，我方主張美國商務部基於減輕受調查國之應訴負擔，合理排除過去案件中已經認定為措施不存在或是不具特定性之補貼措施。

其次，目前美國發動平衡稅調查的案件中，多數都是同時發動反傾銷調查的雙反案件，從目前對我國實施趨勢觀察，全數案件都是屬於雙反調查案件。在雙反調查案件中，廠商必須同時回應美國商務部兩種調查程序。對此，本研究建議政府部門透過諮商會議，提醒美方注意發動雙反調查對受調廠商構成嚴重且不合理的應訴負擔，在類似調查案件中，應善盡 SCM 協定第 11.3 條有關主管機關審查申請書所附證據正確性及適當性之義務，將過去案件中已經認定為措施不存在或是不具特定性之補貼措施加以排除。

二、政府機關、公協會及受調查業者應建立良好溝通之協力應訴機制

現行協調機制主要由經濟部國際貿易局、公協會及受調查廠商等部門所組成，平衡稅調查程序本質上與其他貿易救濟措施存在一項重要差異，即是政府補貼措施相關證據之調查結果，對最終平衡稅率之計算具有相當關鍵的影響。因此，若是受調廠商未與受調查國家之政府部門進行密切合作，致使補貼措施相關調查資訊發生不一致的情況，將有可能導致系爭措施被認定為可平衡補貼，對於最終平衡稅率之計算相當不利。除此之外，2015 年美國修正了關稅法第 776(d)條有關不利推論規定，在過去案件中遭美國商務部認定屬於可平衡補貼之補貼措施，在往後的案件中如果又涉及同一國家之相同或類似補貼計畫，該條規定允許商務部可以直接援引前案之認定結果進行補貼率之計算。本條修正適用的結果，將擴大可平衡補貼認定結果之影響範圍。

為了降低受調廠商遭課徵平衡稅之可能性，以及避免擴大可平衡補貼認定結果之不利影響，加強受調廠商在調查過程中與政府部門之合作相當重要。在現行協調機制中，受調廠商自應訴準備階段起即已開始加入協調機制，政府部門應善用協調機制與受調廠商進行合作，並透過其他相關部門(如工業總會、各產業公協會)向廠商宣導配合調查之一般應注意事項，以及在調查過程中與政府部門合作之重要性。

此外，由於政府部門與受調查廠商在應訴時所面對之調查問題、及填答問卷所需資料之差異，為使公私部門協力合作的效益最大化，則防患未然之前置性準備則為應注意事項。以政府部門而言，一定程度掌握美國平衡措施等國內法規與流程，方能適時提醒業者相關問題之考量與諮詢。反觀廠商防患未然之準備考量，則應特別注意營銷資訊系統的管理，特別是企業內部有關生產銷售等資料之保存與歸檔，在面對相關案件調查時方能有效提出有利於本身之抗辯與主張。

三、政府宜針對現行產業政策工具與補貼措施之合宜性進行全面檢視

（一）透過我國受調查措施，全面檢視現行政府產業輔導工具之適法性與合宜性

長期以來政府為了產業輔導政策，採用提供許多補貼制度或措施，部分措施雖已實施多年，惟從兩個層面上仍有待更深入的探討，其一，這些補貼補助規定在 WTO 相關規則之適法性問題，是否並未構成禁止性補貼措施，仍屬可控訴補貼之範疇；抑或我國措施曾受到美歐等貿易對手國調查的主要指控內容，例如協助傳統產業技術開發計畫、能源技術補助方案等措施之主要法律爭點所在，以及是否考量透過補貼方案之修正或論述，可達到避免未來再次發生爭議之檢視層面。第二，從國家整體產業政策之角度，現行補貼政策的合宜性、及政策功能與國內需求之切合度等面向，則為另一項國家政體更為上位政策之探討。特別是，其他國家發展各自新興產業的產業政策工具經驗是否可茲借鏡，能提供我國不同的補貼政策思

維或實施方案選項，同時該等國家措施如何避免受補貼調查之爭議等制定經驗或施行考量，均能提供強化我國產業政策工具有效發揮功能之際，又可降低我國對外履行補貼規定等國際義務之爭議。

（二）避免被認定爲補貼， 政府措施應更爲多元化

美國對我國實施三個平衡措施調查所涉之補貼措施內容，若按其關稅法第 771 條（5）（D）四種政府補貼類型之劃分方式，可歸納出我國被美國商務部認定為「直接轉移資金類型」之補貼措施最為常見，共計有 18 項補貼措施屬於此一類型，占整體補貼措施之 58%；此相較於其他國家，例如中國大陸或印度等國，則係以「拋棄或未催收應繳納稅款類型」之補貼措施受到美方控訴者居多(44%)，直接移轉資金之補貼類型僅占案件類型之 35%。

由於「直接移轉資金」之補貼形式不外乎為政府對業者之獎助、貸款、挹注股金、貸款保證等，偏向於從法律規定或實質內容上，均可能較易於直接認定之政府補貼行為，爰而其他國家採行相關補貼措施之比例較低。

再者，免除或延遲繳納稅負等補貼方式，有鑒於計算方式較為複雜，通常需經層層累加或扣抵等計算，方可能確定租稅效果是否有產生遞轉乃至於業者是否受有利益，進一步言，倘我國補貼措施遭受指控，則可以主張不構成可平衡補貼之空間與爭點範圍爰相對較大。

此外，有鑒於我國多數補貼政策與相關措施沿用許久，且實施方式其他國家均已相對清楚，且對於補貼方案之影響效果與認定可平衡率之評估結論，不僅美國商務部本身於後案可以直接援引前案的補貼措施調查內容與結果外，甚而直接於調查中，亦曾發生直接採用歐盟等對我國同一補貼措施之調查結果。基此，為避免該等問題一再發生，建議我國可參考其他國家經驗，實施更為多元化包裝之政府補貼措施，可適度評估搭配採用如免除租稅、提供非屬一般基礎設施之商品及服務、或收購商品等政策工具，避免過於集中採用直接移轉資金之方式來提供業者補助措施。

（三）因應特定性認定之國內政策考量

有鑒於「特定性」要件可分為法律上特定性及事實上特定性兩種，依商務部調查實務觀察，倘若受調查之補貼規定其法規明訂適用對象，係以不區分產業或企業對象而適用於「所有行業」等類似法律文字，則通常即不該當法律上之特定性，商務部乃逕行分析補貼是否構成事實上特定性之問題。

至於在事實上特定性之部分，目前不論在 WTO 或美國商務部之認定標準仍莫衷一是，基本上仍以個案事實分別認定。可提供參考之解釋方向，上訴機構認為對 SCM 協定「有限數量」與「特定企業」之合理解釋，係為一群有限數量的企業或產業，即可構成「特定企業」，而無須要求在類似企業群體中的有限數量企業能使用補貼下，才構成所謂的「特定企業」。換言之，只要檢視受補貼對象在數量上的情形，而無須討論受補貼對象是否來自於一群類似類型或產業的特定企業。 至於商務部實務上認定事實上特定性時，也會觀注是否為有「系統性的活動或一系列的活動」(systematic activity or series of activities)要素存在，因此必須是在此計畫或方按下，考量曾經的、現在與未來(潛在)的補貼接受者，其分配或使用情形。

整體而言，上述國際實務在補貼特定性問題之經驗上，對我國應有兩個層面可加以參考。首先，國內補貼政策或措施內容，應盡可能避免形諸於明確文字來限定補貼資格僅適用於特定產業、行業、企業或地區，則可降低我國補貼制度直接被認定為具法律上特定性之疑慮。至於事實上特定性部分，仍需視實際補貼措施之執行分配情形而定，故能降低事實上特定性之可能方式，在於我國補貼行政機關之運作規定、或接受補貼之適格性與金額等客觀標準應盡可能清楚明確規定，且明定補貼主管機關應依規定決定補貼，特別是應盡可能降低相關機關決定授予補貼與否之行政裁量權空間，方可能降低相關補貼構成事實上補貼要件之風險。

四、協助業者了解 337 條款申訴人資格

我國業者對 337 條款主要關切點在於 ITC 如何認定國內產業，包括實際經營之要件、專利授權經營之型態等以及是否能在程序中作為訴訟切入手段，另外則是快速審查程序之適用案件要求等。337 調查程序當中，對於國內產業之認定，亦時常成為控訴方與被訴方之間攻擊防禦之關鍵，主要是控訴方是否針對涉案專利權，在美國境內展開實際相關之經營活動，包括專利研發、專利應用、資金勞力或設備之投入、授權等，至於何種程度的資金投入或者是何種型式之專利應用或研發，都須視個案定論。另一方面涉及快速審查程序之適用，理論上任何案件都適用該等程序，但依 ITC 之實踐與近年來之裁定內容觀之，應可推斷該快速程序乃適用於 NPEs 案件，希望以快速結束程序之方式，來減少 NPEs 造成之負面影響。

由業者提出之關切可顯示我國廠商在 337 調查程序中，傾向採取主動出擊的因應策略，而政府在此程序中所能達成之協助，應是對業者除了程序基本知識上之宣導外，尚能從訴訟手段之切入點加以增強業者因應能力。換言之，由於我國業者被訴顯然高於控訴之情況，在業者受到 337 調查時，得於相關訴訟手段上採取積極策略，包括國內產業之要求、標準必要專利之資格、公共利益之探究等等，以減少我國在 337 調查中可能造成之損害。

主要參考文獻

一、中文資料

1. 中華經濟研究院(台灣 WTO 中心)，研析各國如何確保反傾銷措施之有效執行，96 年專題研究，經濟部國貿局及外交部委託。
2. 亞太綜合研究院，各國貿易救濟相關制度及實務研究，92 年專題研究，經濟部貿易調查委員會委託。
3. 經濟部貿易調查委員會，美國反傾銷法令及調查流程簡介，102 年 11 月 13 日。

二、英文資料

1. http://www.stewartlaw.com/PracticeAreas/TradeRemediesPractice
2. http://www.usitc.gov/import_injury/documents/pub4468_2014.pdf
3. USDOC, 2015 Enforcement and Compliance Antidumping Manual.
4. USITC, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, December 2008.
5. USITC, Import Injury Investigations Case Statistics(FY 1980-2008), February 2010.

附件一　美國平衡稅調查案件之補貼類型統計數據

統計期間: 2014 年 1 月至 2015 年 5 月

補貼措施類型說明

針對於個別案件中各項系爭補貼措施/計畫，遭商務部認定具備可平衡性(Program Determined To Be Countervailable)者，依據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）（D）規定，以四種「財務補助」態樣進行分類。

(i) 直接轉移資金，如獎助、貸款、及注入股金，或潛在的直接轉移資金錢或債務，如貸款保證；

(ii) 拋棄或未催收應繳納之稅款，如給予賦稅優惠或應稅所得之扣除；

(iii) 提供非屬一般基本設施之商品或服務；

(iv)收購商品。

補貼措施類型說明
針對於個別案件中各項系爭補貼措施/計畫，遭商務部認定具備可平衡性(Program Determined To Be Countervailable)者，依據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）（D）規定，以四種「財務補助」態樣進行分類。
(i)**直接轉移資金**，如獎助、貸款、及注入股金，或潛在的直接轉移資金錢或債務，如貸款保證； (ii)**拋棄或未催收應繳納之稅款**，如給予賦稅優惠或應稅所得之扣除； (iii)**提供非屬一般基本設施之商品或服務**； (iv)**收購商品**。

產品	商務部案件編號	國家	公告實施時間	補貼措施類型(項)
2014 年平衡稅案件				
Hot-rolled carbon steel flat products	C-533-821	India	2014/2/4	直接轉移資金:42 免除稅款:36 提供商品或服務:15
Hot-rolled carbon steel flat products	C-549-818	Thailand	2014/2/4	免除稅款:4 提供商品或服務:1
New Pneumatic Off-the-Road Tires	C-570-913	China	2014/2/4	直接轉移資金:5 免除稅款:3 提供商品或服務:3
Raw flexible magnets	C-570-923	China	2014/2/5	直接轉移資金:6 免除稅款:13
Laminated woven sacks	C-570-917	China	2014/3/26	直接轉移資金:16 免除稅款:13 提供商品或服務:2
Circular welded carbon quality steel line pipe	C-570-936	China	2014/5/20	直接轉移資金:5 免除稅款:3 提供商品或服務:2
Light-walled rectangular pipe and tube	C-570-915	China	2014/6/23	免除稅款:1 提供商品或服務:2
Carbon steel wire rod	C-351-833	Brazil	2014/7/3	直接轉移資金:5 免除稅款:2
Polyethylene terephthalate (PET) film	C-533-825	India	2014/8/6	直接轉移資金:5 免除稅款:10
Circular welded austenitic stainless pressure pipe	C-570-931	China	2014/8/12	直接轉移資金:7 免除稅款:18 提供商品或服務:4
Sodium nitrite	C-570-926	China	2014/9/5	直接轉移資金:6 免除稅款:22 提供商品或服務:4
Oil Country Tubular Goods	C-533-858	India	2014/9/10	直接轉移資金:1 免除稅款:4 提供商品或服務:1
Oil Country Tubular Goods	C-489-817	Turkey	2014/9/10	直接轉移資金:2 免除稅款:5 提供商品或服務:3
Steel Concrete Reinforcing Bar	C-489-819	Turkey	2014/11/6	直接轉移資金:1 免除稅款:1 提供商品或服務:2
Chlorinated Isocyanurates(2012)	C-570-991	China	2014/11/13	直接轉移資金:6 免除稅款:3 提供商品或服務:1
Non-Oriented Electrical Steel(2012)	C-507-997	China	2014/12/3	直接轉移資金:9 免除稅款:5 提供商品或服務:2
Non-Oriented Electrical Steel	C-583-852	Taiwan	2014/12/3	直接轉移資金:1 免除稅款:6 提供商品或服務:1

產品	商務部案件編號	國家	公告實施時間	補貼措施類型(項)
2015 年平衡稅案件				
Carbon and Certain Alloy Steel Wire	C-570-013	China	2015/1/8	直接轉移資金:1 免除稅款:1 提供商品或服務:4
Lightweight thermal paper	C-570-921	China	2015/1/30	直接轉移資金:4 免除稅款:8 提供商品或服務:2
Calcium Hypochlorite	C-570-009	China	2015/1/30	直接轉移資金:12 免除稅款:2 提供商品或服務:4
Crystalline Silicon Photovoltaic Products	C-570-011	China	2015/2/18	直接轉移資金:2 免除稅款:5 提供商品或服務:5
Kitchen Appliance Shelving and Racks	C-570-942	China	2015/3/12	直接轉移資金:5 免除稅款:6 提供商品或服務:5
Prestressed concrete steel wire strand	C-533-829	India	2015/4/23	直接轉移資金:7 免除稅款:12
Commodity Matchbooks	C-533-849	India	2015/4/30	直接轉移資金:1 免除稅款:2
Oil Country Tubular Goods	C–570-944	China	2015/5/18	直接轉移資金:6 免除稅款:6 提供商品或服務:1

附件二　美國對我國實施平衡稅調查案件之補貼類型統計數據

統計範圍：非方向性電磁鋼片(C-583-852)、特定鋼釘產品(C-583-855)、特定抗腐蝕性鋼品(C-583-857)

補貼措施類型說明

針對於個別案件中各項系爭補貼措施/計畫，遭商務部認定具備可平衡性(Program Determined To Be Countervailable)者，依據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）（D）規定，以四種「財務補助」態樣進行分類。

(i) 直接轉移資金，如獎助、貸款、及注入股金，或潛在的直接轉移資金錢或債務，如貸款保證；

(ii) 拋棄或未催收應繳納之稅款，如給予賦稅優惠或應稅所得之扣除；

(iii) 提供非屬一般基本設施之商品或服務；

(iv) 收購商品。

屬於(i)直接轉移資金之補貼措施	**852**	**855**	**857**
Conventional Industry Technology Development	V		V
Industrial Technology Development Program	V		V
Strengthen the Ability of Emerging Development Program	V		V
Subsidy for Certain Photovoltaic Power Stations	V		
Verification of Greenhouse Gas Emission Inventory	V		
Subsidies for Companies that Invest in Industrial Parks Under the 006688 Program		V	
Grants for General Research and Development Activities		V	
Grants for Research and Development Activities that Meet Future Market Needs		V	
Grants to Enhance Research and Development in Non-Technology Related Industries		V	

Grants for Developing an International Image and Brand		V	
Subsidies for Companies that Invest in Industrial Parks		V	
Grants Under the Energy Technology Program		V	
Loan Financing by the National Development Fund			V
Grants to Promote Industrial Innovation			V
Grants for International Development Activities			V
Subsidies for Companies Located in Industrial Parks and Economic Pilot Zones			V
Subsidies for Companies Located in Environmental Science and Technology Parks			V
Kaohsiung City Subsidies to Promote Industrial Development			V

屬於(ii)拋棄或未催收應繳納稅款之補貼措施	**852**	**855**	**857**
Tariff Exemption for Imported Equipment	V		V
Income Tax Credit for Upgraded Equipment	V	V	V
Shareholder's Investment Tax Credit for Participation in Infrastructure Projects	V		V
Shareholder's Investment Tax Credit for Investment in Newly Emerging, Important and Strategic Industries	V	V	
Building and Land Value Tax Deduction for Supplying to Major Infrastructure Projects	V		V
Major Infrastructure Projects — Land Lease Program	V		
Five-Year Income Tax Exemption Incentive for New Investments	V		
Income Tax Credits for Investment in Designated Regions		V	V
Preferential Tax Treatment for Eligible Firms Located in the Pingtung Industrial Park			V

屬於(iii)**提供非屬一般基本設施之商品或服務之補貼措施**	**852**	**855**	**857**
Self-Evaluation Service	V		V
Provision of Cold-Rolled Steel (CRS) and Hot-Rolled Steel (HRS) for Less Than Adequate Remuneration (LTAR)			V
Innovative Technology Applications and Services (ITAS) Program			V
Provision of Land for Less than Adequate Remuneration			V

附件三　美國平衡措施調查手冊

美國平衡稅法令及調查流程簡介

2015/09/30

美國平衡稅法令及調查流程簡介

一、前言

二、執行機關

三、平衡稅措施調查程序

四、財務補助之認定原則

五、「利益之授予」

六、「補貼須具特定性」

七、實質損害之認定

八、調查之終止及中止（Terminations and Suspensions of Investigations）

九、平衡稅之課徵

十、追溯效力（Retroactivity）

十一、各類複查

十二、以可得事實逕為認定（Determination on the basis of the facts available）

十三、我業者因應美國平衡稅調查之一般注意事項

附件及參考資料

附件 1：美國平衡稅調查流程表

附件 2：商務部平衡稅調查問卷簡介

附件 3　參考資料

一、前言

美國為我國重要出口市場，惟近年來美國對他國企業發動貿易救濟措施調查之頻率似有漸增之趨勢，自 2013 年起，美國商務部陸續針對非方向性電磁鋼片案、特定鋼釘產品案、特定抗腐蝕性鋼品案等產品，對台灣企業展開反傾銷與平衡措施之調查，對台灣產品出口產生莫大的壓力。此外，美國為了達成 2010 年「國家出口計劃」(National Export Initiative, NEI) 5 年內出口量倍增之政策目標，透過修法積極強化貿易救濟措施相關規定之執行。

有鑒於美國為我國重要出口市場，以及我國屢有出口產品遭到美國產業提起平衡稅措施等貿易救濟程序調查之情形，故有必要協助業者增進對美國平衡稅法令的瞭解。貿易局爰針對美國目前平衡稅法規及流程簡要介紹，期能使業者對美國平衡稅法有基礎認識。

本手冊主要分為三個部分：

- 第一部分為調查程序之制度性介紹，由於各階段對於申請文件、證據資料之提交均有嚴格之時間限制規定，一旦錯失提交機會或是申請時間，對於出口業者權益有相當大的影響，因此，手冊簡要說明美國執行平衡稅調查程序之主要機關及其功能，並依時序說明各項調查程序之進行以及各階段之時限規定，同時，繪製調查程序流程圖以利讀者交互參照，藉此充分了解調查程序之進行。

- 第二部分為平衡稅調查之核心規定，透過補貼認定原則、實質損害、可得事實之運用等相關規定之說明，使讀者了解各項調查程序可能涉及之證據、資料及其法律效果。同時，提供商務部平衡稅調查問卷格式之簡單介紹，提供讀者了解調查程序所涉及之證據調查事項與範圍。

- 第三部分說明因應調查程序之一般應注意事項，提醒業者留意產業遭平衡稅調查相關訊息，並與政府、產業公協會等部門充分進行合作。

二、執行機關

美國執行平衡稅程序的主要機關為國際貿易委員會（International Trade Commission，ITC，負責國內產業損害調查）及商務部（Department of Commerce，DOC，負責補貼調查），其執掌與主要功能分別說明如下。

（一）國際貿易委員會（International Trade Commission，ITC）

國際貿易委員會在平衡稅案件調查程序中，係負責調查涉案產品對美國國內同類產品之產業是否造成實質損害並作成裁定。其裁定方式係以委員會投票方式決定，如 3 位或 3 位以上委員投票認為對美產業造成損害則該裁定即成立。ITC 現有工作人員約有 365 名，包括負責各項反傾稅及平衡稅調查案的調查官員、研究個別產業的專家、國際經濟學家、律師及行政人員等。

（二）商務部（Department of Commerce，DOC）

商務部係由其下之國際貿易署進口組（Import Administration, International Trade Administration，簡稱 ITA）負責調查涉案產品是否受有補貼。商務部於主動展開調查或受理美國廠商的控訴以後，即寄送調查問卷予涉案出口廠商及涉案國政府填答，並依據問卷回復之內容判斷是否有補貼存在，並在可行情形下計算補貼數額。

當商務部作成肯定之平衡稅初步裁定後，即派員至涉案國或第三國就涉案廠商所問卷進行實地查證，俾作為裁定課徵最終平衡稅之依據。此外，商務部在應利害關係人的書面請求下，得於課徵平衡稅命令公告滿一年後，舉行年度行政複查（annual administration review）。

三、平衡稅措施調查程序

美國平衡稅之調查程序主要由美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 A 節[580]（Title VII, Subtitle A of the Tariff Act of 1930）第 702 條、第 703 條及第 705 條進行規定，其調查程序複雜並且設有嚴格的執行時間表，不論涉案國政府、廠商或執行機關皆應遵守時限提交必要資訊或是作出相關裁定。美國平衡稅調查程序首先應由商務部依職權發動，或是經利害關係人提出控訴而展開調查；國際貿易委員會按照調查結果作出初步損害裁定後，緊接著商務部即向涉案國政府、廠商寄送調查問卷，並依據問卷回復資料作出初步裁定。為了證實問卷資訊為真，商務部隨後將會派員前往涉案國進行實地查證，再按照查證資料及其他相關資訊進行認定，公布最終平衡稅裁定；國際貿易委員會隨即發布最終損害裁定；最後，商務部發布了平衡稅命令，整個調查程序即宣告終止。以下將根據平衡稅調查程序之順序，依次對各個調查階段進行介紹。

（一）商務部發動調查（Initiation of an Investigation）

美國政府得依職權主動展開平衡稅調查[581]，或是經由利害關係人向商務部或國際貿易委員會提出控訴[582]。若為後者情形，商務部於收受控訴申請書後應先行通知申請書所載之涉案國政府；且涉案國如為《補貼暨平衡稅措施協定》（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定）之締約國，則商務部應在展開平衡稅調查前，提供該國政府諮商機會[583]。除此之外，在整個平衡稅調查期間內，涉案國政府亦可與

---

[580]Title VII, Subtitle A of the Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code Part I - Imposition of Countervailing Duties, from https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/chapter-4/subtitle-IV/part-I

[581]Section 702(a)(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(a)-Initiation by administering authority.

[582]Section 702(a)(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(b)-Initiation by petition.

[583]Section 702(a)(b)(4) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(b)(4)- Action with respect to petitions. Also see Article 13.1 of SCM Agreement: " As soon as possible after an application under Article 11 is accepted, and in any event before the initiation of any investigation, Members the products of which may be subject to such investigation shall be invited for consultations with the aim of clarifying the situation as to the matters referred to in paragraph 2 of Article 11 and arriving at a mutually agreed solution."

商務部進行合理諮商之機會，以澄清事實及達成彼此同意之解決方式[584]。

另一方面，商務部須於收受控訴申請書後 20 日內，應審查申請書以決定是否發動平衡稅調查程序[585]，故提交之申請書應符合特定格式，且具有必要、充分且正確的控訴和相關證據，足資商務部判斷涉案產品是否對美國國內產業造成實質影響或威脅。此外，商務部必須於發動調查之前，先行判定其國內產業是否支持此項指控[586]。

然而商務部未必會主動調查申請書指控的每項補貼措施；相反地，商務部常因證據不足，或是事實上系爭措施早已普遍適用於各個涉案廠商，而認為不構成補貼。據此，如有證據不足之情形，商務部應駁回申請，同時以書面通知申請人其駁回之理由[587]。

綜上所述，可見商務部在展開調查之判定方面與 SCM 協定之標準靠攏，必須有「充分證據」足供判斷，始得展開調查程序。依據 SCM 協定第 11.2 條之規定，可知：控訴申請書中必須包含對於補貼（可能情形下，應包含補貼數額）、損害及因果關係存在之充分證據；倘如申請人僅提出控訴，而未有任何足以證明之證據，則不符合本條所定之要件[588]。

若商務部於審查申請書後決定展開平衡稅調查程序，則應將其決定通知國際貿易委員會，以利後續調查程序[589]。值得一提的是，展開調查程序不會涉及任何立即的限制措施，進口商仍可持續進口涉案產品而無須提供

---

[584]Article 13.2 of SCM Agreement: “Furthermore, throughout the period of investigation, Members the products of which are the subject of the investigation shall be afforded a reasonable opportunity to continue consultations, with a view to clarifying the factual situation and to arriving at a mutually agreed solution.”

[585]Section 702(a)(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(c)-Petition determination.

[586]Section 702(a)(c)(4) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(c)(4)-Determination of industry support.

[587]Section 702(a)(c)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(c)(3)-Negative determinations.

[588]Article 11.2 of the SCM Agreement：“An application under paragraph 1 shall include sufficient evidence of the existence of (a) a subsidy and, if possible, its amount, (b) injury within the meaning of Article VI of GATT 1994 as interpreted by this Agreement, and (c) a causal link between the subsidized imports and the alleged injury. Simple assertion, unsubstantiated by relevant evidence, cannot be considered sufficient to meet the requirements of this paragraph.”

[589]Section 702(a)(d) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671a(d)-Notification to Commission of determination.

額外保證金或擔保。歸根究底，正式發動調查之目的係警告美國進口商和海外出口商，未來此等貨物進口至美國將有課徵平衡稅之可能。

（二）初步損害裁定（Preliminary Injury Determination）

一般而言，國際貿易委員會應於收到利害關係人控訴書 45 天內，審查是否有合理證據顯示實質損害之存在；然而如案件特別複雜致商務部延長其裁定時間，則國際貿易委員會亦可於接獲商務部通知後 25 日內始作出初步裁定[590]。

為作出初步損害裁定，國際貿易委員會通常會向相關業者寄送調查問卷，再依據問卷回覆之資訊判斷美國產業是否因涉案產品進口而受有損害。整體而言，國際貿易委員會所寄送之問卷，依收受問卷人之不同可分為以下三類：向美國國內製造同類產品之廠商寄送的「生產商問卷」（Producer Questionnaires）、向美國國內進口涉案產品之廠商寄送的「進口商問卷」（Importer Questionnaires）以及向位於涉案國內製造涉案產品之出口商寄送之「外國生產商問卷」（Foreign Producer Questionnaires）。

其中，外國生產商之問卷主要是用以調查系爭廠商於涉案國及美國國內的營運情形，並要求外國生產商提供其生產、銷售（包含於美國及第三國市場之銷售情形）以及涉案產品之存貨量等數據。值得一提的是，儘管外國生產商無填答問卷之義務，但如生產商拒絕填答問卷，國際貿易委員會將依據可得事實或證據進行推論，其推論結果可能對外國生產商產生不利影響[591]，故外國生產商宜積極配合填答問卷。

惟有國際貿易委員會之裁定為肯定時，始得繼續進行調查程序。除此之外，國際貿易委員會之裁定結果亦不涉及任何限制措施，僅單純意謂國際貿易委員會已初步裁定確實有「合理證據」證實損害之存在。

---

[590]Section 703(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(a)(2)-Time for Commission determination.

[591]USTIC, Antidumping and Countervailing Duty Handbook, Fourteenth Edition, June 2015, p. II-7-II-9.

（三）寄送調查問卷（Questionnaries）

商務部在國際貿易委員會作出肯定之裁定後，應向涉案國政府和涉案廠商寄送調查問卷，以獲取關於補貼的相關資訊。雖然問卷因國家和產業之不同而有所差異，但通常係要求涉案政府、行政機關與涉案廠商提供一系列關於可能形成補貼之措施的詳細資訊，包含：租稅優惠（tax incentives）、免稅、免繳綜合收得稅、應稅所得減免（tax deductions）、增值稅、地主國市場內的各種現行的補貼措施、特定廠商的債務重整計畫、由中央政府所有、經營和實質影響之銀行所提供的貸款和貸款保證、出口促進計畫、其他政府融資計畫以及任何眾所皆知的出口國補貼措施。

問卷調查過程非常快速，收受問卷者須於 30 至 45 日內回復問卷，且僅有些許延長時間[592]。

（四）商務部公布初步裁定（DOC Preliminary Determination）

商務部須於收受申請書 85 日內，依據涉案國政府及廠商提交之問卷，針對是否有合理證據以確信或懷疑平衡補貼之存在作出初步裁定[593]；倘若案情特別複雜，亦可延展裁定時間，但最長不得超過發動調查之日後 130 天[594]。商務部如作出肯定之初步裁定，應一併載明預估之補貼額度，並且公布「暫停完稅通關」（suspension of liquidation）命令；進口商須提供相當於預估補貼額度之現金擔保（cash deposit）後，涉案產品始可通關[595]。需要特別注意的是，此項命令亦是平衡稅調查程序第一項直接影響涉案產品之命令。

---

[592]International Trade Centre, *supra note* 3, p.17-18.

[593]Section 703(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(a)(2)-Time for Commission determination.

[594]Section 703(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(c)-Extension of period in extraordinarily complicated cases.

[595]Section 703(d)(1)(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(d)(1)(b)-Suspension of liquidation.

（五）實地查證（Verification）[596]

商務部在作出最終裁定前，將派員前往涉案國查證問卷回覆資訊是否正確，關於實地查證階段，涉案國政府及廠商有以下應注意之事項：

1. 確保問卷資訊之正確性及完整性：

查證小組將審查涉案廠商的帳簿以及涉案國的相關紀錄，故涉案廠商及政府應詳實回復問卷。應予注意的是，提供資料疏漏之後果不亞於繳交錯誤資訊的情形，查證小組將因而認定涉案國政府或廠商構成「故意不合作之行為」（willful non-cooperation），因此商務部將會直接以可得資料（facts available）計算平衡稅稅額，此舉通常意味商務部接受利害關係人之控訴，直接導致涉案廠商被課以高額的平衡稅。是故完整正確的回復問卷，即是實地查證最為重要的一步。

2. 證明「未曾使用」補貼措施：

在平衡稅實地查證階段，涉案國政府及廠商應致力於證明「未曾使用」（non-utilization）特定補貼措施。以涉案廠商為例，通常控訴申請書中將列舉若干可能構成補貼之措施，廠商須依個案情形提出相關事證，竭力證實不曾使用系爭措施，如廠商以報稅單證明未享有任何租稅優惠即為一例。

3. 涉案國政府之角色：

另一方面，平衡稅調查程序因涉案國政府的涉入而產生了問題：涉案政府有時無法全力為其出口商進行辯護；儘管平衡稅調查對出口商至關重要，但因涉案政府官員事務繁多，常無法致力於應對平衡稅調查程序，一旦涉案國政府無法通過實地查證，將直接導致涉案廠商受有不利影響。因此，涉案廠商和查證小組皆須確保涉案政府理解其任務之重要性，同時促使政府官員全心投入調查程序中。

---

[596]International Trade Centre, *supra note* 3, p.157.

4. 保密法規對實地查證之干擾：

保護特定機密資訊的地主國國內法規時常造成嚴重問題。舉例而言，中央銀行行員負有保密義務，通常不情願或拒絕公開特定廠商資訊，此等保密法規因而對調查形成干擾。一般情形下，查證小組可以採取其他調查方式，但此等方式耗時過久，故當事雙方通常會提早開始進行系爭方法。

（六）公聽會（Hearings）

於平衡稅調查程序中，任何利害關係人均可在商務部初步裁定公布後30日內，請求商務部舉行公聽會，以討論本案爭點，同時協助商務部釐清案情並作出最終平衡稅裁定。關於公聽會之相關程序分述如下：

1. 事前會議（Pre-hearing conference）

商務部得召開事前電話會議，與利害關係人之代表共同討論及準備公聽會相關事項[597]。

2. 申請召開公聽會（Request for hearing）：

於初步裁定公開後 30 日（或是商務部指定時間）內，任何利害關係人均得申請商務部召開公聽會，討論雙方利害關係人提交書狀裡的全數爭點。此外，基於實際考量，申請人必須先行確認公聽會所將討論的議題[598]。

3. 公聽會

利害關係人如提出公聽會之申請，商務部應於初步裁定公告的指定日期舉行公聽會；通常情形下，公聽會將會在利害關係人之抗辯書狀提交的2 日後舉行[599]；基本上，任何人均可參加公聽會，但僅有提交書狀之利害關係人得發表意見。一般而言，公聽會應公開舉行，但如涉及任何機密事項，利害關係人亦得要求舉行秘密公聽會；此時申請方必須確認討論議題

[597]19 CFR 351.310(b)- Pre-hearing conference.
[598]19 CFR 351.310(c)- Request for hearing.
[599]19 CFR 351.310(d)- Hearings in general.

及討論所需時間，並衡量個別議題秘密討論之必要性[600]。除此之外，商務部有權決定是否合併召開兩案或多案的公聽會[601]。

4. 公廳會之後續程序（Post-hearing procedures）

商務部於公聽會結束後，將另行公布會議的逐字記錄及議程的官方文件，並於會後一週內發送會議記錄副本予利害關係人及相關單位[602]。於例外情形下，商務部更可要求與會者針對特定議題，及時提交補充書狀，且提交時必須符合相關的程序要件[603]。

（七）商務部公布最終平衡稅裁定（DOC Final Determination）

初步裁定公布之日後 75 天內[604]，商務部必須基於查證資訊、公開聽證[605]和顧問建議作出最終平衡稅裁定，認定是否有補貼之存在：倘如最終裁定之結果係沒有補貼或是僅有微量補貼，調查程序即宣告終止，美國政府應中止暫停完稅通關之命令，並退還廠商先前所繳納之保證金（包含利息）[606]。另一方面，如最終裁定為肯定，則自商務部最終裁定公布之日起／後，涉案產品之進口通關程序即受到影響：對涉案產品實施暫停完稅通關命令（不論先前是否已付諸實行），進口商須繳交相當於平衡稅之現金擔保後，始得進口系爭產品，此擔保稅率須相當於涉案產品之預計最高補貼金額[607]。

---

[600]19 CFR 351.310(f)- Closed hearing sessions.

[601]19 CFR 351.310(e)- Consolidated hearings.

[602]19 CFR 351.310(g)- Transcript of hearing.

[603]Enforcement and Compliance, 2015 Enforcement and Compliance Antidumping Manual, ch.16, p.2-7.

[604]Section 705(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(a)-Final determination by administering authority.

[605]於作成最終平衡稅裁定之前，商務部得基於任何利害關係人之請求而舉行公開聽證。

[606]Section 705(c)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(c)(2)-Issuance of order; effect of negative determination.

[607]Section 705(c)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(c)(1)-Effect of affirmative determination by the administering authority.

（八）國際貿易委員會公布最終損害裁定

（ITC Final Commission Determination）

美國商務部如作出正面之最初裁定及最終裁定，則國際貿易委員會應於商務部作出最初裁定日後 120 天內（或是最終裁定日後 45 天內，以較晚之日期為準）作出最終損害裁定[608]，判定是否因進口涉案產品導致美國國內產業受到實質損害或有實質損害之虞：如國際貿易委員會之最終裁定為肯定，應發布命令，並要求涉案廠商繳交相當於預估補貼淨額之現金擔保[609]；反之，如國際貿易委員會之最終裁定為否定，即使確有補貼之存在，仍毋須對涉案產品課徵任何平衡稅。除此之外，如果商務部之初步認定為否定，但其最終裁定為肯定，則國際貿易委員會亦應於商務部之最終認定日後 75 天內作出最終損害認定[610]。原則上，裁定的結果通常如表 1 所列的 3 種情形：

附表 3-1　ITC 最終損害裁定可能結果

種類	效力
無損害（no injury）	終止（terminate）調查。
產品進口造成美國產業實質損害（material injury）	發布平衡稅命令。
產品進口造成美國產業有實質損害之虞（threat of material injury）	1. 發布平衡稅命令。 2. 倘先前曾實施「暫停完稅通關」命令（suspension of liquidation），ITC 應就是否因實施該命令而導致最終損害裁定並未發現美國產業有實質損害一節，另外進行裁定。若裁定為肯定（亦即倘未實施該命令，ITC 可能作成損害成立之裁定），則可將平衡稅課徵時間追溯至該命令實施之期間；若裁定為否定，則需退還廠商先前繳交之保證金。

資料來源:本研究整理

[608]Section 705(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(b)-Final determination by Commission

[609]Section 705(c)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d (c)(3)-Effect of negative determinations under subsections (a)(2) and (b)(4)(A) of this section

[610]Section 705(b)(3) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671d(b)(3)-Period for injury determination following negative preliminary determination by administering authority

（九）商務部發布平衡稅命令（Countervailing Duty Order）

國際貿易委員會之最終裁定若為肯定，商務部應於 7 天內發布平衡稅命令，此項命令之發布為美國平衡稅調查程序的最終階段。平衡稅命令要求對涉案產品之進口收取相當於預估補貼數額之現金擔保，一般而言，現金擔保數額是系爭產品入關報價的數倍，但此數額僅為預計金額，惟有待商務部累積計算涉案產品之進口影響，以及經過年度行政審查之程序後，才得對涉案產品課徵最終平衡稅；另一方面，倘若最終平衡稅稅額低於現金擔保數額，海關必須退還差額。

四、財務補助之認定原則

美國平衡稅調查程序可區分為兩大部分，即由美國商務部調查是否有補貼之存在，以及國際貿易委員會調查涉案產品是否對國內產業造成實質損害或引起實質損害之威脅。補貼調查之部分，美國商務部主要依循美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節所規定之「補貼定義」及第 A 節「調查程序」進行判定，以下首先就美國法關於「補貼」之認定原則作進一步論述。

依據美國關稅法將補貼主要分為「可平衡補貼」及「非可平衡補貼」之兩大類[611]。在補貼措施符合「研究補貼」、「對貧窮地區之補貼」、「為適應新環境需要而改變現有設施之補貼」或是符合「公告之補貼計畫」這四種情況時，則該補貼項目即有可能被認定為非可平衡補貼，此時，美國主管機關不得對涉案產品課徵平衡稅。

另一方面，依據美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條

[611]美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條第(5)(19 U.S.C §1677(5))包含(A)-(F)各款規定，其中(A)款確定可平衡補貼之範圍;(B)規定了補貼各項要件;(C)則是排除補貼之其他考量要素;(D)列示了關於補貼要件-「財務援助」之範圍;(E)確定補貼要件-「利益授予」四種態樣;(F)處理廠商所有權移轉後，其補貼利益之歸屬。另外，同條(5A)則是規範補貼要件-「特定性」分為(B)「出口補貼」、(C)「進口替代補貼」、(D)「國內補貼」三種不同情形;(5B)則是規定了非可平衡補貼之種類，包含(B)「研究補貼」、(C)「對貧窮地區之補貼」、(D)「為適應新環境需要而改變現有設施之補貼」及(E)「公告之補貼計畫」之四種情況。參閱網址: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677

（5）（B）[612]之規定可知，「補貼」係指有關當局提供以下三種方式授予某人利益，包含：「提供財務補助」、或「提供 GATT1994 第 16 條所指任何形式之收入或價格支持者」、或是「為提供財務補助而支付金錢予一基金機構，或委託或指示一私人機構提供財務補助，而該提供補助通常為政府所為，且其實施實質上與政府通常所為無異」。除此之外，商務部認定補貼存在之時，無須考慮接受補貼者為公營或民營，也不須考量是直接或間接對產品之製造、生產或出口為補貼，或是補貼之效果。

綜上可知，美國關稅法主要以三項要件判定補貼是否為「可平衡補貼」，即「政府財務補助」（Financial contribution）、「利益之授予」（Benefit to the recipient）、「補貼須具特定性」（Specificity），以下將先針對「政府財務補助」進行歸納分析。

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5）（D）[613]規定，「財務補助」主要包含（但不限於）下列四種態樣：

- 直接轉移資金，如獎助、貸款、及注入股金，或潛在的直接轉移資金錢或債務，如貸款保證。
- 拋棄或未催收應繳納之稅款，如給予賦稅優惠或應稅所得之扣除。
- 提供非屬一般基本設施之商品或服務，或
- 收購商品。

儘管在美國法中，係以前述較為常見之四種態樣作為補貼之類型，然而法條中仍保留彈性，以便囊括其他類型之補貼。此外，因法條明定政府可以直接或間接方式提供資金，故亦可涵蓋政府委託或指示私人機構提供補貼的情況。實務上，美國商務部多依據個案進行判定。

[612]Section 771(5)(B) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5)(B)- Subsidy described.
[613]Section 771(5)(D) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5)(D)- Financial contribution.

五、「利益之授予」

單就前述「財務補助」之存在並不會構成補貼，須該資金之提供已授予廠商[614]（firm）利益，補貼方得成立。美國聯邦行政法規（US Code of Federal Regulations）第 19 章關稅，即明定了 15 種常用的利益授予方式，以及其計算利益額度之方式。除此之外，如有其他補貼發生，商務部應判斷涉案政府的補貼計畫，是否允許廠商得以投入更少成本（例如金錢、商品或服務），或是收受更多利益，以確認是否有「利益之授予」。

然而，只有在利益授予之形式不符合「減少成本」或「增加收益」之情況，美國商務部才可以依據關稅法第七章第 771 條（5）（E）[615]所設立的以下四種態樣，判定系爭補貼計畫是否符合「利益之授予」:

- 於注入股金之情形，於作成注入股金之國家如投資決策與私人通常之投資實務不符，包括有關提供轉投資資本之實務。
- 於貸款之情形，如接受者因該貸款所付金額，與其於市場中實際可得同等之商業貸款，所應付出之金額間，存有差距。
- 於貸款保證之情形，在調整保證費用差距後，如接受者因該被保證貸款所付金額，與其於無有關當局為同等之商業貸款作保之情形下，所應付出之金額間，存有差距。
- 於提供商品或服務之情形，如商品或服務之提供低於適當報酬[616]；而於收購商品之情形，如商品之收購買高於適當報酬。

實務上，判斷授予利益價值之方法極為複雜且重要，並且會依據補貼措施類型與運用方式之不同，而適用不同判斷方法。一般而言，主要依據當時開放市場之條件（如價格、品質、市場供應狀況及其他涉及購買或銷

[614]於本段(利益之授予)中所指稱之廠商，係指可能接受政府平衡補貼之接受者，包含任何個人、公司、合夥關係、企業、合資企業、公會、組織、或其他實體。

[615]Section 771(5)(E) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5)(E)- Benefit conferred.

[616]美國關稅法第七章第 771 條(5)明定，適當報酬(Adequate Remuneration)應依受調查或檢討之國家內，該商品或服務之提供或收購商品之一般市場條件為決定。所謂一般市場條件，包括價格、品質、供給量、市場性、運輸、及其他買賣條件

售條件之因素）判定貼貼是否適當。此外，美國商務部在調查補貼是否存在時，並不需要考量該補貼所造成之影響，如對價格的影響、因價格或收入支持而來的產量等。

因此，美國聯邦行政法規第 19 章關稅[617]，即針對美國平衡稅調查中經常遇到的補貼項目類型，制定了進一步詳細解釋該等項目之利益為何及利益價值計算方式，分述如下：

（一）獎助[618]（Grants）

依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.504 節，可知商務部認定獎助之利益及廠商接受利益之時點如下：

1. 利益之授予：

美國聯邦法規明定，政府提供廠商之獎助金額即為利益。

2. 接受利益之時點：

以廠商收受獎助之日為接受利益的時點。

（二）貸款[619]（Loans）

美國聯邦行政法規第 19 章第 351.505 節將貸款區分為四種，分別為：短期貸款、具有固定優惠利率的長期貸款、具有固定利率及不同還款計畫的長期貸款、和具有浮動利率的長期貸款。關於貸款利益之授予，以及廠商接受利益之時點，因貸款種類不同而有所區別。

1. 利益之授予：

廠商清償政府貸款之金額，少於廠商支付其於實際市場上所能取得之可供比較的商業貸款（Comparable commercial loan）之金額，差額即

[617]19 CFR Part 351, Subpart E-Identification and Measurement of Countervailable Subsidies, see: https://www.law.cornell.edu/cfr/text/19/part-351/subpart-E

[618]19 CFR 351.504 - Grants.

[619]19 CFR 351.505 – Loans.

為「利益」。

（1）「可供比較的商業貸款」：

- 可供比較（Comparable）之定義：得與政府貸款相較之商業貸款，必須與政府貸款有類似的「貸款結構」（固定利率或浮動利率）、「貸款之到期日」（長期或短期貸款）、以及「計算貸款所使用的貨幣」。

- 商業：「商業」貸款係指廠商向商業融資機構進行融資，或是廠商向商業市場發行的債務證券。公營銀行提供的貸款亦可視為商業貸款；除非有證據足證公營銀行係依據非商業條款，或是政府指示而提供系爭貸款。倘若係基於政府補貼計畫，或是由具有特殊目的之公營銀行所提供的貸款，則系爭貸款不應被視為商業貸款。

- 長期貸款：長期貸款係指清償期超過一年的貸款。如政府提供的貸款為長期貸款，則應挑選於政府貸款成立之同一年度或不久前所成立的貸款，以資比較。

- 短期貸款：短期貸款係指清償期為一年以下的貸款。如政府提供予廠商短期貸款，則應於廠商取得政府貸款之時點，以同一年度內可供比較之貸款的利率年度平均值，與政府短期貸款相較；倘如可供比較之貸款利率於調查或審核期間有明顯波動，則應以當時環境下最接近之利率進行比較。

（2）廠商實際上於市場所能取得之貸款

一般而言，美國商務部會檢視受調查廠商取得可供比較之商業貸款（包含長期及短期貸款）之實際經驗，以判定該廠商是否受有利益。倘若此廠商沒有可資比較之經驗，則商務部應採用可供比較之商業貸款的國家平均利率，作為比較之基礎。另一方面，如商務部發現涉案政府向不具有信用價值之廠商[620]提供貸款時，則應另以公式計算政府的貸款利率，其計

[620]不具信用價值之廠商，係指商務部依據相關資訊，判斷廠商無法在取得政府貸款之期間內，依循常規商業管道取得長期貸款之情形。商務部必須依個案判定，且應盡可能著重於系爭廠

算公式如下：

$$i_b = [（1 - q_n）（1 i_f）n /（1 - p_n）]1 / n - 1$$[621]

其中，*n* 為政府貸款的攤還期數；i_b 為不具信用價值之廠商的貸款利率基準；i_f 則為具有信用價值之廠商應支付的長期貸款利率；p_n 係指於 n 年內，不具信用價值之廠商可能延遲或未付利息或本金之可能性，而 q_n 則為 n 年內，具有信用價值之廠商可能延遲或未付利息或本金之可能性。

2. 接受利益之時點：

依貸款種類之不同，廠商因而有不同的接收利益時點如下：

- 短期貸款：廠商必須支付可供比較之商業貸款的同一年。
- 採固定利率且有利率優惠的長期貸款：廠商必須支付可供比較之商業貸款的同一年。
- 採固定利率而有不同支付計畫的長期貸款：廠商取得貸款的同一年。
- 採浮動利率的長期貸款：廠商必須支付可供比較之商業貸款的同一年。

（三）貸款保證[622]（Loan guarantees）

貸款保證係指廠商申請貸款時，由政府提供保證，當廠商不履行債務時，則由政府依約定履行義務，承擔其保證責任。美國聯邦行政法規第 19 章第 351.506 節定有關於貸款保證之規定。

1. 利益之授予：

廠商申請貸款時由政府提供保證，則當廠商償還貸款之總金額少於廠

商的金融情況，而非廠商營運的整體狀況。

621 63 FR 65348-Countervailing Duties, p.65366, see: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-1998-11-25/pdf/98-30565.pdf

622 19 CFR 351.506 - Loan guarantees.

商不具有政府保證時，於實際市場上申請可供比較的商業貸款後，必須償還之貸款總金額（包含任何保證費用）。此差額即為「利益」。

2. 政府角色：

如遇涉案政府提供其國營廠商貸款保證之情形，倘如涉案政府得提出證據，證明股東於相似情形下提供保證以供廠商進行貸款，為該國常見的商業實踐，則亦不構成利益之授予。

3. 接受利益之時點：

在貸款保證之情形，商務部認定廠商必須償還可供比較之商業貸款的同一年度，即為廠商接受利益的時點。

（四）注入股金[623]（Equity infusion）

注入股金亦可能被商務部認定為政府給予特定廠商之補貼措施，例如當廠商以高於市價之價格購入特定廠商之股份，此等情形即符合「補貼」之要件。

1. 利益之授予：

當政府對一廠商浥注股金之決定，與該國私人投資人的通常投資實踐（包含風險投資）不一致時，即有利益之授予。換而言之，政府購入廠商新發行股票的價格，高於一般私人投資人購買相同股票之價格時，此差額即為「利益」。

（1）私人投資人購買股金之價格：

倘如涉案政府購買特定廠商新發行股票之價格，高於私人投資人購入相同股票之價格時，美國商務部通常認定政府行為與一般投資實踐不一致，此廠商因而受有利益。

一般而言，挑選一般私人投資人之投資實踐以供比較時，應以政府

[623] 19 CFR 351.507 - Equity.

作成投資決定的合理同一時間內，其他私人投資人購買相同股票之價格為準，商務部將比較政府及私人投資人購買相同股票之價格，以判斷系爭廠商是否受有利益。此外，如商務部認定私人投資人之購買股數過少而不具重要性時，商務部得另選其他比較標準，例如私人投資人購買其他股票形式之價格，亦可用作比較，惟該形式須類似於政府所購入的股票形式，同時，商務部於適當時亦得調整私人投資人的買入價格，以因應股票形式之差異。

（2）不存在私人投資人實際購買股金之價格：

若無私人投資人購買特定廠商股票之實際價格存在時，商務部隨後應判斷系爭廠商是否具有「投資價值[624]」（equityworthiness）：此等廠商如具有投資價值，則商務部另有判斷政府浥注股金行為是否合理之標準；然而此等廠商若不具有投資價值，商務部將判定政府注入股金行為與一般商業實踐不一致，而有其他估算利益之方式。

（3）具有投資價值廠商之利益：

當商務部判斷此廠商具有投資價值後，下一步驟為檢驗政府所購買股金之性質和條件，是否與一般私人投資人的投資實踐一致。若結果為否定，商務部接下來應依個案情形，計算政府授予利益的額度。

（4）不具有投資價值廠商之利益：

一旦商務部判定此廠商不具有投資價值，則政府投入特定廠商之股金價額，即為廠商享有利益之額度。

2. 接受利益之時點：

以廠商「接受政府浥注股金之日」，作為廠商接受利益的時點。

---

[624]廠商的投資價值，係指商務部以合理私人投資人之角度，判斷系爭廠商於政府浥注股金的同時，是否擁有於合理期間內產生合理報酬率的能力。商務部並應於適當情形下，以廠商發行股票之計畫而非廠商整體為分析焦點。

（五）債務豁免[625]（Debt forgiveness）

債務豁免係指政府經由行政措施或法規，免除特定廠商履行其債務清償責任。美國聯邦行政法規第 19 章第 351.508 節明定，債務豁免亦為政府授予利益的形式之一。

1. 利益之授予：

政府授予特定廠商之利益額度，相當於政府豁免或承擔廠商所應繳交之債務和／或利息（包含未支付的利益）。

2. 接受利益之時點：

政府豁免或承擔廠商應繳交的債務或利息之日，即為廠商接受利益之時點。

（六）直接稅[626]（Direct taxes）

「直接稅」係指政府針對廠商之報酬、利潤、利息、租金、權利金以及其他形式之收入所課徵之稅金，以及對不動產所有權課徵稅金，或是社會福利稅捐[627]。依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.509 節之規定，將政府提供關於直接稅的補貼計畫分為兩種，分別是：減免直接稅（Exemption or remission of taxes）及延後繳納直接稅（Deferral of taxes）。關於利益授予及廠商接受利益之時點，均因政府補貼計畫之不同而有差異。

1. 利益之授予：

依「減免直接稅」或是「延後繳納直接稅」之形式，而有不同認定利益的標準。

- 減免直接稅：政府補貼計畫免除直接稅之一部或全部，或是減少

[625] 19 CFR 351.508 - Debt forgiveness.
[626] 19 CFR 351.509 – Direct taxes.
[627] See 19 CFR 351.102(b)(16)-Direct tax.

計算直接稅之稅基時，廠商基於政府補貼計畫繳交的稅額少於廠商通常應繳交稅額，兩者差額即為「利益」。

- 延後繳納直接稅：政府補貼計畫允許廠商延後支付稅款時，則政府未收取的適當利息即為利益。商務部通常將「延後繳納稅款」的情形，視為政府提供相當於直接稅稅額的貸款，並依延後期限區分應適用的利率：延後一年以下時應適用短期利率；如延期超過一年，則應適用長期利率計算利息。

2. 接受利益之時點：

因政府補貼計畫的不同，商務部認定廠商接受利益的時點亦有差異。

- 減免直接稅：以「廠商原應繳交稅款之日」作為廠商接受利益之時點。

- 延後支付稅款：按延後期限而有接受時點之差別：延期一年以下之情形，「原應繳交稅款之日」即為廠商接受利益的時點；延期超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（七）間接稅和進口規費[628]（Indirect taxes and import charges）

依照美國聯邦行政法規之規定，涉案政府於其出口補貼計畫之外，如另行減免對涉案產品課徵的間接稅和進口規費，將受到本項規範所拘束。

所謂間接稅，按照美國聯邦行政法規第 19 章第 351.102(b)(28)節之規定，間接稅係指銷售稅、消費稅、交易稅、加值稅、特許經銷稅、印花稅、轉讓稅、存貨稅或設備稅、邊境稅、或任何其他「直接稅或進口規費以外之稅捐」；而所謂之「進口規費」，依據同章第 351.102(b)(26)節之規定，係指針對進口產品課徵之關稅、稅捐或其他非間接稅的財務規費。

此處所討論的間接稅和進口規費，依政府提供的補貼計畫可分為：減

[628]19 CFR 351.510 –Indirect taxes and import charges.

免稅收和延後繳納稅款兩種情形：

1. 利益之授予：

政府提供關於直接稅和進口規費之利益，將依其補貼計畫的不同而有差異。

- 減免稅收：當政府補貼計畫免除廠商繳交間接稅或進口規費之一部或全部時，則廠商依補貼計畫而繳交的稅費將少於廠商通常應繳交之稅費，此差額即為「利益。」
- 延後繳納稅款：政府補貼計畫允許廠商延後繳納間接稅或進口規費時，政府未收取的適當利息即為「利益」。如有延後支付稅款之情形，商務部將之視為涉案政府提供相當於稅額的貸款，應依延後期間長短區分適用利率：延後一年以下應適用短期利率；如延期超過一年，則應適用長期利率計算利息。

2. 接受利益之時點：

商務部認定廠商接受利益之時點，將依政府提供不同的補貼計畫而有所差異。

- 免稅：以「廠商應繳交間接稅或進口規費之日」作為廠商接受利益之時點。
- 延後繳納稅款：依據延後期限的不同，而有不同的認定標準：繳納延期一年以下時，以「原應繳交稅款之日」為廠商接受利益的時點；延期繳納超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（八）提供商品或服務[629]（Provision of goods or services）

當涉案政府提供特定廠商低於適當價格之商品或服務時，美國聯邦行

[629]19 CFR 351.511 –Provision of goods or services.

政法規第 19 章第 351.511 節即規定，此種情形亦有構成政府補貼之可能性，，關於此一類型之補貼措施，商務部所採取的判斷標準如下：

1. 利益之授予：

涉案政府提供低於適當價格的服務或商品時，即有「利益」存在。商務部將判定，政府收取的報酬與「適當報酬」間的差額，即為涉案政府提供予特定廠商的「利益額度」。

2. 適當報酬：

美國關稅法明定，「適當報酬」應依受調查國家內，提供系爭商品或服務之提供，或是收購商品之一般市場條件而決定；至於「一般市場條件」則包括價格、品質、供給量、市場性、運輸、及其他買賣條件。除此之外，美國商務部在判斷「適當報酬」時仍有下述標準：

（1）原則：

一般來說，商務部將以涉案政府提供商品或服務而收受之報酬，與同樣商品或服務於該國市場進行實際交易之價格相較，以確認政府之報酬是否適當。此等實際交易價格可能取決於特定廠商與私人投資人、或進口商之間的實際交易價格，或是政府拍賣的實際銷售價格。商務部於決定以何種交易或銷售作為比較基準時，應考量產品相似程度（product similarity）、銷售、進口或拍賣的數量、以及其他影響比較性之要素。

（2）無法取得實際市場價格時：

如無實際市場價格可供比較時，商務部將比較「政府供應價格」以及「世界市場價格」之間的差異，以確認利益額度。所謂「世界市場價格」，係指該國出品商得於世界市場合理取得的價格。如有多於一個「世界市場價格」可用作比較時，商務部將會採取平均值，同時考量其他可能影響「比較性」（comparability）的要素。

（3）無法取得世界市場價格時：

倘若該國出品商無法取得於世界市場價格時，商務部將評估「政府供應價格」是否與市場原則一致，以判斷政府報酬的適當時。

（4）價格調整

商務部在計算「適當報酬」與「世界市場價格」時，應適度調整價格，以反應出當廠商實際進口或將進口產品的確切價格。調整範圍應包含進口產品之運費及進口規費。

3. 接受利益之時點：

商務部通常以「廠商支付價金之日」作為廠商接受利益之時點；如遇廠商不支付價金之情形，則以「廠商應支付價金之日」為接受時點。

4. 例外：基礎建設：

「基礎建設」係指提供特定國家、地區或城市公共服務或普遍社會福利的建設。關於涉案政府提供基礎建設的情形，美國商務部認定將不構成「財務援助」。

（九）勞工相關補貼[630]（Worker-related subsidies）

一般而言，廠商應提供其底下勞工若干福利和援助，但如遇政府以特定手段免除廠商責任，則依據美國聯邦行政法規第 19 章第 351.513 節之規定，政府之行為有該當補貼之虞。

[630]19 CFR 351.513 –Worker-related subsidies.

1. 利益之授予：

涉案政府經由補貼計畫提供勞工援助，進而免除廠商原應承擔的責任時，涉案政府的確授予特定廠商利益。

2. 接受利益之時點：

因涉案政府提供特定廠商勞工援助，而免除廠商營運成本，故商務部將以「政府提供援助之日」，作為廠商接受利益之時點。

（十）產品出口前的國內運輸費用[631]

（Internal transport and freight charges for export shipments）

涉案政府如針對出口產品收取較低之國內運輸費用，亦可能構成政府提供特定企業利益之情況。關於此一類型之補貼措施，美國商務部所採取的判斷標準如下：

1. 利益之授予：

特定廠商出口產品前所支付的國內運輸費用，如低於同樣產品用於內銷市場之運費價格，則涉案政府確有授予系爭廠商利益。前述運費之差額，即為「利益額度」。

2. 例外：

如有下列情形，縱然廠商支付國內運費低於內銷的同類產品之情形，仍不存在利益：

- 運費差額是基於供應商以及貨運使用者間的正常交易而生。
- 運費差額具有商業上正當理由。

[631]19 CFR 351.515–Internal transport and freight charges for export shipments.

3. 接受利益之時點：

商務部通常以「廠商支付價金之日」作為廠商接受利益之時點；如遇廠商不支付價金之情形，則以「廠商應支付價金之日」為接受時點。

（十一）對出口產品之製造成本的價格偏好[632]

（Price preferences for inputs used in the production of good for export）

出口商於製造出口產品的過程中，所投入的進口或國內商品或服務，可能經由涉案政府的補貼計畫，而優惠於政府提供予內銷的同類產品所使用之商品或服務，美國聯邦行政法規第 19 章第 351.516 節即訂有詳細規範。關於此一類型之補貼措施，商務部所採取的判斷標準如下：

1. 利益之授予：

政府或地方機關直接或間接地依照政府指示方案，提供出口產品之製造過程所須之進口或國內產品或服務。商務部如判定涉案政府提供之條件或條款，優於政府提供製造內銷產品所須的同類或直接競爭產品或服務，即有「利益」存在；但涉案政府之供應條件，如未優於出口商於世界市場可取得之條件時，則不在此限。

2. 利益額度：

商務部判定利益額度時，將比較出口產品於製造過程中所投入產品或服務的價格，以及投入產品或服務於世界市場可取得之價格[633]（包含運費）；兩者差額即為利益額度。

3. 接受利益之時點：

商務部通常以「廠商支付價金之日」作為廠商接受利益之時點；如遇

---

[632]19 CFR 351.516 –Price preferences for inputs used in the production of good for export.

[633]市場可取得之價格(Commercially available price)，意指廠商得依據商業考量，自由購買國內或進品產品時所應支付之價格。

廠商不支付價金之情形，則以「廠商應支付價金之日」為接受時點。

（十二）減免出口間接稅[634]

（Exemption or remission upon export of indirect taxes）

按照美國聯邦行政法規第 19 章第 351.517 節，涉案政府如減免出口產品之間接稅，將對特定廠商構成補貼。

1. 利益之授予：

涉案政府對出口產品之生產或經銷過程所減免的間接稅，即為「利益」；商務部將與用於內銷的同類產品所課徵之間接稅進行比較，兩者差額即為「利益額度」。

2. 接受利益之時點：

商務部通常以「產品出口日」作為廠商接受利益的時點。

（十三）減免或延後繳納出口產品的前階段累積間接稅

所謂前階段累積間接稅（prior-stage cumulative indirct taxes），按照美國聯邦行政法規第 19 章第 351.102(b)(28)節之規定，係指政府對於直接或間接投入出口產品製造過程之服務或商品，所課徵的間接稅[635]。同章第 351.518 節規定，即針對前階段累積間接稅，而將政府提供的補貼計畫劃分為減稅、免稅或延後繳納稅款三種類型，並分別訂定不同利益認定標準。

1. 利益之授予：

美國商務部依涉案政府補貼計畫，而有不同認定標準。

- 免稅：對於出口產品於製造過程中所投入之產品或服務，涉案政

[634] 19 CFR 351.517 –Exemption or remission upon export of indirect taxes.

[635] See 19 CFR 351.102(b)(28)- Indirect tax: “Indirect tax” means a sales, excise, turnover, value added, franchise, stamp, transfer, inventory, or equipment tax, a border tax, or any other tax other than a direct tax or an import charge.”

府透過補貼計畫，免除對其課徵前階段累積間接稅。故政府授予利益之範圍包含：免除未用於出口產品之製造歷程所投入的產品或服務（須加計正常耗損量）的稅收，或是免稅範圍超出了間接稅之範疇。

- 如有上述情形，商務部計算利益額度時有兩種不同方式：其一，商務部應比較廠商所支付的前階段累積間接稅，以及廠商支付但未用於出口產品製造過程中的產品或服務之價額，兩者差額即為利益（須加計正常耗損量）；其二、涉案政府免稅稅額，與一般進口規費之差額，即為利益額度。

- 減稅：涉案政府經由補貼計畫，減少廠商應繳納的前階段累積間接稅。此時，政府授予之利益即為其減輕稅額；商務部判斷利益額度時，應比較涉案政府課徵的前階段累積間接稅（加計正常耗損量），以及其減少稅額，兩者差額即為利益額度。

- 延後繳納稅款：涉案政府的補貼計畫，如允許廠商延後繳納出口產品的前階段累積間接稅時，則政府提供利益的範圍包含：延後繳納未用於出口產品之製造歷程所投入的產品或服務（須加計正常耗損量）的稅款，以及政府對於延後支付之稅款未收取適當利息的情形。

- 如有延後繳納稅款之情形，商務部通常視之為涉案政府提供相當於稅額的貸款，並依延後期間而適用不同的貸款利率：延後一年以下時應適用短期利率；如延期超過一年，則應適用長期利率計算利息。

2. 例外：

如有下列情形，則涉案政府的補貼計畫不構成「利益之授予」：

- 涉案政府已設立並實行一項系統或程序，證實系爭商品或服務已完整投入出口產品的製造過程，以及政府已針對系爭商品或服務課徵間接稅。此等系統或程序係依據出口國普遍接受的商業實踐

而設立，並可合理、有效地達成預定目標。

- 系爭政府若未設有前述之系統或程序、或是其系統或程序不合理、或此等系統或程序合理，但適用情形不佳，則系爭政府必須檢驗製造過程的實際投入情形，以證實其提供之服務或商品已完整投入出口產品的製造過程，以及已對系爭商品或服務課徵間接稅。

3. 接受利益之時點：

商務部認定廠商接受利益的時點，將依政府補貼計畫而有異：

- 減稅：商務部將以「產品出口日」作為廠商接受政府利益之時點。
- 免稅：同上。
- 延後繳納稅款：依延後期間而有不同：延期一年以下時，「原應繳交稅款之日」為廠商接受利益的時點；延期超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（十四）減少或退還進口規費[636]

（Remissioin or drawback of import charges upon export）

製造出口產品之過程中，出口商可能使用進口產品以減低生產成本，然而，涉案政府若經由補貼計畫減少或退還其進口規範，將對特定廠商形成利益。美國聯邦行政法規第 19 章第 351.519 節即訂有詳細規範。

1. 利益之授予：

涉案政府透過補貼計畫而減輕或退還一部或全部之規範。如欲認定此等補貼計畫是否授予特定廠商利益，將按照補貼計畫之不同，分別進行認定：

[636]19 CFR 351.519 – Remissioin or drawback of import charges upon export.

- 減少或退還進口規費：涉案政府對前述進口產品所減少或退還之規費額度，即為利益之授予（加計正常耗損量）。
- 免除進口規費：如進口產品未投入製造出口產品之過程，而政府仍予以免除進口規費（加計正常耗損量），或是免除範圍超過對前述產品之進口規費，即有利益存在。
- 延後繳納進口規費：利益範圍包含：進口產品未投入製造出口產品之過程，而政府仍予以免除進口規費（須加計正常耗損量），以及政府對於延後遲納之稅款未收取適當利息的情形。

2. 替代產品之退稅（Substitution drawback）：

特定廠商於製造出口產品之過程中，有時會使用和進口產品相同數量、品質、及特質的本地產品，以代替進口產品。此時，儘管系爭廠商未將進口產品投入生產過程，此情形不符合「退還進口規費」的要件，但一般而言，地主國政府會訂有若干彈性標準，令此等廠商仍得以享有退稅優惠。因此，替代產品之退稅，不一定會構成「利益之授予」，但如下列情形，則不在此限：

- 未於合理期間（最長不得超過二年）進行出口程序。
- 退還規費的額度，超過涉案政府對進口產品課徵的進口規費。

3. 利益額度

美國商務部計算利益額度的標準，將因為涉案政府的補貼計畫而有所不同：

- 減少或退還進口規費：政府減少或退還的進口規費，即為涉案政府授予特定廠商的利益額度。
- 免除進口規費：如有免除進口規費之情形，利益額度應為政府免除了未投入於製造產品的進口產品規費，以及超過免除範圍而仍免除的進口規費。

- 延後繳納進口規費：如有延後繳納進口規費之情形，商務部通常將其視為：涉案政府提供相當於「未投入於製造過程之進口產品規費」的貸款，並應依延後期間區分適用貸款利率。

4. 例外：

上述三種情形允許美國主管機關計算利益額度，但如有下列情形，則政府的補貼計畫不應構成「利益之授予」:

- 系爭政府已設立並實行一項系統或程序，證實其進口產品已完整投入出口產品的製造過程，以及政府已對系爭產品課徵進口規費。此等系統或程序係依據出口國普遍接受的商業實踐而設立，並可合理、有效地達成預定目標。
- 系爭政府若未設有前述之系統或程序、或是其系統或程序不合理、或此等系統或程序合理，但適用情形不佳，則系爭政府必須檢驗製造過程的實際投入情形，以證實其提供進口產品已完整投入出口產品的製造過程，以及已對系爭產品課徵進口規費。

5. 接受利益之時點：

關於特定廠商接受利益之時點，商務部認定標準如下：

- 減少或退還進口規費：以產品出口日為接受利益的時點。
- 免除進口規費：同上。
- 延後繳納進口規費：依延後期間而有不同：延期一年以下時，「原應繳交稅款之日」為廠商接受利益的時點；延期超過一年時，則以「每年的延期日」為廠商接受利益的時點。

（十五）出口保險[637]（Export Insurance）

出口保險係指關於廠商出口商品至國外可能遭遇之損失，由保險業者

[637] 19 CFR 351.520 –Export Insurance.

提供補償，包含：出口產品成本增加、買受人不依約付款、通貨膨漲或是交換匯率風險[638]等。而美國聯邦行政法規第 19 章第 351.520 節即明定，涉案政府如提供予特定廠商出口的保險費率過低，即構成利益。

1. 利益之授予：

涉案政府利用特定補貼計畫，規定特定廠商繳交之保險費率，不足以涵蓋廠商的長期營運成本及虧損時，即有利益之授予。

2. 利益額度：

一旦商務部判定特定廠商支付的保險費率過低，商務部通常將比較特定廠商支付的保險費，以及系爭廠商在調查或審核期間基於保險計畫所收受的金額；前述兩者差額即為利益額度。

3. 接受利益之時點：

特定廠商接受利益之時點，以商務部計算利益額度的同一年度為準。

（十六）小結

除前述 15 種不同的利益授予方式之外，關於同一政府補貼計畫涉及多種程度的財務援助，是否構成利益授予之情形，美國聯邦行政法規亦訂有相關規範。亦即如涉案政府訂有一項補貼計畫，其中含有一種或多種非特定的補貼時，如廠商經由此計畫而收受較「非特定補貼」更為優惠的待遇，即有「利益」存在。惟此種財務援助方式仍有下列限制：其一，涉案政府須依據法規、行政命令、行政規章或其他法令，而提供財務援助；其二，系爭補貼計畫須具體闡明其財務授助標準；其三，廠商必須符合「非特定補貼」之資格[639]。

---

[638]See 19 CFR 351.102(b)(20)- Export insurance: “Export insurance includes, but is not limited to, insurance against increases in the cost of exported products, nonpayment by the customer, inflation, or exchange rate risks.”

[639]19 CFR 351.503(d) –Varying financial contribution levels.

附表 3-2　財務援助規範架構整理表

財務援助	美國聯邦行政法規第 19 章/美國關稅法	利益之授予	SCM 協定
獎助	第 351.504 節	政府提供廠商之獎助金額。	無
貸款	第 351.505 節/第 771 條(5)(E)(ii)	廠商清償政府貸款之金額，與廠商支付其於實際市場上所能取得的商業貸款間之差額。	SCM 協定第 14 條(b)款
貸款保證	第 351.506 節/第 771 條(5)(E)(iii)	廠商申請貸款時由政府提供保證，則當廠商償還貸款之總金額，與廠商於實際市場上申請商業貸款後，必須償還的貸款總金額間之差額。	SCM 協定第 14 條(c)款
注入股金	第 351.507 節/第 771 條(5)(E)(i)	政府購入廠商新發行股票的價格，與一般私人投資人購買相同股票間之差額。	SCM 協定第 14 條(a)款
債務豁免	第 351.508 節	政府豁免或承擔廠商所應繳交之債務和／或利息（包含未支付的利益）。	無
直接稅	第 351.509 節	● 減免直接稅：廠商基於政府補貼計畫所繳交稅額，與廠商通常應繳交稅額間之差額。 ● 延後繳納直接稅：政府未收取的適當利息即為利益。	SCM 協定附件 I 第(e)、(f)項
間接稅和進口規費	第 351.510 節	● 減免稅收：廠商依補貼計畫而繳交的稅費，與廠商通常應繳交稅費間之差額。 ● 延後繳納稅款：政府未收取的適當利息即為「利益」。	無
提供商品或服務	第 351.511 節/第 771 條(5)(E)(iv)	政府提供商品或服務而收取的報酬，與適當報酬間的差額。	SCM 協定第 14 條(d)款
勞工相關補貼	第 351.513 節	政府經由補貼計畫提供勞工援助之額度。	無
產品出口前的國內運輸費用	第 351.515 節	特定廠商出口產品前所支付的國內運輸費用，與同樣產品用於內銷市場的運費間之差額。	SCM 協定附件 I 第(c)項
對出口產品之製造成本的價格偏好	第 351.516 節	出口產品於製造過程中所投入產品或服務的價格，以及投入產品或服務於世界市場可取得之價格間的差額。	SCM 協定附件 I 第(d)項
減免出口間接稅	第 351.517 節	政府對出口產品之生產或經銷過程所減免的間接稅，與用於內銷的同類產品所課徵之間接稅間的差額。	SCM 協定附件 I 第(g)項
減免或延後繳納出口產品的前階段累積間接稅	第 351.518 節	● 免稅：其一、廠商所支付的前階段累積間接稅，以及廠商支付但未用於出口產品製造過程中的產品或服務之價額，兩者差額即為利益；其二、涉案政府免稅稅額，與一般進口規費之差額。 ● 減稅：政府課徵的前階段累積間接稅（加計正常耗損量），以及其減少稅額間之差額。	SCM 協定附件 I 第(h)項

財務援助	美國聯邦行政法規第 19 章/美國關稅法	利益之授予	SCM 協定
		● 延後繳納稅款：包含廠商延後繳納未用於出口產品之製造歷程所投入的產品或服務的稅款，以及政府對於延後支付之稅款未收取適當利息。	
減少或退還進口規費	第 351.519 節	● 減少或退還進口規費：政府減少或退還的進口規費。 ● 免除進口規費：包含政府免除了未投入於製造產品的進口產品規費，以及超過免除範圍而仍免除的進口規費。 ● 延後繳納進口規費：包含進口產品未投入製造出口產品之過程，而政府仍予以免除進口規費，以及政府對於延後遲納之稅款未收取適當利息。	SCM 協定附件 I 第(i)項
出口保險	第 351.520 節	特定廠商支付的保險費，以及系爭廠商在調查或審核期間基於保險計畫所收受的金額間之差額。	SCM 協定附件 I 第(j)項

資料來源:本研究整理

六、「補貼須具特定性」

政府補貼項目所提供的利益，必須針對一個或數個特定的廠商，亦即該利益僅授予一個特定廠商、產業或團體，而非對整體經濟提供部分類型之利益，始符合「特定性」之要件。

「特定性」的設立，主要係為排除該等政府用以執行例行管理的協助計畫或服務，成為美國商務部課徵平衡稅的客體，如公共道路、橋梁等任何人均可受益之基礎建設便不具「特定性」。換句話說，補貼須有「特定性」，以避免廣泛提供利益的政府計畫被課以平衡稅。

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5A）[640]將政府補貼分為三種，包含出口補貼、進口替代補貼及國內補貼，以進一步闡述「特定性」之要件，以下分別進行說明：

[640]Section 771(5A) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)- Specificity.

（一）出口補貼（Export subsidies）

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5A）（B）[641]規定，政府之補貼計畫，於法律上或事實上，依照出口實績或以出口實績為條件之一而為之補貼，是為「出口補貼」。在補貼計畫同時涉及出口及非出口因素的情況，只要一個出口因素存在，美國商務部多將該補貼計畫判定為出口補貼。而在涉及事實上（de facto）出口條件的情況，即便外國政府在法律上並未針對出口條件進行討論，美國商務部仍多依據特定案件之情況判定事實上出口條件。

除此之外，美國聯邦行政法規第 19 章第 351.514 節[642]進一步闡述「出口補貼」的要件：商務部依據出口實績或出口實績為條件之一，以決定系爭補貼是否為「出口補貼」；換言之，商務部將考量涉案政府之補貼計畫，於法律上或事實上，是否成為出口或出口收入的一部分，作為「出口補貼」的判斷標準。另一方面，關於涉案政府的「出口促進計畫」，倘如商務部認為系爭計畫係涉及普遍商業活動，而非僅促進特定產品的出口，則亦不具有「特定性」。

[641]See Section 771(5A)(B) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)(B)- Export subsidy: “An export subsidy is a subsidy that is, in law or in fact, contingent upon export performance, alone or as 1 of 2 or more conditions.”

[642]See 19 CFR 351.514 –Export subsidies: “(a) In general. The Secretary will consider a subsidy to be an export subsidy if the Secretary determines that eligibility for, approval of, or the amount of, a subsidy is contingent upon export performance. In applying this section, the Secretary will consider a subsidy to be contingent upon export performance if the provision of the subsidy is, in law or in fact, tied to actual or anticipated exportation or export earnings, alone or as one of two or more conditions. (b) Exception. In the case of export promotion activities of a government, a benefit does not exist if the Secretary determines that the activities consist of general informational activities that do not promote particular products over others.”

（二）進口替代補貼（Import substitution subsidies）[643]

美國關稅法所稱之「進口替代補貼」，係指以使用國內產品代替進口產品為條件而給予補貼之補貼措施。一般而言，此種補貼多由政府直接支付生產者，補償國內及進口產品間價差方式進行，在判定此種補貼是否可課以平衡稅時，經常引發許多爭議，如替代產品的可比較性、進口及國內產品價差之證明文件等。

（三）國內補貼（Domestic subsidies）

美國關稅法第七章平衡稅及反傾銷稅第 D 節第 771 條（5A）（D）[644]規定，為認定有關當局所提供予管轄區內廠商或產業之補貼（非出口補貼或進口替代補貼）是否為法律上或事實上之特殊補貼時，應適用以下規則：

- 提供補貼之有關當局，或其為補貼所依據之立法，明白限制廠商或產業獲取補貼者，該補貼便具有法律上「特定性」。
- 有關當局提供補貼，或其為補貼所依據之立法，訂定獲取補貼之資格，補貼數額之客觀標準或條件 者，如有以下情形，則該補貼在法律上便不具「特定性」：

  1.資格為準則式（自動）。

  2.資格之標準或條件被嚴格遵守，及

---

[643]See Section 771(5A)(C) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)(C)-Import substitution subsidy: “An import substitution subsidy is a subsidy that is contingent upon the use of domestic goods over imported goods, alone or as 1 of 2 or more conditions.”

[644]Section 771(5A)(D) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(5A)(D)- Domestic subsidy.

3.標準或條件於相關法律，行政規章，或其他官方文件清楚列明，而得以查證者。

- 有理由相信一補貼事實上具有「特定性」，且該補貼如具以下因素之一者，則該補貼為「特定性」：

1.無論是否以廠商或產業之基礎為考量，實際接受補貼者之數目有限（limited in number）。

一般而言，商務部須依個案判斷，一補貼計畫下實際接受補貼者之數目是否得以確定且有限。反之，如系爭補貼是普遍適用且在該國境內有大量接受補貼者，則不該當此要件[645]。

2.一廠商或產業為補貼之主要使用者。

3.一廠商或產業獲取不成比例之大量補貼數額(receives a disproportionately large amount of the subsidy)。

原則上，商務部須依個案情形判定一廠商或產業是否獲取不成比例之大量補貼數額。按過去商務部實務作法，而有以下若干判定標準，包含：

1)涉案企業在同一補貼計畫下，所獲補貼數額是否明顯高於其他企業所收補貼之平均值[646]；

2)在同一補貼計畫下，涉案企業所獲補貼是否符合下列情形：

i.涉案企業獲取補貼占補貼計畫所提供補貼總額之比率，高於其他企業收受補貼所佔之比率；及

ii.涉案企業所獲補貼是一般受補貼企業所獲補貼額度的數倍[647]。

---

[645]See Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Non-Oriented Electrical Steel from Taiwan, October 6, 2015, C-583-852, p. 31-32.

[646]See Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Large Residential Washers from the Republic of Korea, December 18, 2012, C-580-869, p.33-37.

[647]See Alloy Magnesium from Canada: Preliminary Results of Countervailing Duty New Shipper Review, C-122-815, January 28, 2003, 68 Fed. Reg. 4,175.

3)涉案企業所獲補貼明顯高於同一期間其他受補貼企業之所獲補貼之平均值[648]。

4.有關當局提供補貼之方式以裁量權給予補貼顯示特惠於某一廠商或產業。

主管機關在衡量前述 4 項因素時，應考慮在提供補貼之當局內，經濟活動之多元化之程度，以及所已實施補貼計劃時間之長短。

- 如補貼僅限於位於提供補貼有關當局管轄範圍特定地理區域內之廠商或產業者，該補貼為「特定性」 。

關於「特定性」要件的判定，美國聯邦行政法規第 19 章第 351.502 節[649]針對美國關稅法第 771 條（5A）（D）（iii）－即補貼事實上是否具有特定性－有更進一步的闡述：

1. 依序分析(Sequential analysis)：

為確認系爭補貼是否具有「事實上特定性」（*de facto* specific），美國商務部將依次檢驗關稅法第 771 條（5A）（D）（iii）之要件。只要其中一項事實上特定性之要件成立，商務部就不需要再繼續檢驗其他要件[650]。

2. 群聚（Group）

僅管美國商務部需要確認系爭補貼是否僅提供予某一廠商或產業群聚，但一般而言，商務部不須確認，此等符合補貼資格或實際上收到補貼的廠商或產業之間有無共同特徵[651]。

3. 整體關聯性（Integral linkage）

除非商務部確認涉案政府的兩個或兩個以上的補貼計畫間無法分割，否

[648]See Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Stainless Steel Wire Rod from Italy, 63 FR 40474, July 29, 1998.

[649]19 CFR 351.502 - Specificity of domestic subsidies.

[650]19 CFR 351.502(a)- Sequential analysis

[651]19 CFR 351.502(b)- Characteristics of a “group.”

則，通常情形下商務部將會單獨審查系爭補貼計畫的特定性。因此，如有下列情形，美國商務部將會認定兩個或以上的補貼計畫間有「整體關聯」[652]：

- 補貼計畫皆具有相同目的；
- 補貼計畫均賦予相同類型之利益；
- 補貼計畫將對相似情況的廠商給予相似程度的利益；以及
- 在計畫開始時，補貼計畫之間就有關聯。

4. 其他情形

美國商務部不會因為該補貼僅限於農業[653]、或針對中小廠商[654]、或是賑災所須[655]（即對受災區的任何人提供之一般性之補助），而認為系爭補貼為具有特定性的國內補貼。

七、實質損害之認定

（一）產業的認定（Industry）

ITC 於調查國內產業是否受到實質損害（或損害之虞或延緩某項產業之建立）時應先明確定義該產業之範圍：

1.一般情況下，所謂產業係指美國國內同類產品之所有製造商或生產量占該產品總產量主要部分之廠商而言[656]，如無同類產品之製造商則以其性質及使用上最相似，且對該涉案進口品有替代效果之製造商得為同一產業。

2.本國製造商與外國出口商/製造商（或本國進口商）有關聯，或其本身即為涉案產品之進口商時，國際貿易委員會將考慮排除該等製造

[652]19 CFR 351.502(c)- Integral linkage.
[653]19 CFR 351.502(d)- Agricultural subsidies..
[654]19 CFR 351.502(e)-Subsidies to small-and medium-sized businesses.
[655]19 CFR 351.502(f)- Disaster relief.
[656]Section 771(4)(A) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(4)(A)- Industry.

廠商於美國產業範圍外。本國製造商在下列情況下可視為與外國出口商/製造商或本國進口商有關聯：（1）其中之一方直接或間接控制另一方；（2）雙方直接或間接被第三者所控制；（3）雙方聯合控制另一第三者，所稱控制係指法律上或事實上得限制或指示對方[657]。

3.在特殊情況下，涉案產品得劃分為二個或二個以上之競爭市場，每一市場內之廠商可視為一獨立的產業，但以符合下列要件為限：（1）該市場內之製造商將其所生產之涉案產品，全部或幾乎全部在該市場銷售，及（2）該市場之需求甚少由國內其他生產此涉案產品之製造商供應[658]。

（二）實質損害（Material Injury）之認定

1. 實質損害認定因素包括：

(1) 涉案產品進口數量之增減關係，包括絕對及相對於國內生產或消費之數量[659]。

(2) 涉案產品進口後造成國內同類產品價格之影響，如是否進口商品相對於國內同類產品價格已有明顯的價格壓抑效果、或已造成價格明顯低落或防止價格上升之效果等[660]。

(3) 涉案產品對國內生產同類產品產業造成之影響，包括生產銷售、市場佔有率、毛利、營業利潤、淨利、支付債務能力、生產力、投資報酬率、資產報酬率、產能利用率、現金流量、存貨、雇用員工人數、員工薪資、成長幅度、募集資金、投資能力、投資與資金之取得等相關之經濟因素。以上因素均無法單獨作為判斷之基礎 ，且必須在受影響產業特有之商業循環及競爭情形下進行考量[661]。

---

[657]Section 771(4)(B) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(4)(B)- Related parties.

[658]Section 771(4)(C) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(4)(C)- Regional industries.

[659]Section 771(7)(C)(i) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(4)(C)(i).

[660]Section 771(7)(C)(ii) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(4)(C)(ii).

[661]Section 771(7)(C)(iii) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(4)(C)(iii).

2.如果由數個國家進口產品係於同一天被提出平衡稅調查之申請，且該進口產品不僅彼此間相互競爭，且與美國國內生產之同類產品競爭情況下，國際貿易委員會得全面評估進口對國內產業之影響[662]，惟被合併評估之任一進口國之進口量皆必須不容忽視。

（三）損害之虞（Threat of Material Injury）的認定

ITC 於裁定本國產業是否因進口產品而遭到損害之虞時，其決定不能依據臆測或假設，而需整體性考量可能造成損害之虞的因素，包括補貼資料、進口量之增加、出口國之閒置產能增加或產能擴充、進口品之價格效果、存貨數量增減等因素[663]。

（四）產業建立受到實質之阻礙（Material Retardation of Establishment of an Industry）

本項損害之認定對象適用於尚未從事生產之產業，或設立新生產設備之產業，然其生產狀況尚未穩定者；惟本項認定之標準以美國業者提出對該產業之生產已進行相當之投入為要件。

（五）因果關係之認定（Causation）

依美國平衡稅法規之規定，平衡稅之課徵應以「國內產業所受之損害係由於進口產品受有補貼所造成」之因果關係為其裁量之主要依據，對於損害之判定應提出足夠的證據顯示其因果關係，倘該美國產業所遭之損害非肇因於進口產品受有補貼，則不應以平衡稅予以救濟，而考慮採用其他之進口救濟措施，如 201 防衛條款等。

---

[662]Section 771(7)(G) of Tariff Act of 1930,19 U.S. Code § 1677(7)(G)- Cumulation for determining material injury.

[663]Section 771(7)(F) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(7)(F)- Threat of material injury.

（六）進口微量忽略原則

美國平衡稅法規明定[664]，倘 ITC 發現受調查國涉案產品屬於可忽視進口量（negligible Imports）時，應立即停止調查。所謂可忽視進口量係指在最近 12 個月內，自該國進口涉案產品數量低於美國總進口量 3%。惟若數個國家之個別輸入未達美國進口總量 3%，但進口量總合占美國進口總量 7%以上時，不在此限。

（七）產業損害之累積評估

產業損害調查對各涉案國採累積評估時，已被終止調查之個別涉案國不得計入累積評估；經商務部初步裁定為否定之涉案國，亦不得納入累積評估，惟於產業損害最後認定前經商務部最終平衡稅裁定為肯定者除外。

（八）獲利程度之效果

值得注意的是，國際貿易委員會不得僅單憑產業有獲利或產業近來表現有改善，而認定美國產業未受到實質損害或實質損害之虞[665]。

八、調查之終止及中止（Terminations and Suspensions of Investigations）

（一）調查終止之情況

1. 撤銷指控（Withdrawals of Petitions）

依據美國平衡稅法規定，商務部可基於原控訴廠商之撤銷調查申請，或公眾利益之考量，或與涉案出口國、出口商/製造商簽訂數量限制協定（quantitative restriction agreements），撤銷告訴而終止平衡稅調查[666]。商務部若決定簽訂數量限制協定時，應依據公眾利益條款，與國內涉案產品

[664]Section 703(a)(1) and 705(b)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(a)(1) and §1671d(b)(1).

[665]Section 771(7)(J) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677(7)(J)- Effect of Profitability.

[666]Section 704(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671c(a)- Termination of investigation upon withdrawal of petition.

之消費者、製造商及其員工進行諮商[667]。有關公眾利益條款之內容包括：應評估該協定對消費者之負面影響是否大於不採行反傾銷稅措施、對美國之國際經濟利益及對國內生產同類產品產業是否具有相當影響，如對該產業之就業與投資的影響等[668]。

2. 缺乏利益之終止調查（Lack of Interest Termination）

若美國國內生產同類產品之大部分產業一致表示對是否發布平衡稅命令已失去利益，商務部則得終止該平衡稅案件之調查[669]。

3 否定之調查決定（Negative Determinations）

當商務部及 ITC 作成否定之最終裁定時，均可終止調查。甚至，於 ITC 作成否定之損害初步裁定時，即應立刻終止調查。

（二）調查中止—簽訂中止調查協議（Suspension Agreement, Undertaking）

「中止協議」係指涉案廠商、涉案國政府作出若干承諾，以換取美國政府終止其平衡稅調查程序，並不再對涉案產品課徵平衡稅，或是停止要求涉案廠商繳交保證金，亦即 SCM 協定所稱之「具結」（undertakings），故以下皆以「具結」代之，以符合 WTO 協定之用語。

平衡稅之具結主要係針對涉案產品之進口作出若干限制，按限制種類可區分為以下三種：

1. 限制涉案產品之進口數量[670]：

此項限制將禁止出口商將涉案產品輸往美國的數量，然而此具結對涉

---

[667]Section 704(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671c(a)(2)- Special rules for quantitative restriction agreements.

[668]Section 704(a)(2)(B) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671c(a)(2)(B)- Public interest factors.

[669]Section 782(h) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677m(h) - Termination of investigation or revocation of order for lack of interest.

[670]Section 704(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671c(a)(2)-Special rules for quantitative restriction agreements.

案廠商毫無吸引力可言，因出口商如欲限制涉案產品之出口數量，大可逕行接受平衡稅之課徵，而無須費時耗力與美國政府進行協商以作成具結；

2. 消除補貼或是課徵出口稅以抵銷補貼效果[671]：

此情形下進口商僅須放棄任何可能屬於政府補貼措施下所得之利益即可；然而如出口補貼係基於多年前地主國對涉案廠商提供的政府融資或股權投資（equity investment），涉案廠商難以直接放棄系爭補貼利益，故於此等情形之時，須由地主國政府課徵足以抵銷補貼效果之出口稅作為具結條件。儘管過去常以課徵出口稅作為具結條件，但是美國利益團體卻認為此舉毫無意義，因涉案國政府課徵出口稅後，得逕行改以其他補貼名義將稅金退還予涉案廠商。

九、平衡稅之課徵

美國國際貿易委員會如最終認定涉案產品之進口，對美國產業造成以下情形:(1)實質損害，或(2)有實質損害之虞，且非依美國關稅法第 703 條（d）（2）執行「暫停完稅通關命令」，將對美國產業造成實質損害者，即應對涉案產品課徵平衡稅[672]。整體而言，美國平衡稅係採取「回溯」課徵方式(retrospective system)，亦即須於涉案產品進口後，始得計算系爭產品所應課徵之平衡稅率[673]。原則上，最終平衡稅應於平衡稅命令發布後一年，由商務部依利害關係人之申請進行「行政複查」而定。此時，商務部將依據平衡稅命令發布後一年內之實際補貼資訊，計算最終平衡稅額。

另一方面，於平衡稅命令發布之前，商務部應於適當情形，按其估算之可平衡補貼率，命令進口商於涉案產品進口時繳交相當之債券或現金擔

---

[671]Section 704(b)of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1671c(b)-Agreements to eliminate or offset completely a countervailable subsidy or to cease exports of subject merchandise.

[672]Section 706(b)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1671e(b)(1)- General rule of Imposition of duties.

[673]19 CFR 351.212(a)- Introduction of Assessment of antidumping and countervailing duties; provisional measures deposit cap; interest on certain overpayments and underpayments, see: https://www.law.cornell.edu/cfr/text/19/351.212.

保[674]。惟可平衡補貼率之計算有若干方式，一般而言美國係採指定應答方式，對於被指定調查且接受平衡稅調查之廠商，商務部將個別計算其可平衡補貼率；而對未經指定應答的廠商，商務部將以所有個別公布之受調查廠商之加權平均值可平衡補貼率做為其稅率（all others rate），惟應排除低於微量標準[675]（1%）以下或適用可得事實資料[676]（facts available）計算出來之可平衡補貼率[677]。

僅有涉案廠商被列為指定調查對象卻拒絕合作的情形下，才會被商務部視為不合作廠商，並以可得事實逕為認定（通常會課以最高的懲罰性稅率）[678]。除此之外，未經指定應答廠商，如其自願性地提供指定應答廠商所播要求提供之資料者，即屬自願應答廠商。依法主管機關應對自願應答廠商建立一個別可平衡補貼率，但前提是受調查或複查之出口商或生產者之數目並不太多，不致使對於該等出口商或生產者之額外個別審查，形成對主管機關之「過度負擔」[679]，且妨礙調查或複查之及時完成[680]。

---

[674]Section 703(d)(1)(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(d)(1)(b)-Suspension of liquidation.

[675]參照美國關稅法第 703 條(b)(4) (19 U.S. C §1671b(b)(4))-微量之可平衡補貼: 「(A)一般原則: 依本規定所作之認定，主管機關對任一微量之可平衡補貼應不予理會。基於前段之目的，如主管機關認為可平衡補貼淨值之總和低於系爭產品從價或相等於固定稅率之百分之一，即為微量。」

[676]Section 776 of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1677e - Determinations on basis of facts available.

[677]Section 705(c)(1)(B) and Section 705(c)(5) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1671d(c)(1)(B) and § 1671d(c)(5).

[678]參照美國關稅法第 776 條(d)(1) (19 U.S. C §1677e(d)(1)) -不利推論:「如主管機關或委員會（依情形而定）認為利害關係人並未盡其能力合作，以符合主管機關或委員會對資料之要求，主管機關或委員會（依情形而定）依本章之規定作成可行之認定時：

(A)得選擇其他可得之事實，對該當事人為不利之推論；及

(B)主管機關或委員會無須依據利害關係人倘若有配合提供資訊時可能給予的資訊為基礎，決定或調整可平衡補貼率或加權平均傾銷差額。」

[679]有關過度負擔之認定，參照美國關稅法第 782 條(a)(2) (19 U.S. Code § 1677m(a)(2)):「於認定(1)(B)規定下之個別審查是否為過度負擔，主管機關得考量下列因素：

(A)於相關程序所提交之爭點或資料之複雜性，包含調查問卷及其回覆內容；

(B)主管機關在相同或類似程序之任何先前經驗。

(C)至裁定作成之日為止，由主管機關依(A)或(B)規定所為調查及依第 751 條規定所為檢討之案件總數。

(D)其他與該等調查和檢討之及時完成有關之因素，且主管機關認為適當者。」

[680]Section 782(a)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1677m(a)(1)- Treatment of Voluntary Responses in Countervailing or Antidumping Duty Investigations and Reviews.

十、追溯效力（Retroactivity）

有關平衡稅之追溯效力，原則上可分為兩大部分，其一係商務部初步裁定與最終裁定之稅率差額；其次，則是最終裁定與行政複查之平衡稅稅率相異之情形，詳述如下。

一方面，商務部最終裁定之平衡稅稅額，若高於依據初步裁定之臨時措施所繳交之現金或債券保證，其差額不得追補；若最終平衡稅稅率低於現金或債券保證金，其差額應予發還[681]。

另一方面，依最終裁定所發布之平衡稅額所繳交之現金保證，若高於隔年行政複查判定稅率，其差額應加計利息[682]發還有關之進口商；若低於隔年行政複查稅率，則涉廠商毋須補繳差額[683]。

為防止進口商在初步裁定發布前，搶先進口涉案產品，而妨礙平衡稅措施之救濟效果，平衡稅控訴申請人提出有緊急情況（Critical Circumstance）[684]存在，需課徵平衡稅且經商務部及國際貿易委員會判定屬實者，則商務部初步裁定實施之臨時措施（暫停完稅通關命令）將可追溯自初步裁定前 90 天開始實施。

（一）美商務部初步判定是否有緊急情況存在之要件

商務部應立即依照其當時所得之資料，認定是否有合理之理由相信或懷疑：

1. 進口商所主張之可平衡補貼與補貼協定不符，及

---

[681]Section 707 of Tariff Act of 1930, 19 U.S. Code § 1671f - Treatment of difference between deposit of estimated countervailing duty and final assessed duty under countervailing duty orders.

[682]原則上利息應自涉案廠商繳交預估現金擔保之日起算，其利率應由美國國稅局以「聯邦短期利率」（Federal short-term rate）為基礎，按季度結算。See Section 7778(b) of Tariff Act of 1930 and Section 6621 of the Internal Revenue Code of 1954.

[683]19 CFR 351.212(d) 19 CFR 351.212(d)- Provisional measures deposit cap, see: https://www.law.cornell.edu/cfr/text/19/351.212.

[684]Section 703(e) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(e) - Critical Circumstances Determinations..

2. 涉案產品已於極短期間內大量進口至美國[685]。

（二）國際貿易委員會判定是否對美國產業造成實質損害

國際貿易委員會須作出肯定判定，始得對進口產品回溯實施暫停完稅通關命令；惟委員會如發現無實質損害，或僅對美國產業有實質損害之虞，則無須作出任何判定。

（三）緊急情況適用之回溯規定

美國指控業者可在提出指控時或在商務部終判 21 天前提出緊急情況之指控，但必須提出如進口資料等事實證據以支持其主張。商務部若判定緊急情況確實存在，對進口產品暫停通關之臨時措施將適用回溯規定。有關緊急情況初步裁定及最終裁定之結果如何適用回溯規定，謹簡述如下：

1. 緊急情況之初步裁定

緊急情況之指控若於商務部初步裁定之 20 天前提出時，商務部必須於初步裁定時就是否存在緊急情況，否則（非於初步裁定前 20 天前提出者）商務部必須在該指控提出 30 天內就是否存在緊急情況作成裁定；若緊急情況之初步裁定為肯定，暫停完稅通關措施（suspension of liquidation）將可回溯自該裁定公告前 90 天起實施。

2. 緊急情況之終判[686]

(1) 在緊急情況初步裁定及最終裁定均為肯定時，則仍維持在初步裁定時所發布之暫停完稅通關回溯措施。

(2) 如初步裁定為否定，但最終裁定為肯定之時，商務部將指示海關自平衡稅初步裁定公告日起回溯 90 天實施暫停完稅通關措施。

(3) 商務部初步裁定為否定但緊急情況初步裁定為肯定時，商務部將

---

[685]Section 703(e)(1) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671b(e)(1).

[686]Section 705(a)(2) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671d(a)(2)- Critical circumstances determinations.

指示海關自平衡稅初步裁定公告之日起回溯90天實施暫停完稅通關措施。

(4) 在緊急情況初步裁定為肯定，最終裁定為否定之情況，商務部將停止在初步裁定時所實施之回溯措施，且指示海關返還回溯期間要求進口商繳交之現金或債券保證。

(5) 商務部於其最終緊急情況裁定中判斷確有「緊急情況」存在，ITC應於其最終裁定中就進口時間、數量、存貨增加情況及其他因素[687]，判定該涉案產品之是否將影響到未來平衡稅措施之救濟效果。若所有或絕大部分受調查廠商均被判定適用緊急情況規定，則其他所有未被調查廠商（All Others）亦須一併適用。

十一、各類複查

（一）行政複查（Administrative Reviews, ARs）

自平衡稅命令公告滿一年起，任何利害關係人（包含美國國內外廠商、進口商或出口商等）得提出行政複查之請求。此行政複查之目的有二：其一是判斷於平衡稅命令執行期間內，涉案產品之補貼情形及補貼數額；其二是確立全新的平衡稅保證金稅率，此稅率將在未來全面適用於所有涉案產品之通關程序。倘若無人提出檢討請求，則過去一年所課徵之保證金或現金擔保稅率，亦將適用於未來所有涉案產品之進口；另一方面，如有利害關係人提出申請，則商務部應調查過去一年內涉案產品之補貼數額。此等行政複查每滿12個月即可進行一次，直到平衡稅命令執行期滿為止[688]。

（二）落日複查（Sunset Review）

平衡稅命令5年期滿後，國際貿易委員會及商務部必須決定系爭平衡稅命令之終止是否將導致反制之補貼（countervailable subsidy）以及實質

[687]Section 750(b)(4)(A) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671d(b)(4)(A)- Commission standard for retroactive application.

[688]Section 751(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C § 1675(a)-Periodic review of amount of duty.

損害之繼續或重現（countinue or recur）[689]。若商務部或國際貿易委員會同時做出負面認定，平衡稅命令立即宣告終止；反之，如欲繼續採取平衡稅措施，則須國際貿易委員會及商務部同時作出正面認定始得為之。

（三）司法複查（Judicial Review）

涉案廠商如對國際貿易委員會和商務部的平衡稅調查及審查之決定不服，可將之訴諸美國國際貿易法院（United States Court of International Trade）尋求司法救濟；如對控訴結果不服，亦可再上訴至美國聯邦巡迴上訴法院（United States Court of Appeals for the Federal Circuit）及美國最高法院（United States Supreme Court）[690]。

十二、以可得事實逕為認定（Determination on the basis of the facts available）

通常商務部及 ITC 進行補貼調查/複查時，必須依據利害關係人所提供的資料作分析及認定，但是遇有下列情形時，美國平衡稅法規[691]允許這兩個調查機關使用可得事實（Facts Available）逕為認定，但調查機關應儘可能確認此類資料的可信度：

（一）必要之資料無法自現有記錄取得（necessary information is not available on the record），或

（二）利害關係人或任何其他人拒絕提供調查機關所要求之資料，或未於規定之期限前回復前述資料，或雖提供資料但拒絕調查機關實地查證，或嚴重妨礙調查/複查[692]。

此外，倘若調查機關認為利害關係人並未盡力合作提供調查/複查所需資訊時，該二機構甚至可採用對相關利害關係人不利之已得資料（adverse

[689]Section 751(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S.C §1675(c)- Five-year review.

[690]International Trade Centre, *supra note* 3, p.115.

[691]See section 776 of Tariff Act of 1930 (, 19 U.S. C §1677e) and 19 CFR 351.308。

[692]Section 776(a) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671e(a)- Determinations on the Basis of the Facts Available.

inferences），包含：指控商提供的資料、本平衡稅案件之最終決定、過去複查之結果或在紀錄上所有的資料等。在此一情況下，主管機關或委員會無須以假定利害關係人在配合提供資訊之情況下可能提供之資訊為基礎，據以決定或調整可平衡補貼率或加權平均傾銷差率[693]。

另一方面，商務部如依據不利推論所認定補貼率之情況，原則上如涉及同一國家之相同或類似補貼計畫的平衡稅調查程序時，商務部得採該可平衡補貼率；反之，若未有相同或類似補貼計畫時，則由商務部透過調查程序對補貼計畫加以認定出合理的可平衡補貼率。對此，主管機關具備適用最高稅率之裁量權，在選擇其他可得事實而作出不利推斷之情況下，主管機關可以適用計算出來最高稅率作為可平衡補貼率之計算基礎[694]。

除此之外，調查機關如使用第二手資料而非調查或複查程序中所獲資料時，依法應儘可能向其合理可得之獨立來源查證資料之確實性。然而，針對同一程序中其他階段之平衡稅則不在此限，調查機關依法無須進一步查證[695]。

十三、我業者如何因應美國平衡稅調查案件之控訴

（一）留意相關產業遭平衡稅調查相關訊息

我國出口業者應留意相關產業遭平衡稅調查相關訊息，對於自身出口產品遭到美方實施調查之可能性有初步的認識，以便實施相關準備工作應付日後可能臨之調查，如備置稅務、帳目或是成本等資料，可以更有效地因應相關調查程序之要求。

（二）與政府充分合作

在平衡稅調查程序中，政府補貼措施相關證據之調查結果，對最終平

[693]Section 776(b) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671e(b)- Adverse Inferences.

[694]Section 776(d) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671e(d)- Subsidy Rates And Dumping Margins In Adverse Inference Determinations.

[695]Section 776(c) of Tariff Act of 1930, 19 U.S. C §1671e(c)- Corroboration of Secondary Information.

衡稅率之計算具有相當關鍵的影響。因此，若是受調廠商未與受調查國家之政府部門進行密切合作，致使補貼措施相關調查資訊發生不一致的情況，將有可能導致涉案補貼措施被認定為可平衡補貼，此時，對於最終平衡稅率之計算相當不利。

因此，在調查過程中與我國政府部門保持密切聯繫、充分進行合作是相當重要的。在填答問卷期間，政府部門與我國出口業者會在填答問卷前、填答問卷期間以及繳交問卷之前，透過會議進行協調，了解問卷填答情況以及雙方填答內容之一致性。如果在調查過程中認為進口國調查機關有不合理的地方或處理方式有問題之情況，一定要保持完整資料與紀錄，並向我國政府反映相關問題，以利政府部門透過適當管道向美國方面提出關切。

（三）對調查程序與時限規定有基礎認識

我出口業者如能對美國平衡稅法令有相當程度之認知，將較有效因應平衡稅之指控。特別是各個案件各階段對於申請文件、證據資料之提交均有嚴格之時間限制規定，一旦錯失提交機會或是申請時間，對於出口業者權益有相當大的影響。因此，對於首次接受調查之廠商，尤其應當在調查初期階段對於調查程序與時限規定有基礎認識。

（四）選任熟悉平衡稅案件之專業律師、會計師協助

美國平衡稅調查程序因涉及各類型補貼措施之認定，因此，無論是在問卷設計或是相關資料的提供都較為複雜，因此，出口業者在準備文件、填答問卷或接受實地稽查時，可能都必須仰賴專業律師、會計師之協助，方能提供完整、符合調查機關的要求的證卷資料。

（五）與產業公協會通力合作

在平衡稅調查程序中，各產業公會扮演著積極溝通橋樑之角色，特別是在調查初期階段，許多案件資訊(如:調查產品範圍、政府補貼措施、案件背景)必須更快速的在廠商與政府部門之間傳遞，因此，以往我國各產業同業公會都會組成因應小組，積極協調我國出口業者共同因應國外之平衡

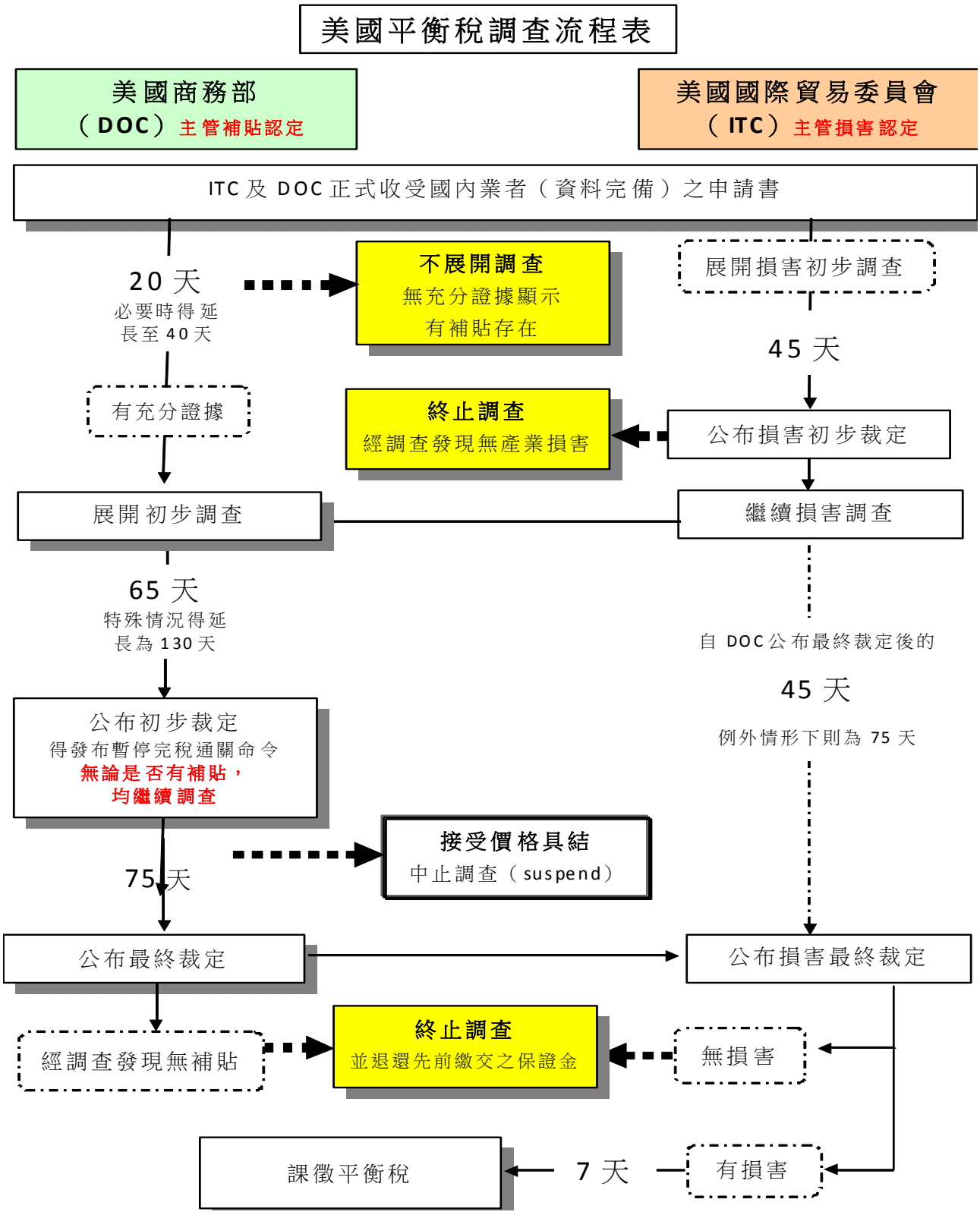
稅控訴案件。同時，我國政府提供業者應訴律師費用之補助，依規定係由產業公協會代表所有受調查業者提出申請，再由公會依據出口量按比例分配補助款給業者。

（六）決定是否回應美方調查與提出答辯

我國出口業者決定是否提出答辯時，可以依據出口市場重要性、應訴資料充足與否、是否具備類似應訴經驗、訴訟效益等考量因素進行評估，尤其是屬於出口量較大的廠商，更應積極應訴或爭取成為自願應答廠商，以獲得較優稅率，確保其出口市場。

附件及參考資料

附件 1：美國平衡稅調查流程表



附件 2：商務部平衡稅調查問卷簡介

1. 涉案國政府應填答之問卷（Questionnaire for the Authorities）

本項問卷要求涉案國政府提供有關生產涉案產品之國內產業、特定業者以及平衡稅調查申請書所指稱之補貼計畫的詳細資料。原則上，平衡稅問卷將因涉案產品、涉案國及補貼計畫之不同而有所變化；儘管如此，美國商務部擬從問卷獲得之資料如下：

- 一般問題（General Questions）：要求涉案國提供調查期間內該國經濟發展及金融相關數據、普遍接受之會計原則、涉案產品之關稅稅則分類以及國內產業介紹等一般性資料。
- 特定補貼計畫之問題(Program Specific Questions)：要求涉案國政府提供補貼計畫之資料；問卷通常依補貼計畫或涉案國之不同而有所差異。此部分問卷之可能形式包含：
  - -針對補貼計畫列出若干問題，要求涉案國政府回答；
  - -針對補貼計畫列出若干問題，並輔以「標準問題附錄」（Standard Questions Appendix）；
  - -關於補貼利益授予之各種情形，商務部亦設有不同之調查問卷，要求涉案國政府提供相應資訊。
- 其他補貼（Other Subsidies）：詢問涉案國政府是否有提供其他補貼予涉案產品之生產商或出口商。
- 「標準問題附錄」：此項附錄要求涉案國政府進一步提供有關補貼計畫之詳細資料，包含：補貼計畫施行日期及施行機關、申請書所指稱之涉案廠商是否受有補貼、補貼之形式及其依據、提供補貼之實體、申請補貼之程序及申請書、受補貼人之資格及補貼之實際用途、補貼數額及受補貼人之數量及系爭補貼計畫是否發生改變等資料，以作為商務部理解補貼計畫之基礎。

2. 涉案廠商應填答之問卷

本項問卷要求涉案廠商填答有關生產或出口涉案產品及平衡稅申請書所指稱之補貼計畫的詳細資料。原則上，涉案國政府與涉案廠商應填答之問卷格式相仿，故本問卷亦因涉案產品、涉案國及補貼計畫之不同而有所變化。美國商務部擬從問卷獲得之資料如下：

- 一般問題（General Questions）：要求涉案廠商提供其企業之一般性資訊及生產或出口涉案產品之相關資訊，包含該企業三年內之財務報表，以及調查期間內之涉案產品銷售紀錄。
- 特定補貼計畫之問題(Program Specific Questions)：原則上，本問卷所涉之各項補貼計畫，與涉案國政府應填答之問卷相同，但問卷內容則有些許差異，主要係要求涉案廠商依其立場提供補貼計畫之相關資訊。
- 其他補貼（Other Subsidies）：詢問涉案國政府是否有提供其他補貼予涉案產品之生產商或出口商。
- 「標準問題附錄」：此項附錄要求涉案廠商進一步提供有關補貼計畫之詳細資料，包含：
  - -涉案廠商獲取補貼之標準：涉案廠商應特別指出補貼機關是否基於涉案廠商有「出口增加」、「使用國內原物料」、「屬於特定產業」或「位於特定區域」而提供補貼；
  - -詳細描述涉案廠商在補貼計畫下申請及獲得補貼之程序；
  - -詳細描述涉案廠商獲取特定補貼數額之標準；
  - -提供涉案廠商獲得補貼之相關文件；
  - -於該廠商之會計系統及財務報表指出補貼所獲利益；
  - -系爭補貼計畫是否終止。

附件 3：參考資料

書籍資料：

(a) International Trade Centre, Business Guide to Trade Remedies in the United States, 2006

美國商務部 ITA 網站：

(a) 查詢美國平衡稅案件之通知及裁定
http://enforcement.trade.gov/frn/index.html

(b) 美國反傾銷調查/複查流程手冊
The Import Administration Antidumping Manual
http://ia.ita.doc.gov/admanual/index.html

(c) 美國商務部執行之平衡稅相關法規一覽
http://enforcement.trade.gov/regs/index.html

(d) 美國歷年平衡稅調查/課徵平衡稅案件統計：
http://ia.ita.doc.gov/stats/iastats1.html

美國國際貿易委員會（ITC）網站：http://www.usitc.gov/

(a) ITC 展開平衡稅調查之案件及各類複查案相關資訊：（路徑：Welcome to the USITC > Import Injury > Investigations ）包括進行中/已調查完畢案件，以及落日複查案件，並有許多相關資料（如展開調查公告、指控廠商非機密版申請書、調查時間表、初判報告、終判報告理由書等）可供參考並下載。

(b) ITC 進行反傾銷與平衡稅案件手冊(2015 年 6 月更新)
Antidumping and Countervailing Duty Handbook
http://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/handbook.pdf

附件四　美國關稅法 337 條款調查手冊

美國 337 條款調查流程簡介

2015/09/30

美國 337 條款調查流程簡介

一、前言

二、執行機關

三、美國關稅法 337 條款調查程序

四、救濟手段

五、337 條款之適用要件

六、337 調查程序與專利訴訟之比較

七、調查之終止及中止（Terminations and Suspensions of Investigations）

八、各類複查

附件及參考資料

附件 1：美國 337 條款調查程序流程圖

參考資料

一、前言

現行美國關稅法第 1337 條[696]係針對不公平之進口商品採取邊境措施，特別是就進口商品對智慧財產權造成侵害之情形，而該條款亦被稱為 337 條款。之所以被稱之為 337 條款，乃因其規範內容最初是在 1930 年美國關稅法第 337 章節出現，爾後亦經多次修定。目前 337 條款適用案件分成兩類，涉及智慧財產權與不涉及智慧財產權的案件，並各自規定不同的適用要件，兩者之間主要差異在於控訴方是否必需進一步證明損害。對於涉及智慧財產權之案件，僅規定行為要件與產業要件，無須證明損害的存在；但在不涉及智慧財產權的案件中，不但有行為要件和產業要件的要求，還需要證明損害的存在。

此外，美國國際貿易委員會（International Trade Commission, ITC）對「產品進口」、「經營者」、「侵權行為」、「管轄範圍」等適用條件在解釋上相當廣泛，使得美國權利人能相當輕易地對進口商品採取控訴。相對之下，由美國政府進口或為美國進口時，該進口商品享有豁免權，並不屬於 337 條款管轄範圍。由於我國出口至美國的商品，涉及智慧財產權者之數量可觀，故貿易局爰針對美國 337 條款之調查流程做簡要介紹，期能增進業者對系爭程序之認識瞭解。

二、執行機關

美國關稅法 337 條款之執行涉及多方主體，最主要的執行機關包括：國際貿易委員會、海關、貿易代表辦公室以及聯邦法院（包括最高法院、聯邦巡迴上訴法院和聯邦地方法院）。參與主體機關與主要職權範圍如表所示：

[696]19 U.S. Code § 1337 - Unfair practices in import trade

附表 4-1　337 條款主要執行機關

相關主體	具體單位	職權範圍
美國總統	美國貿易代表辦公室	對 ITC 作出 337 案件最終裁定提出再議
美國國際貿易委員會	ITC 委員	對 ITC 審理之 337 案件進行最終裁定
	行政法官	規定取證的具體程序和規則，召開聽證會、作出初步裁定以及救濟措施之建議。
	不公平進口調查辦公室	審查控訴方之請求是否符合受理要件，並對 ITC 是否啟動調查與否提出建議。
美國聯邦法院	美國聯邦最高法院	對 337 上訴案件不服之最終審判
	美國聯邦巡迴上訴法院	337 案件中對 ITC 最終裁定不服之一審審判
	美國聯邦地方法院	受理 337 調查案件中之反訴案件
美國海關	美國海關	執行 ITC 對 337 案件所作之裁定
當事人	控訴方	申請發動 337 調查之一方
	被訴方	受到 337 調查的對象
	第三方	與 337 調查有利害關係，可申請做為被調查一方加入
律師	公設調查人	獨立第三方，代表公共利益全面參與 337 調查
	代理律師	在 337 調查案件中代理控訴方或被訴方

資料來源:本研究整理

（一）國際貿易委員會（International Trade Commission，ITC）

1916 年美國成立「關稅委員會」，1974 年國會鑒於該委員會所處理的事項已不限於關稅問題，故於貿易法中將其更名為「國際貿易委員會」。該委員會由 6 名委員組成，由總統提名並交由參議院同意後任命之，委員必須為美國公民，且須對國際貿易問題具有專業知識，任期為 9 年，惟為填補遺缺而任命者，以補足原任期為限。來自同一政黨的委員不得超過 3 人，並儘可能交替任命不同政黨的委員，委員會的預算具有獨立性，總統不得加以修正。

ITC 之下設有許多單位和機構，其中，負責執行 337 條款調查程序的機關分別為:1)行政法官以及 2)不公平進口調查辦公室。茲分述如下。

1. 行政法官

行政法官（Administrative Law Judge, ALJ）是 337 調查程序非常重要的主導機關。負責從調查啟動一直到作成初步裁定為止之所有程序，並有權發布臨時救濟措施。其主要職權包括選定取證的具體程序與規則、召集聽證會、作出初步裁定以及對救濟措施的建議。

依 337 條款正式成立調查案件時，由 ITC 指定一名行政法官審理該案件。行政法官應於案件成立之後 45 日之內確定調查終結的預期時程，並公布一系列的調查規則。所謂調查規則包括調查程序的具體指導內容、回覆動議的時限、所需證據性附件之副本數量、翻譯的使用以及電話會議的程序等等。

行政法官會在聽證會之後作出是否違反 337 條款之初步裁定，而 ITC 的最終裁定也是建立在初步裁定的基礎之上。而行政法官之初步裁定是經過證據蒐集與書面審理的過程，故行政法官應在任何情況下，皆不受 ITC 或其他因素之干預而獨立作出裁定。

2. 不公平進口調查辦公室

「不公平進口調查辦公室（Office of Unfair Import Investigation, OUII）」是負責審核控訴方的請求是否符合受理要件，並對 ITC 是否啟動調查提出相關建議。在調查開始前，不公平進口調查辦公室將會告知原控訴方提交之控訴是否符合發動調查之要求。當調查開始之後，辦公室則會指定公設調查人（Investigative Attorney），負責在 ITC 決定調查前協助業者提出指控，並於受理調查後，依職權獨立進行相關調查，並依議題之不同而同時或分別支持控訴方或被訴方。當 ITC 發布排除令、停止令或和解令後，會由不公平進口調查辦公室監督當事人對該命令之履行情況，並在符合一定情況下起動或參與執行程序。

（二）美國海關

美國在 2002 年時依國土安全法(The Homeland Security Act of 2002，P.L. 107-296, 116 Stat. 2135) 成立國土安全部 (Department of Homeland Security) ，海關則被劃歸為國土安全部管理，並改名為「海關與邊境保護局 (Customs and Border Protection, CBP)」。

海關在 337 調查程序中最重要的職責係執行 ITC 對 337 案件所作出的裁定，包括排除令、罰款與查封等。而海關主要是針對涉案商品，至於進口商是否為 337 調查程序之當事人則在所不問。

除此之外，海關亦身負商標及已登記之智慧財產權等權利之保護，能直接利用所有入關處設置之檢索系統查詢，以直接處理侵權行為。而透過先進科技設備，更能進一步將侵權者之資訊提供給權利人。

（三）美國聯邦法院

337 調查程序會涉及之美國聯邦法院包括聯邦地方法院、聯邦巡迴上訴法院與聯邦最高法院。各法院在 337 調查程序中之作用與職權分述如下：

1. 美國聯邦地方法院（United States district courts）

337 調查案件中，涉及聯邦地方法院者包括 337 調查之反訴、337 調查案件之平行訴訟、依 ITC 起訴判定罰金等。

（1）337 調查中之反訴

337 條款於 1994 年修法時，賦予被訴方在 337 調查中，得向 ITC 提出反訴（counter claim）。故當控訴方向 ITC 提起訴訟時，被訴方得向 ITC 提起反訴，而該反訴會被移至有管轄權之地方法院進行審理。

（2）與 337 調查案件中之平行訴訟

按 337 條款之規定，被訴方因同一行為而同時引發之 337 調查與聯邦地方法院之侵權訴訟時，得申請暫時中止聯邦地方法院之訴訟程序。待 ITC

作出最終裁定後，聯邦地方法院即得再行審理，並能利用 ITC 之審理記錄。

（3）依 ITC 起訴判定罰金

依「1979 年貿易協定法」之規定，ITC 對違反排除令或停止令之行為提起民事訴訟，並請求處以罰金時，聯邦地方法院得就此審理並作出判決。

2. 美國聯邦巡迴上訴法院（United States Court of Appeals for the Federal Circuit）

由美國國會依 1982 聯邦法院改善法所設立，將原有聯邦關稅及專利上訴法院與美國索賠法院之上訴部門合併，對所有涉及專利之上訴案件具有專屬管轄，以確保案件審理之一致性。而 337 調查案件程序中，對 ITC 最終裁定不服時，可上訴至美國聯邦巡迴上訴法院。

3. 美國聯邦最高法院（Federal Supreme Court to the United States）

美國聯邦最高法院係美國聯邦司法系統中最高審判機關，也是最終審級。在 337 調查案件中，當事人若對於美國聯邦巡迴上訴法院之裁定不服時，可向聯邦最高法院上訴，而聯邦最高法院亦有權對上訴案件作出最終裁判。

（四）美國總統

在 337 調查程序中，當行政法官作出初步裁定，並將裁定與相關建議交給 ITC 時，ITC 應在 20 日之內作出審查，除非經審查而將該裁定修正，否則該裁定就會自動成為 ITC 之最終裁定。而最終裁定必須提交給總統進行政策審查，且總統有權對 ITC 之裁定進行審議並加以否決。但實際上對 ITC 進行審議之機關為美國貿易代表辦公室（the United States Trade Representative, USTR）。

（五）律師

在 337 調查程序中，不但當事人得聘雇律師參與訴訟，ITC 亦得指定公設調查人作為第三方代表公益參與調查。

1. 公設調查人（investigative attorney）

ITC 在 337 調查程序中會指定不公平進口調查辦公室之公設調查人（Investigative Attorney）作為第三方，代表公益參與 337 調查程序。公設調查人獨立於行政法官，可就案件內容發表意見，並提出當事人沒有提及之問題，甚至能就當事人主張加以支持或反對。之所以在調查程序中設置公設調查人進行程序參與，主要目的是為了平衡公益、控訴方與被訴方之間的利益衝突。

2. 代理律師

控訴方與被訴方在 337 調查案件中，得委託律師參與訴訟。鑑於 337 調查案件之性質具有高度專業性與複雜性，因此當事人雙方皆會委託律師參與訴訟。

（六）當事人

1. 控訴方（complainant）

337 調查之控訴方並不限於美國企業，只要認為進口商品對其在美國登記或註冊之專利權、商標權、著作權或積體電路設計等權利造成侵害，且該權利人能證明自己在美國境內已存在或正成立相關產業時，就能依法向 ITC 提起調查申請。非涉及智慧財產權的案件中，只要認為有不公平競爭行為存在，並對相關產業造成損害，亦能向 ITC 提出申請調查。

而關於控訴方在美國境內業已存在之產業或成立中之產業此一要件，現行法第 1337 條第(a)項第(3)款之規定，「國內產業」之定義為：對工廠及設備有重要投資、或僱用大量勞工或投入大量資金、對智慧財產權之開發利用有相當程度之投資，包括設計、研究開發或授權使用等。其重點在於美國境內之實體經濟活動，至於有無美國公民權則在所不問。

值得注意的是依現行法之規定，只要對智慧財產權之開發利用有相當程度之投資，即能符合「國內產業」之要件。換言之，沒有從事製造生產

商品之企業亦能成為適格之控訴方，而該等沒有從事商品製造生產之企業（Non-Practicing Entities, NPEs）也分成兩種類型：第一種類型乃從事研發工作，具有研發成果但不從事商品製造生產，例如大學、實驗室、研究中心、新創公司等，對於其保有之權利並不從事相關製造生產，而是透過授權他人之方式，取得「國內產業」之資格要件。第二種類型的 NPEs 也未從事商品製造生產，但也未有研發活動，而是採取專門購買他人專利與進行專利訴訟之經營模式。

2. 被訴方（respondent）

337 調查乃針對進口商品發起，而非對人。故只要控訴方依法提起控訴，ITC 便會對系爭進口商品進行調查。因此，系爭商品製造商、進口系爭商品至美國之進口商、在美國境內銷售該已進口之系爭商品的銷售商或零售商，都有可能成為 337 條款之被訴方。

3. 第三方

所謂第三方係指，認為調查結果可能會對其利益產生影響之其他企業，可以依第三方名義或者要求加入被訴方之方式，申請參與該 337 調查程序。蓋 337 條款中之救濟方式包括全面性禁止進口命令（general exclusion order），當控訴方請求 ITC 發布全面性禁止進口命令，且案件情形符合發布全面性禁止進口命令之要件時，ITC 一旦發布該命令，將會不分原產地或來源地，一律禁止該同類商品進口至美國。此舉對其它同類商品之企業而言影響甚大。

三、美國關稅法 337 條款調查程序

關於 337 條款之調查程序之相關規定，主要依循之規定與聯邦民事程序相類似。主要是以 ITC 程序規則[697]為主，通常還會輔以由行政法官所制定之基本規則（Ground Rules）[698]。因此程序規則與行政法官制定之基本

[697] 19 C.F.R. §210

[698] 19 C.F.R. §210.5(e)

規則為證據之開示和議案之處理提供了基本之指示與規範。

依關稅法第 1337 條第（b）項第（1）款之規定，337 調查程序從申請人向 ITC 提交起訴書申請作為開始[699]，而 ITC 亦得依職權發動調查程序，並在程序開始時公告於聯邦公報（Federal Register）。而 ITC 之調查期限於 1988 年修法之後，取消調查期限之限制，但為求程序之迅速，條文中仍要求 ITC 應於可預期之時程內盡早完成調查。故在調查開始 45 天之內，ITC 應對具體個案設定預期調查完成之目標日期（target date）[700]。

另一方面，被訴方在 ITC 送達通知日起 20 日之內，應對調查通知提交書面答辯意見，否則將視為棄權[701]。此時各方開始蒐集證據。而在調查期間之後，行政法官會召開聽證會，包括當事人在內的各利害關係方均可參加。而經過證據開示與聽證會之後，於目標日期前 4 個月時，行政法官會作出初步裁定，並將該裁定與相關建議提交給 ITC[702]。當事人得請求 ITC 對初步裁定進行複審[703]（review）。除非 ITC 對初步裁定有所修正，否則該初步裁定將在作出 45 日之後自動成為 ITC 最終裁定[704]。最終裁定還會被提交給總統進行政策審查，總統則可以考慮否決 ITC 之裁定[705]。

此外，若有任何一方不服 ITC 之裁定，尚得在裁定生效 60 日之內向聯邦巡迴上訴法院起訴，甚至還能上訴至聯邦最高法院[706]。

---

[699]依 337 條款所提出之控訴書的形式與內容之要求，皆規定在 19 C.F.R.§210.4 至§210.8 以及§ 210.12。

[700]19 U.S. Code § 1337(b)(1)

[701]19 C.F.R. § 210.13(a)

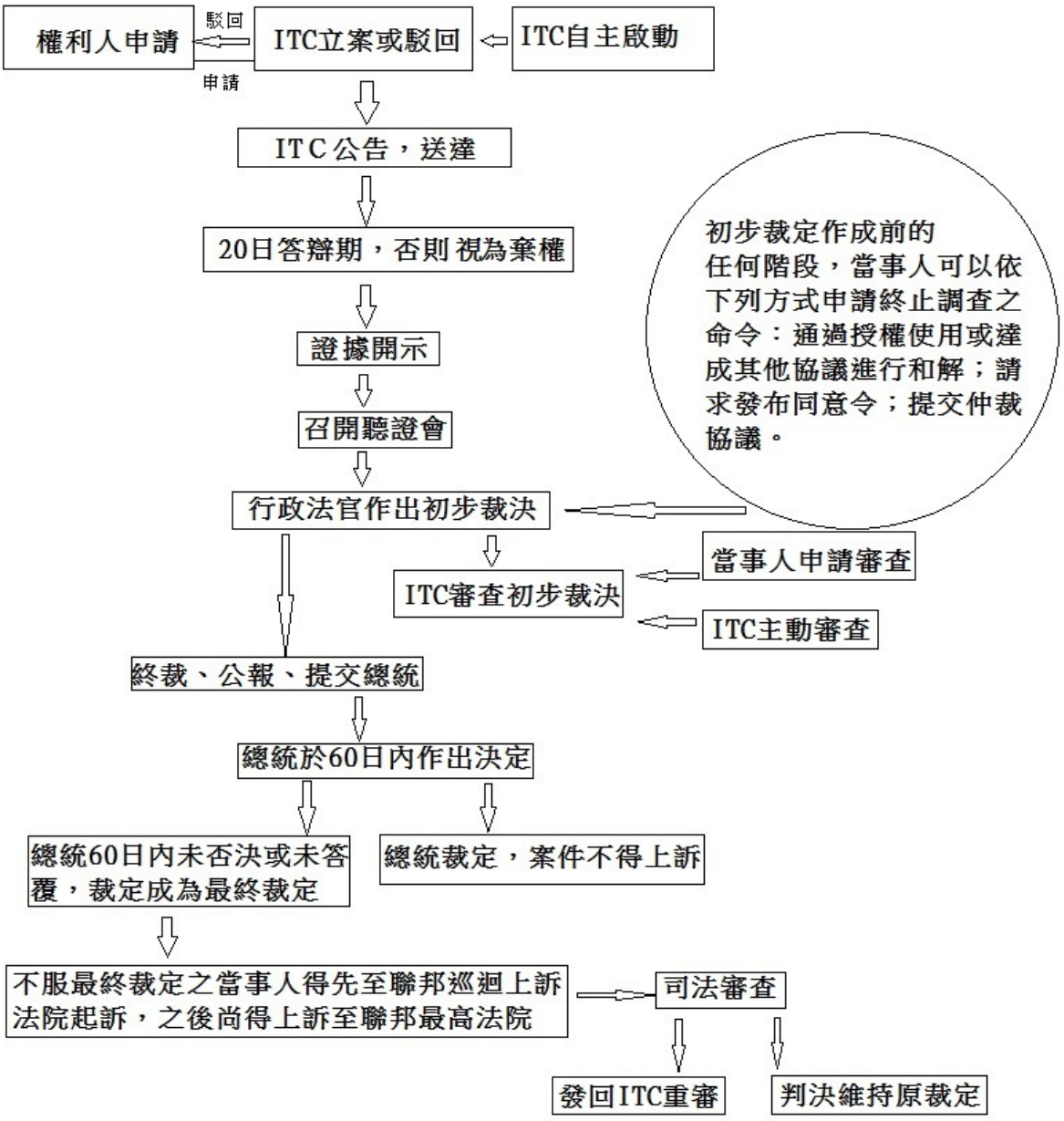
[702]19 C.F.R. § 210.42(a)

[703]19 C.F.R. § 210.43(a)(1)

[704]19 C.F.R. § 210.42(h)(6)

[705]19 C.F.R. § 210.49(b)

[706]19 C.F.R. § 210.43(b)(3)



附圖 4-1　美國關稅法 337 條款之調查流程圖

337 調查程序包括申請、立案、應訴、聽證會前會議、搜證、聽證會、行政法官作成出步裁定、ITC 審查與終裁、總統審查等。然 ITC 最主要功能除了進行 337 調查之外，尚包括救濟措施的執行，而救濟措施又分為永久性救濟措施與臨時性救濟措施。以下將分別就調查程序內容以及救濟措施進行探討和分析。

（一）啓動 337 調查程序

337 調查可由控訴方提出調查申請而發動，亦得由 ITC 依職權發動[707]，而在實務案件中，大部分 337 調查程序之發動皆是因控訴方申請而發動。

控訴方提起調查申請，得以親自申請或郵寄申請書之方式提出，包括相關文件和證據等，但 ITC 並不接受以傳真方式申請[708]。至於控訴書之內容，若控訴方指控之進口商品係侵害控訴方之智慧財產權時，該控訴書內容則應包括對系爭智慧財產權與系爭進口商品之描述、該進口商品之生產商、進口商或經銷商之相關資訊、就該系爭智慧財產權目前正在進行之其他法院訴訟或行政程序、國內產業情況或控訴方於該產業之利益以及訴訟請求等[709]。另外，當 337 調查案件涉及專利權時，控訴方尚須提供系爭專利之申請歷程檔案副本、專利使用授權協議書，以及專利侵權分析報告等詳細資料[710]。

在文件送達的方面，以通常而言，所有提交到 ITC 之文件均應送達至受調查之其他當事人。若調查係 ITC 依職權發動，ITC 會將申請書送達給所有列名被訴方之當事人，以及外國被訴方所屬國之駐美大使館[711]。若申請人提交申請書之同時，也提交了臨時救濟措施之申請，則 ITC 會在發動調查時將申請書與臨時救濟措施之申請同時送達給被訴方，以及其所屬國之駐美大使館[712]。至於申請書以外之調查文件，行政法官會在具體調查案件程序中公布特定之調查規則，規則內容則包涵各類調查文件之送達方式。關於以上申請書之內容，都可以透過 ITC 官方網站中之查詢系統進行

[707] 19 U.S. Code §1337(b)(1)

[708] SECTION 337 INVESTIGATIONS AT THE U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION : ANSWERS TO FREQUENTLY ASKED QUESTIONS, p5. http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf （最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日）

[709] 19 C.F.R. § 210.4(c)

[710] 19 C.F.R. § 210.12(c)

[711] 19 C.F.R. § 210.11(a)(1)

[712] 19 C.F.R. § 210.11(a)(2)

查詢，包括控訴方、被訴方等[713]。

另外，關於控訴方之主體資格，337 調查並不限於美國企業，無論是美國企業或外國企業，只要進口商品對其依美國法在美國登記註冊之智慧財產權造成侵害，且控訴方於美國境內業已存在產業或正在建立相關產業者，皆能依法向 ITC 提起 337 調查申請。

（二）立案（institute）

337 調查程序之發動可由控訴方提出申請，亦得由 ITC 依職權發動。若由控訴方提出申請，則 ITC 在收到申請後 30 日內作出是否組建小組立案調查之決定[714]。而申請人若在提出調查申請之同時，也一併提交請求發布臨時救濟措施之申請，ITC 則會在收到申請後 35 日之內決定是否立案調查。[715]

大部份 337 調查申請 ITC 都會受理，若申請書內容未符合要求時，ITC 亦對申請人提出補充或修改之建議。然通常控訴方都會在向 ITC 正式提交申請書前，先向不公平進口貿易辦公室諮詢，並由不公平進口貿易辦公司對該申請書進行預審。在申請書被駁回之情況，控訴方仍得以向美國聯邦巡迴上訴法院起訴。

337 調查一旦立案，ITC 會指定一名行政法官負責該案件之調查，另外還會指定一名公設調查人代表公共利益參與調查程序[716]。為了促進程序之快速進行，ITC 會在調查發動後 45 日之內，確定調查結束之最終目標日期[717]。

與之同時，ITC 在立案後會將申請調查之申請書與調查通知送達至申請書上之列名被訴方，以及外國被訴方所屬國之駐美大使館[718]，並且在聯

---

[713]http://www.usitc.gov/petitions_and_complaints/index.htm（最後瀏覽日期：2015 年 6 月 8 日）
[714]19 C.F.R. § 210.10(a)(1)
[715]19 C.F.R. § 210.10(a)(3)
[716]19 C.F.R. § 210.3
[717]19 U.S. Code §1337(b)(1)
[718]19 C.F.R. § 210.11(a)(3)

邦公報（Federal Register）上公告立案通知[719]。除此之外，為了諮商以及獲取相關資訊或意見，ITC 亦會將申請書送達至美國衛生與公共服務部(the Department of Health and Human Services)、司法部(the Department of Justice)、聯邦貿易委員會(the Federal Trade Commission)等相關部門[720]。

另外，有關商業秘密文件之保護，也會在立案之後由行政法院簽發保護令（protective order），對於含商業秘密之文件的使用和標記等加以規範[721]。保護令允許當事人之外聘律師得在調查中接觸商業秘密，但不允許當事人之內部顧問律師接觸商業秘密文件[722]。保護令之主要作用在於保護當事人為調查所提供之商業秘密，同時也保護非當事人所提供之商業秘密。

（三）答辯

337 調查案件中的被訴方，在送達通知日起 20 日之內，應對調查通知提交書面答辯意見。負責案件之行政法官可以根據具體情況延長答辯時間，比如被訴方在美國境外時，行政法官會延長 10 日。另外，當控訴方同時申請臨時救濟措施時，被訴方在收到該申請之日起 10 日內，應提交對臨時救濟措施之書面答辯意見，若案件情況較複雜時，該期限為 20 日[723]。

答辯書中應包括以下內容[724]：

- 對調查申請書與立案公告中所控訴之事由予以承認、否認、或聲明對某項事實之不知情等；
- 對申請書與立案公告中每項控訴進行抗辯，並提出相關佐證事實；
- 對系爭進口商品之相關數據，包括對美國之出口量、出口金額、被訴方生產能力以及美國市場對被訴方之重要性等之陳述；

---

[719]19 U.S. Code §1337(b)(1)
[720]19 C.F.R. § 210.11(a)(4)
[721]19 C.F.R. § 210.4(f)(7)(ii)(A)
[722]19 C.F.R. § 210.5(b)
[723]19 C.F.R. § 210.13(a)
[724]19 C.F.R. § 210.13(b)

- 其他任何積極抗辯，包括提出系爭商品未呈現受控訴情節之專利分析報告等等。

若被訴方未能在規定期限內提交書面答辯，則會被視為放棄出庭與抗辯權。

（四）反訴（counterclaim）

在 337 調查程序當中，被訴方是可以提起反訴的，在調查發起後至聽證會開始前 10 日內，被訴方都可以提起反訴[725]。但反訴必須與 337 調查中之交易或事實存在直接關聯性，且其管轄權屬美國聯邦地方法院。因此，當被訴方向 ITC 提出反訴請求時，應立即向對反訴有管轄權之聯邦地方法院提交移送通知，反訴之日期亦由 337 調查啟動之日起計算。然反訴之提起並不會影響 337 調查程序之進行，當被訴方因相同爭點之權利請求問題，同時面臨聯邦地方法院訴訟程序與 337 調查時，被訴方得提出暫停聯邦地方法院之訴訟程序[726]。另外，此反訴並不會收取起訴費用。

（五）訴訟參加（Intervention）

與 337 調查有關之利害關係人，可以藉由訴訟參加而參與 337 調查程序。在 337 調查程序開始之後至聽證會開始前 10 日，被訴方以外之利害關係人可以提出訴訟參加之申請[727]。

（六）證據開示（Evidence Discovery）

ITC 對於證據之相關規則制定在聯邦法規第 19 篇第 210.27 條至 210.32 條，其大致內容與聯邦民事程序相仿[728]。證據開示乃當事人雙方都可以行使的權利，任一方當事人可以要求對方開示與案件相關之事實與資訊，從而

[725] 19 C.F.R. § 210.14(e)

[726] 19 U.S. Code §1337(c)

[727] 19 C.F.R. § 210.19

[728] http://www.usitc.gov/faqs/intellectual_property_faqs.htm#expand （最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日）

獲取必要證據。行政法官在 337 調查程序開始時就會制定整體程序規範之基本規則（Ground Rules），而證據開示之進行即應依該基本規則運作[729]。

以證據範圍來說，任何與控訴或抗辯有關之非保密問題，均得進行證據開示，包括物證、人證、得採取之救濟措施、被訴方提交之擔保等[730]。蒐集證據之方式也相當多樣，諸如承認要求、質詢、傳票、書面證詞、進入工作現場調查、文件提交等等[731]。當事人亦得在特別情況下要求另一方當事人對相關資訊進行補充或答覆[732]。

至於具有商業機密之文件或問題，行政法官會在調查開始時發布商業機密保護令（Protective Order）[733]，其中規定有權在 337 調查程序中接觸商業機密文件之人員，以及對該等商業機密之處理和保密等。

（七）聽證前預審會（Pre-Hearing Conference）

行政法官在聽證會之前，會先舉行預審會，也就是聽證前會議，其性質類似民事訴訟程序中之準備程序或證據調查程序。預審會之次數沒有特別限制，實務上行政法官至少會召開一次預審會，而預審會的內容與目的包括下列事項[734]：

- 簡化與釐清當事人間的爭點；
- 聽證範圍；
- 修正訴狀之必要或訴求聲明之修正與否；
- 對事實與文件內容真實性進行審查；
- 促進證據開示與提示之速度，包括證人人數限制；

---

[729]19 C.F.R. § 210.5(e)、19 C.F.R. § 210.61
[730]19 C.F.R. § 210.27(b)
[731]19 C.F.R. § 210.27(a)
[732]19 C.F.R. § 210.27(c)
[733]19 C.F.R. § 210.34
[734]19 C.F.R. § 210.35(a)

- 其他有助於調查程序進行與快速之處分事項，包括證據交換、取證時間、證人資訊等。

337 調查程序中，行政法官會在預審會議中公布證據開示的基本規則與調查程序時程表。在聽證前的最後一次預審會中，會完成所有準備工作，並在容許範圍之內，預先調解所有可能造成妨礙證據提示之紛爭。

（八）聽證會（Evidentiary Hearing）

按聯邦法規第 19 篇第 210.36 條之規定，任何行政調查根據美國行政程序法（Administrative Procedure Act）之規定都應提供聽證之程序。聽證會之目的在於使行政法官藉由對證據與當事人雙方言詞辯論進行審查以作成初步裁定，其中包括決定被訴方是否違反 337 條款之規定，以及選擇適當之救濟措施等[735]。

337 調查程序當中之聽證會程序均應符合美國行政程序法之相關規定[736]，故當事人在聽證程序當中，亦享有所有相關之程序權利，包括適當通知、交互詰問、異議、不服等等[737]。

另一方面，除了行政法官發布不公開進行或涉及商業機密討論時會清場之外，聽證會皆公開進行[738]；而不公平進口調查辦公室則會派員以第三人身份參與案件，並提出書證以及訊問當事人所提之證人。

（九）行政法官作出初步裁定（Initial Determination）

聽證會結束之後，各方當事人應提交聽證會後之辯論書狀，其中應記載有關事實之認定與法律觀點的辯論意旨。當行政法官審查完聽證會後辯論書狀，即會作出初步裁定。初步裁定內容應說明案件處理之必要爭點相關之事實認定，以及推論所依據之理由，該進口商品是否違反 337 條款，

---

[735] 19 C.F.R. § 210.36(a)
[736] 5 U.S.C. § 554 - § 556
[737] 19 C.F.R. § 210.36(d)
[738] 19 C.F.R. § 210.36(b)

並且對救濟措施提出建議[739]。

關於初步裁定的作成期限，行政法官應該於目標期限屆至 4 個月前作成初步裁定[740]。初步裁定公布之後，對於來自其他相關公部門[741]之建議或複審請求，在訴之範圍之內，ITC 應考量該等建議或請求，並在初步裁定送達後，給予 10 天期限讓該等部門得以提交相關意見[742]。而 ITC 若未對初步裁定進行複審，則該初步裁定將自動成為 ITC 之最終裁定[743]。

（十）ITC 複審（Review by ITC）

ITC 得自行決定對初步裁定進行複審，而當事人亦得向 ITC 提出對初步裁定進行複審之請求，但必須指出請求複審之理由[744]，包括：

- 對事實認定或判斷推論存有明顯錯誤者；
- 適用法律有錯誤，例如未適用先前判例、規則或法律、或者構成裁量濫用等情形；
- 初步裁定與 ITC 立法目的及政策不符。

除了複審請求之外，ITC 也可以依職權對初步裁定進行複審。在初步裁定有明顯事實上或法律上之錯誤，或者是不符合 ITC 政策目的之時，ITC 得主動發布命令對初步裁定進行複審[745]。

ITC 是否對初步裁定進行複審，應在初步裁定作成發布後 60 日之內決定[746]。ITC 對初步裁定之複審得就部分或全部內容進行複議、維持、駁回

---

[739]19 C.F.R. § 210.42(d)

[740]19 C.F.R. § 210.42(a)(1)(i)

[741]包括聯邦貿易委員會（the Federal Trade Commission）、美國衛生及公共服務部（the U.S. Department of Health and Human Services ）、美國聯邦司法部（the U.S. Department of Justice）、美國海關（U.S. Customs Service）等以及其他相關之公部門。

[742]19 C.F.R. § 210.42(e)

[743]19 C.F.R. § 210.42(h)

[744]19 C.F.R. § 210.43(b)(1)

[745]19 C.F.R. § 210.44

[746]19 C.F.R. § 210.42(h)(2)

或者是修改[747]。而 ITC 作出之複審決定將成為最終裁定，若最終裁定認為進口商品違反 337 條款，則會將最終裁定公布在聯邦公報上，並提交給總統審查[748]；反之，若最終裁定認為進口商品並未違反 337 條款，則無須提交至總統審查。最終裁定公布之後，若 ITC 裁定應發布排除令時，在總統審查期間內，系爭商品仍可以進入美國市場，但進口商必須依 ITC 之決定提供一定數額之擔保金。

（十一）總統審查（Presidential Review）

ITC 對進口商品作出違反 337 條款之最終裁定後，除了公告在聯邦公報外，還會將該裁定與相關建議一併轉呈至總統進行審查[749]。總統審查最終裁定之期限為 60 日。於該期限內，總統得基於政策考量否決 ITC 之最終裁定，亦得批准該裁定。另外，若總統於 60 日之內未有任何否准，則 60 日期限一旦屆滿，該裁定會自動確定成為最後確定裁定[750]。

（十二）司法審查

對於 337 調查之最終確定裁定，當事人任一方不服時，均可在該裁定生效後 60 日之內向美國聯邦巡迴上訴法院提起上訴。聯邦巡迴上訴法院得對 ITC 之裁定進行司法審查，但在上訴期間，ITC 所執行之救濟措施不會因此而停止。

聯邦巡迴上訴法院通常僅針對法律適用層面進行審查，關於事實認定，除非是 ITC 沒有實質證據之情況，上訴法院才能推翻 ITC 之事實認定。依 337 條款之規定，在 337 調查案件中，受有不利影響之人得上訴至司法審查[751]，因此在聯邦巡迴上訴法院之審查中，上訴人通常是 ITC 裁定中之敗訴方，而被上訴人並非勝訴方，而是 ITC。然 ITC 裁定中之勝訴方得申

[747] 19 C.F.R. § 210.43(d)
[748] 19 C.F.R. § 210.45(c)
[749] 19 C.F.R. § 210.49(b)
[750] 19 U.S. Code § 1337(j)(2)
[751] 19 U.S. Code § 1337(c)

請參加上訴以介入訴訟程序，並支持 ITC 之答辯，因此在實務上，上訴方通常要面對的對手乃是 ITC 以及 ITC 終裁中之勝訴方[752]。

若當事人不服聯邦巡迴上訴法院之裁定，仍得上訴至聯邦最高法院，而聯邦最高法院作出之裁定具有終局確定性，故當事人不得再對之提起上訴。

四、救濟手段

在 ITC 之訴訟程序當中，請求權人是不能請求金錢賠償，僅能透過 ITC 發布之行政命令作為救濟措施，例如禁止系爭商品輸入美國之排除令等[753]。而在實務上，ITC 於 337 調查程序中能作成之救濟措施分為兩種：永久性救濟措施與臨時性救濟措施。

附表 4-2　337 條款調查程序之救濟措施

永久性救濟措施	臨時性救濟措施
有限排除令 （Limited Exclusion Order）	臨時普遍排除令 （Temporary Limited Exclusion Order）
全面排除令 （General Exclusion Order）	臨時有限排除令 （Temporary General Exclusion Order）
停止與禁止令 （Cease & Deist Order）	臨時停止與禁止令 （Temporary Cease & Desist Order）
同意令 （Consent Order）	
扣押與沒收令 （Seizure and Forfeiture）	
罰款 （Civil Penalty）	

資料來源:本研究整理

[752]http://usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf
(最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日)

[753]http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf, at 24
（最後瀏覽日期：2015 年 6 月 23 日）

（一）永久性救濟措施（Permanent Relief）

ITC 經 337 調查程序後一旦認定進口商品違反 337 條款，則會對該進口商品採取特定措施，以救濟國內產業之損失。該等救濟措施包括排除令、停止與禁止令。此時，當事人之間亦得選擇和解，而 ITC 可以為當事人主持和解並發布同意令。另一方面，如果當事人違反 ITC 發布的排除令，逕行將商品出口至美國，ITC 則有權對該商品發布扣押與沒收令；不僅如此，若當事人在 ITC 發布排除令和停止令之後，仍違反 ITC 之命令時，ITC 則可對之採取罰款。

1. 排除令

排除令係指禁止侵權商品進入美國境內，以保障權利人之權利。值得注意的是，排除令所要排除之商品僅限於該排除令生效之後的商品進口行為，而不能適用於調查過程中或調查前所進口之商品。排除令可分為全面排除令與有限排除令，其執行機關則是美國海關。

全面排除令，是 ITC 在 337 調查案件所採取之救濟措施中效力最強大的命令。全面排除令禁止所有同類侵權商品進入美國市場，不分進口產地來源為何，也不管是否列為被訴方，全面排除令的執行對象並不分原產地或生產商，甚至包括目前與今後尚未掌握之生產商和進口商，其影響效果之龐大由此可知。就因為全面排除令所帶來的影響範圍十分廣泛，因此除非是「有違反 337 條款情事存在，且難以辯識侵權產品來源之案件」或「為防止侵權人規避有限排除令之情況」，否則 ITC 不得任意發布全面排除令[754]。

相對於全面排除令，有限排除令則是針對列名被訴方之侵權商品採取禁止進入美國境內之救濟措施[755]。有限排除令僅對在 337 調查中的特定當事人之商品採取排除，簡言之，只有特定公司企業生產製造之商品會被拒絕進入美國境內，其他不同生產商之同類商品並不受影響。但有限排除令

[754]19 U.S. Code § 1337(d)(2)
[755]19 U.S. Code § 1337(g)(1)

中所針對排除之公司或企業，該公司或企業目前或未來所生產製造所有類型之產品，只有存在有侵權行為者，皆在有限排除令適用範圍中，並不限於 337 調查中所裁定之商品類型。

ITC 一旦作出排除令，會立即通知美國財政部與海關。財政部長接獲此通知後，應透過適當官員對此類進口加以排除；而海關則會立即通知所屬關口，依排除令所示，停止系爭侵權商品之進口[756]。

2. 停止和禁止令

排除令是針對尚未進入美國境內之商品，對之採取拒絕的手段；而停止令則是對已經進口到美國境內之侵權商品，禁止其於美國境內銷售、散布或以其他方式使用侵權進口商品或不公平競爭進口商品[757]。停止令可以單獨適用，亦得與排除令併用。但停止令之執行並非海關，而是由 ITC 親自執行。在有些 337 調查案件中，ITC 可以要求被訴方定期報告該侵權商品之銷售記錄或其他相關資訊，若被訴方無視停止令，而執意將侵權商品輸入美國境內並進行銷售散布行為，則可能面臨來自 ITC 的罰款[758]。

3. 同意令

當事人在 337 調查中，可以透過和解或同意令的方式終止調查程序。同意令與和解協議不同之處在於，同意令保留了 ITC 的管轄權。因此同意令的內容可能會包含當事人應對控訴事實之承認、放棄以司法或他法對同意令之有效性提起異議、聲明配合 ITC 就同意令之實施而收集相關資訊、聲明願意依 ITC 之相關規定進行修改、實施或撤回等[759]。

4. 扣押與沒收令

當 ITC 發布排除令，拒絕某項商品進入美國境內，此時若有企業或公司

---

[756]19 U.S. Code § 1337(e)(1)
[757]19 U.S. Code § 1337(f)(1)
[758]19 U.S. Code § 1337(f)(2)
[759]19 U.S. Code § 1337(c)

無視該排除令而企圖將系爭商品出口至美國市場，則美國海關可以依 ITC 發布之扣押與沒收令，對所有嘗試進入美國之侵權商品加以扣押並沒收[760]。

5. 罰款

相關當事人若違反 ITC 所發布之排除令與停止令時，將會面臨每日 10 萬美元，或者是相當於其每日違法進入美國之商品價值兩倍的民事處罰。由 ITC 取兩者中較高金額者處罰之[761]。

（二）臨時性救濟措施（Temporary Relief）

除了永久性救濟措施之外，控訴方在提交 337 調查申請之申請書時，亦能同時請求 ITC 采取臨時救濟措施，包括臨時排除令和臨時禁止令，其救濟措施之內容，與永久性措施內容一致。臨時救濟措施之採取與否，ITC 會考量控訴方在 337 調查中之勝訴可能、若不採取臨時性措施對美國國內產業所可能造成之損害、採取臨時性措施對被訴方所可能產生之損害，以及公共利益層面的問題等[762]。

ITC 若接受採取臨時救濟措施之申請，則會將申請提交給行政法官，並在調查開始後 90 日之內，於控訴方交納保證金後，依控訴方之要求發出臨時救濟措施；若案件情況複雜，得延長為 150 日[763]。

控訴方得申請臨時救濟措施之期間，係提交調查申請書開始到 ITC 作出最終裁定之前，此間任何時候皆能申請臨時救濟措施。該申請須以動議之方式提交，並隨附相應之書面證詞與證據。但在實務上，337 調查中的控訴方申請臨時救濟措施之情況並不常見。

ITC 接受臨時救濟措施之申請後，會轉由負責案件之行政法官審理。按聯邦法規第 210.51 條第(b)項規定，在 337 調查程序中申請之臨時救濟，

[760]19 U.S. Code § 1337(i)
[761]19 U.S. Code § 1337(f)(2)
[762]19 U.S. Code § 1337(e)(1)
[763]19 U.S. Code § 1337(e)(2)

行政法官必須在調查成立公告後 90 天之內作出是否採取臨時救濟措施之決定，除非是該等案件內容複雜，而能延長至 150 天。

若 ITC 認為控訴方對臨時救濟措施之申請，其證據不夠充分，採取臨時救濟措施會對被訴方造成重大損害時，可以要求控訴方提供擔保。而 ITC 之最終裁定認定系爭進口商品並未侵權時，控訴方之保證金將被作為補償而歸於被訴方[764]。

另外，在實施臨時救濟措施期間，進口商須向美國海關交納保證金後，才能繼續進口系爭商品，而保證金數額則由 ITC 核定。保證金數額應足以保護控訴方之利益，而 ITC 最終裁定認定系爭進口商品確實侵害控訴方之智慧財產權時，保證金將歸控訴方所有。

五、337 條款之適用要件

ITC 根據 337 條款（美國關稅法第 1337 條），對於不公平之進口貿易（Unfair practices in import trade）進行調查。依 337 條款之規定，其將進口商品侵害法定智慧財產權之行為以及其他形式的不公平競爭行為，皆認定為非法（unlawful）行為。

前者關於進口商品侵害智慧財產權之行為，係指依美國關稅法第 1337 條（a）款第（1）項第（B）段至第（E）段規定，包括依美國法典第 17 篇登記之專利權與著作權、依第 17 篇第 9 章登記註冊之商標、積體電路布局、或是第 17 篇第 13 章所保護之新型設計等，當進口商品涉及該等智慧財財產權之侵害時，無須證明損害[765]。雖然在進口商品侵害特定智慧財產權之情況下，不用提出損害證明，但按現行法第 1337 條第（a）款第（2）項之規定，控訴方必須擁有與系爭特定智慧財產權相關之產業存在，或正

[764]19 C.F.R. § 210.52(d)

[765]大部分依 337 條款所進行之調查會涉及專利權與商標權之侵害，不僅如此，337 條款針對特定智慧財產權被侵害之情形，使控訴方向 ITC 對該等進口商品提出控訴時，不需要針對損害之存在加以證明，詳見 http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf （最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日）

在建立相關產業者[766]。而 337 條款亦提供所謂產業存在或正在建立之產業的判斷要件。根據現行法第 1337 條第（a）項第（3）款規定[767]，對於控訴方是否具備美國國內產業之要求，提供三個考量標準：對廠房與設備大量投資、雇用大量勞工人力或籌措大筆資金、或是就權利相關之開發進行實質上的投資。。

後者所謂其他形式之不公平競爭行為，包括侵害營業秘密、仿冒商品外觀、不實廣告以及違反反托拉斯法規（antitrust laws）等，對於將商品進口至美國境內以及在美國境內銷售時，採取不公平競爭方式或不公平行為等，依 337 條款亦將其認定為非法行為。其乃因為該等行為導致國內產業受到破壞或實質損害，或阻礙該等產業之建立、對美國商業與貿易造成限制或壟斷等[768]。因此，在這種情況之下的調查，不管是造成威脅或實際上之損害，都應該就此加以證明[769]。

換言之，現行法以侵害行為是否涉及侵害智慧財產權利，進一步將不公平進口貿易分成兩種態樣。針對涉及智慧財產權之案件，控訴方必須依法證明其符合國內產業之資格，並證明被控廠商從事侵害智慧財產權利之行為此二要件；若屬非涉及智慧財產權案件，除了必須證明控訴方為國內產業外，仍須進一步證明被控廠商從事不公平競爭行為，以及造成損害。

---

[766]19 U.S.C. §1337(a)(2)

[767]19 U.S.C. §1337(a)(3)

[768]19 U.S.C. §1337(a)(1)(A)

[769]依 337 條款對不公平貿易之分類，除了進口商品侵害特定法定智慧財產權之情況外，進口商品以其他形式的不公平競爭行為或不公平行為引起美國產業實質損害、導致阻礙相關產業之建立或是造成美國商業與貿易之限制或壟斷等情形，亦是 337 條款所規範的非法行為，而此種情形之下，控訴方應提出損害證明，詳見 http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf （最後瀏覽日期：2015 年 6 月 22 日）。

附表 4-3　337 條款對不同案件適用之要件比較

	涉及智慧財產權案件	非涉及智慧財產權案件
侵害行為	侵害智慧財產權利之行為	具有不公平競爭侵權行為
產業要求	存在或正在成立美國境內之相關產業	存在或正在成立美國境內之相關產業
損害證明	無須證明損害存在	須證明損害存在

資料來源:本研究整理

除了案件類型不同而有不同之適用要件外，對於產品進口、侵權行為、經營者與管轄範圍等，皆有其特定內涵。

（一）侵害行爲（infringement）

由於 337 調查在針對不公平進口貿易，而不公平進口貿易又以涉及侵害智慧財產權與否，分成兩種不同類型。侵害智慧財產權利之行為，控訴方無須證明損害；而不涉及智慧財產權之其他不公平競爭行為時，控訴方須就損害提出證明。因此當控訴方提出違反 337 條款之控訴時，即應就侵害行為加以定性。

1. 侵害特定智慧財產權

337 調查之發動，在涉及侵害智慧財產權之情形中，無須證明進口商品對智慧財產權造成侵害，所謂侵權行為在 337 條款中亦有詳細之規定，換言之，進口產品存在下列六項情形時，即屬對智慧財產權之侵權行為：

- 對某項有效且可實施之美國註冊專利造成侵害[770]；
- 根據《美國法典》（Code of Laws of the United States of America）第 17 卷[771]註冊，有效且可以實施之著作權[772]；
- 對受到美國專利權保障之方法專利加以利用。該方法專利須是目

[770]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(B)

[771]美國法典係官方彙編之法典，內容包括美國全部聯邦法律，第 17 卷乃是著作權相關法律。

[772]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(B)(i)

前仍有效且可實施的[773]；

- 由所有人、進口商或承銷商將商品進口至美國、為了進口而進行之銷售或是進口後在美國銷售之半導體產品，以上三種類型之行為，對美國依法[774]註冊之商標造成侵害[775]。
- 由所有人、進口商或銷售商進口至美國、為進口而銷售或進口後在美國銷售之商品，對美國依法[776]註冊之積體電路布局造成侵害者[777]。
- 由所有人、進口商或銷售商進口至美國、為進口而銷售或進口後在美國境內銷售之商品，侵害美國依法[778]受到保障之設計專有權[779]。

2. 不公平競爭之行為（Unfair methods of competition and unfair acts in the importation of articles）

337 條款中並沒有明確指出不公平競爭行為之範圍，但依 ITC 裁定、法院判例等等文件顯示，不公平競爭之行為範疇相當廣泛。以實務來看，違反不正當競爭法中所規制之行為或其他違反商業道德之行為，都有可能成為 337 調查之客體，例如侵害商業秘密、商標淡化、盜用商品外觀、不實原產地標示、不實廣告或對美國商業貿易造成限制或壟斷等等行為。

（二）國內產業要求（domestic industry requirement）

337 條款主要作用在於避免或排除進口商品以違反智慧財產權之方式或其他不公平競爭行為，對美國國內產業造成損害或限制。因此賦予美國

[773]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(B)(ii)

[774]係指 1946 年商標法，亦即美國法典第 15 卷（商業與貿易）第 1051 條註冊之商標。

[775]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(C)

[776]係指依美國法典第 17 卷第 9 章註冊之積體電路布局設計圖。

[777]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(D)

[778]係指依美國法典第 17 卷第 13 章保護之設計專有權。

[779]19 U.S. Code § 1337(a)(1)(E)

境內產業得對違法進口商品提出控訴之權利，故是否符合「國內產業」此一要件則相當重要。337 條款要求控訴方必須在美國境內擁有產業，或是正在建立中之產業，為了便於認定產業是否存在或是否具有實體經濟活動，337 條款亦提出三項檢驗要件：若控訴方能證明並指出相關受智慧財產權保障之權利[780]具有以下情事之一者，則可以認定確有該產業存在於美國[781]：

- 對工廠及設備有重要投資；
- 僱用大量勞工或投入大量資金；
- 對該等物品之開發利用行為，包括工程、研發、開發或取得許可等，具有實質投資之行為。

另外值得注意的是， 337 條款之調查發動，乃是當依美國相關法律註冊或登記之專利權、商標權、著作權或積體電路布局等受到進口商品之侵害時，所採取之救濟程序。故「國內產業存在與否」此一要件乃針對控訴方在美國之實體經濟活動，與是否身為美國公民無關，亦與該企業是否在美國登記與否無關。

337 條款對於國內產業之要求，允許沒有從事製造或生產工作之智慧財產權權利人，仍然能適用 337 條款之救濟。如此一來，包括投資者、大學或其他進行研究發展的公司，或是將權利授權給其他製造商之公司等，都能成為 337 條款之適用主體。但控訴方仍應證明其與智慧財產權相關之產品。而未就專利或其他智慧財產權從事製造生產商品之企業（Non-Practicing Entities, NPEs）則是以授權之方式符合實質投資之要求，而具備國內產業之要件。

（三）證明損害（injury）

337 條款乃因避免不公平進口貿易行為對國內產業造成損害，因此針對不公平進口貿易行為加以規範與調查，故損害是否存在乃是案件調查之

[780]包括專利權、著作權、商標權、積體電路布局或設計專利等權利。

[781]19 U.S. Code § 1337(a)(3)

重點。但現行法中對於涉及智慧財產權侵害之情形，並不要求必須證明損害存在，只要符合國內產業與其他法律規定之要件即可；而在其他不公平競爭之情形，則須提出國內產業受到影響之損害證明。

然 337 調查係針對進口商品所引起之不公平貿易，因此商品必須進口至美國境內，若造成侵權之商品僅在國外製造銷售而未進口至美國，則不屬於 337 條款適用範圍。而進口行為的確認，包括證明系爭商品由所有權人、進口商或承銷商輸入美國之交易確認表或貨運單據等，即是用以證明系爭商品已進入美國境內之最好方法。而進口行為包括將產品進口至美國、為了進口而銷售、產品進口至美國境內後由所有人、進口商或承銷商進行銷售、或者是非屬以上三者行為但與之關係密切者。

故控訴方在損害證明之部分，亦應以是否涉及智慧財產權為區分：涉及智慧財產權之案件與不涉及智慧財產權之案件。

1. 涉及智慧財產權案件

美國國會在 1988 年時對 337 條款內容加以修改，在著作權或專利權等涉及聯邦智慧財產權之案件中，排除對損害存在的舉證責任。換言之，控訴方不必再證明進口商品對其於美國境內產業造成損害，只要進口商品有侵權行為存在，而控訴方具有「國內產業[782]」存在即可。

但損害證明之排除，僅限於依專利與依聯邦法註冊商標與著作權，其他涉及不公平競爭行為的情況，包括盜用營業秘密或侵害各州普通法上之商標權等，仍須提出實質損害或有受損害之虞的證據。

2. 不涉及智慧財產權之案件

在 337 調查中，不涉及智慧財產權之案件必須要證明不公平之競爭行為對貿易造成損害、妨礙或限制，才能符合發動 337 調查之要件。依 337

[782]19 U.S. Code § 1337(a)(2)

條款之規定，必須證明不公平競爭行為造成下列三種後果之一[783]：

- 對美國境內某一產業造成破壞或實質上之損害；
- 對美國境內某一產業之建立造成阻礙；
- 對美國境內之商業與貿易造成限制或壟斷。

六、337 調查程序與專利訴訟之比較

美國就智慧財產權所引發之訴訟，包括專利侵權或著作權侵權訴訟等，均由美國聯邦法院專屬管轄。但 337 條款針對不公平之進口貿易加以規範，使 ITC 因此對進口商品擁有管轄權限，得針對侵害智慧財產權之進口商品進行調查，以及根據調查結果採取救濟措施。因此，智慧財產權人在其權利受到進口商品侵害時，不但能向美國聯邦法院提起相關侵權訴訟，同時也能向 ITC 提起控訴。因為 ITC 之救濟措施並不包括損害賠償，而聯邦法院之裁定結果也不包含排除商品進口，故權利人通常會同時向聯邦法院與 ITC 提起訴訟，如此一來，權利人不但能從法院獲得金錢賠償，也能從 ITC 獲得排除商品進口之救濟。而本文僅就 337 調查與專利訴訟兩者差異進行探討。

（一）管轄機關性質不同

美國聯邦法院係司法機關，而 ITC 雖然得進行調查並作出裁定，但卻並非真正的司法機構，而屬於準司法機構，其地位相當於我國公平交易委員會。

（二）管轄權性質不同

美國聯邦法院的管轄權判定為對人管轄，換言之，美國聯邦法院是否具有管轄權，必須同時符合對案件被告有管轄權，且對系爭法律關係有管轄權。而 ITC 在 337 調查當中係針對進口商品，屬於對物管轄權，只要進

[783] 19 U.S. Code § 1337(a)(1)(A)

口商品侵害美國智慧財產權，而控訴方證明其符合國內產業要件之後，不管進口商品之製造商、承銷商等是否為美國企業，均為適格被訴方。

（三）救濟措施不同

美國聯邦法院就智慧財產權侵權訴訟，得就權利人之權利受損害之程度進行考量，並依權利人之損害賠償額作成判決，但卻無法排除該侵權商品進入美國境內。相對於此，ITC 乃對物管轄，因此得就侵權之進口商品採取排除令或禁止令，拒絕該商品進入美國境內或禁止該商品在美國進行交易買賣，但 ITC 採取之救濟措施並不包括金錢損害賠償。

（四）審理期限不同

聯邦法院對智慧財產權侵權訴訟之審理，從案件繫屬到終結，一般而言須耗費三年至三年以上的期間；相對之，ITC 依 337 條款採取調查程序，因講求迅速調查，故從起訴到案件終結僅需 12 個月至 16 個月。

（五）損害證明要求不同

聯邦法院在智慧財產權侵權訴訟當中，控訴方須證明其相關權利受到損害，並證明損害之存在；而 337 調查當中，控訴方僅須滿足國內產業之要求即可，無須證明損害之存在。

附表 4-4　337 調查程序與聯邦法院侵權訴訟之差異

差異	ITC 執行 337 調查程序	聯邦法院侵權訴訟
起訴至案件終結期間	12-16 個月	3 年或 3 年以上
案件開始	控訴方提交控訴，或由 ITC 依職權調查	原告提起侵權訴訟
管轄權	對物管轄	對人管轄
當事人	控訴方（Complainants） 被訴方（Respondents） 公設調查人	原告（Plaintiff） 被告（Defendant）
程序依據	ITC 程序法規（ITC Rules of Practice and Procedure） 行政法官會在個體案件中制定審理規則。	聯邦民事訴訟程序
審理者	行政法官及委員會審理	法官 陪審團
救濟措施	排除令：由海關執行 禁止令：禁止被訴方銷售系爭進口商品	損害賠償 命被告停止侵權行為

資料來源：本研究整理

七、調查之終止及中止（Terminations and Suspensions of Investigations）

ITC 根據 337 條款所發動之調查，除了依照調查程序進行至最終裁定之外，亦得由雙方當事人主動提出終止調查之動議（motion），包括申請方撤回控訴、雙方當事人達成和解以及請求發布同意令等[784]。另一方面，依照 337 條款之規定，基於和解與同意令而終止調查程序者，行政法官無須就此作成任何裁定（determination）[785]。而當事人在提出終止調查之申請時，ITC 會就控訴之撤回、和解協議或同意令申請等進行審查，若未有違反公益或不公平競爭之情事存在，則行政法官就會決定終止調查。

（一）撤回控訴（withdrawal of the complaint）

依 337 條款所發動之調查程序中，在行政法官作出初步裁定之前，控訴方得於任何時候撤回其全部或一部之控訴。控訴方在提交撤回控訴的同時，亦付上聲明表示該撤回並未與本案其他當事人就系爭議題有相關之協

[784] 19 C.F.R. §210.21

[785] 19 U.S.C. §1337(c)

議；另一方面，若控訴方撤回其訴係基於涉及相關議題之協議時，該協議之書面影本亦應一併提交給 ITC[786]。

（二）當事人間達成和解協議（settlement）

當事人之間如果能達成和解，亦得基於和解協議向 ITC 請求終止調查程序。當事人依和解協議向 ITC 申請終止調查程序，在提交申請終止調查時應附上和解協議之影本，以及任何所需之相關文件[787]。ITC 在執行 337 調查程序過程中，行政法官會視調查進度、案件內容以及當事人雙方情形而舉行數次和解會議[788]，故 ITC 有意使當事人之間以和解的方式解決紛爭，如此一來，不但能降低調查結果以及最終裁定的不確定性，也能節省相關舉證與聘用律師之成本費用；但另一方面，和解也會使受指控之當事人付出相當程度之代價[789]。

（三）作成同意令（Consent Order）

當事人雙方共同向 ITC 請求發布同意令以終止調查程序，而同意令的內容可能包括放棄上訴權、放棄對同意令之有效性提出異議以及配合 ITC 執行同意令之內容等。雖然 ITC 發布同意令後終止調查程序，但 ITC 仍保有執行同意令之管轄權；換言之，ITC 得透過相關執行程序之輔助，包括停止令、罰鍰、扣押或沒收等，確保同意令內容得以確實執行[790]。

---

[786]19 C.F.R. §210.21(a)

[787]19 C.F.R. §210.21(b)

[788]Preparing to Defend a Section 337 Action: What District Court Litigators Need to Know, Philip Graves & Marjorie A. Witter, New Matter volume 39, number 3, P. 34, 2014.

[789]美國關稅法 337 條款與美國國際貿易委員會之介紹(上)，台灣通商法律事務所，Newsletter 2014 年 11 月，頁 5。

[790]19 C.F.R. §210.75

八、各類複查

（一）ITC 複審

行政法官在作出初步裁定之後，ITC 得對依職權主動或依當事人聲請而對初步裁定進行複審；當初步裁定有明顯事實上或法律上之錯誤、或者與 ITC 政策目的不符之時，ITC 得依職權主動發布命令對初步裁定進行複審[791]。

除此之外，當事人亦得請求 ITC 對初步裁定進行複審，但必須依照聯邦法規彙編第 19 卷第 210.43(b)條之規定，在複審聲請狀中提出請求複審之爭點，並針對該爭點附上詳細說明與理由；而若當事人一方未提交對初步裁定之複審聲請，這將表示該當事方放棄對初步裁定中不利部分[792]。當 ITC 收受複審聲請後，會在收受初步裁定後 60 日決定是否對該初步裁定進行複審，而複審之後的內容將會取代初步裁定而成為該調查案件之最終裁定[793]。

（二）總統審查

ITC 最終裁定認為確有違反 337 條款者，除了將該最終裁定刊登於聯邦公報之外，尚須檢附說明理由送交總統審查[794]；總統就該最終裁定有 60 天的審查期間，並得以基於政策考量而否決 ITC 之最終裁定[795]；若總統未否決該最終裁定，則 60 期間屆滿後，該裁定即具有確定效力[796]。

法律雖賦予美國總統對 ITC 之調查最終結果行使審查，但事實上總統否決 ITC 最終裁定之情況相當有限，而遭到否決之案件其中都是涉及國際貿易相關者[797]。

---

[791]19 C.F.R.§ 210.44

[792]19 C.F.R.§210.43(b)(4)

[793]19 C.F.R.§210.43(d)

[794]19 U.S. Code § 1337(j)(1)

[795]19 U.S. Code § 1337(j)(2)

[796]19 U.S. Code § 1337(j)(4)

[797]美國關稅法 337 條款與美國國際貿易委員會之介紹(下)，台灣通商法律事務所，Newsletter

（三）司法審查

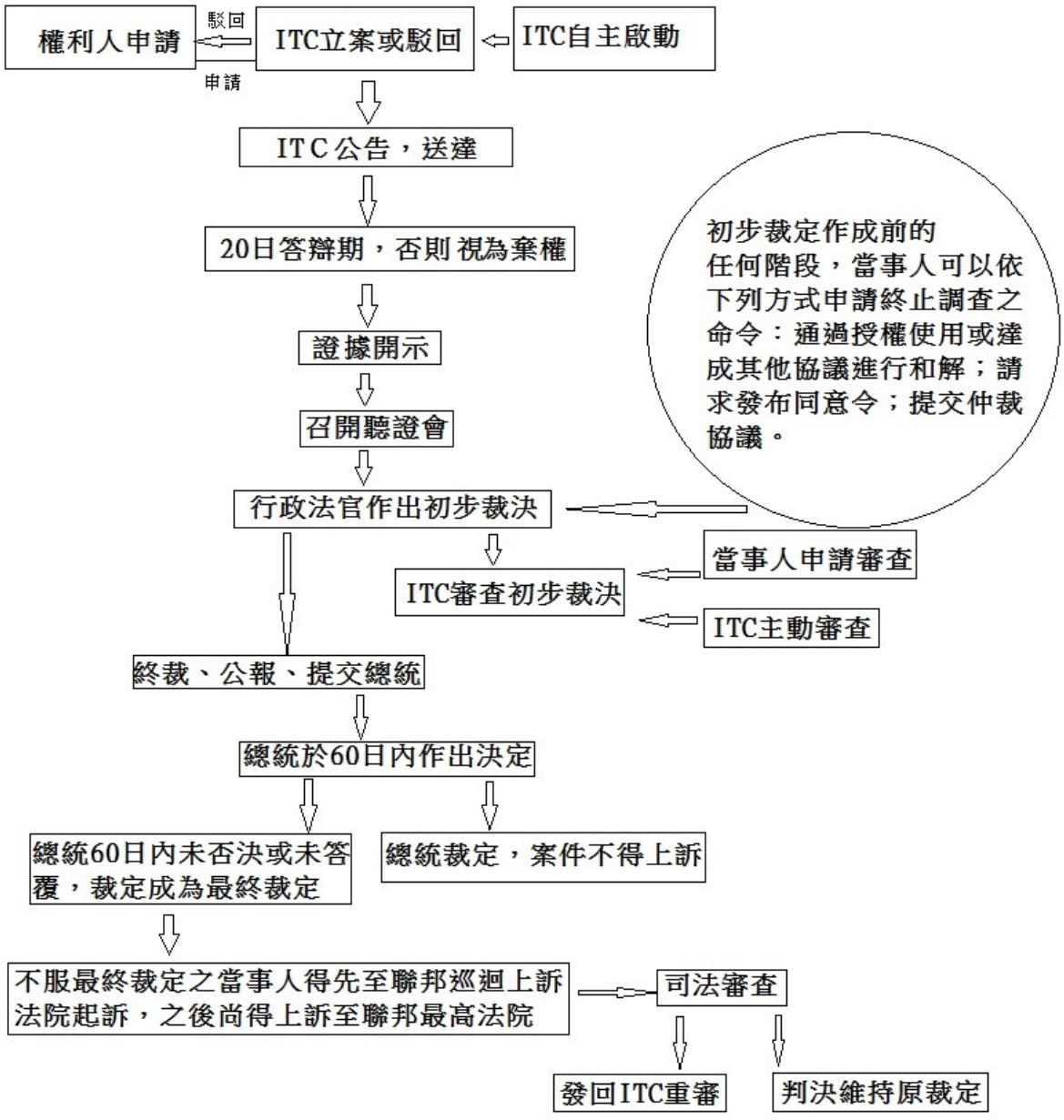
任何受到 ITC 依 337 條款所作出最終裁定裡之敗訴方，皆得上訴至聯邦巡迴上訴法院[798]。只要在 ITC 作出最終裁定確定 60 天之內向聯邦巡迴上訴法院提起上訴即可。最終裁定之勝訴方得加入訴訟協助 ITC。另外，若當事人不服聯邦巡迴上訴法院之裁定，仍得上訴至聯邦最高法院，而聯邦最高法院作出之裁定具有終局確定性，故當事人不得再對之提起上訴。

2014 年 12 月，頁 3。

[798]19 U.S. Code § 1337(c)

附件及參考資料

附件 1：美國 337 條款調查程序流程圖



參考資料

專書與期刊資料

1. Graves, P., and Witter, M. A. (2014). Preparing to Defend a Section 337 Action: What District Court Litigators Need to Know. New Matter magazine, 39, 31-38.
2. 王本耀（2004）。美國國際貿易委員會（ITC）訴訟實務，新竹：財團法人亞太智慧財產權發展基金會。
3. 王承守、鄧穎懋（2004）。美國專利訴訟攻防策略運用，台北：元照出版有限公司。

網路資料

1. 337 調查之相關數據統計：
   http://www.usitc.gov/press_room/documents/sec337factsupdate2014.pdf
2. ITC 展開反傾銷調查之案件及各類複查案相關資訊：
   http://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations.htm
   （包括進行中/已調查完畢案件，以及落日複查案件，並有許多相關資料，如展開調查公告、指控廠商非機密版申請書、調查時間表、初判報告、終判報告理由書等，可供參考並下載。）
3. ITC 進行反傾銷與平衡稅案件手冊 Antidumping and Countervailing Duty Handbook：
   http://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/handbook.pdf
4. 反傾銷名詞解釋（Glossary of AD Terms）：
   http://ia.ita.doc.gov/glossary.htm
5. 台灣通商法律事務所：美國關稅法 337 條款與美國國際貿易委員會之介紹(上):http://www.thylaw.com.tw/News%20Letter%202014.11.CH.pdf

6. 台灣通商法律事務所：美國關稅法 337 條款與美國國際貿易委員會之介紹(下)：http://www.thylaw.com.tw/News%20Letter%202014.12.CH.pdf

7. 美國反傾銷調查/複查流程手冊 The Import Administration Antidumping Manual：http://ia.ita.doc.gov/admanual/index.html

8. 美國國際貿易委員會 337 調查之常見問與答：http://www.usitc.gov/intellectual_property/documents/337_faqs.pdf

9. 美國國際貿易委員會有關 337 調查案件之案件調查進度：http://www.usitc.gov/petitions_and_complaints/index.htm

10. 美國歷年反傾銷調查/課徵反傾銷稅案件統計：http://ia.ita.doc.gov/stats/iastats1.html

附件五　期初會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
（一）審查委員意見	
1. 經濟部貿易調查委員會邱副組長光勛： （1）如依本研究題目，研究範圍極廣；實則擬研究範圍僅為研究題目涵蓋範圍之一小部分；又以一般認知而言，美國關稅法337條款亦非貿易救濟(trade remedy)之範疇。為使研究題目與內容名實相符，有無可能考慮修正研究題目？	（1） 感謝委員意見，經與委託單位討論後已將題目調整為「美國邊境救濟措施之研析:因應美國近期實施平衡稅、反規避以及337條款趨勢研析我國因應對策」。
（2）謹提醒研究單位，報告p.2第1點所述應僅係為本研究提供背景，而「調查流程與權責機關及相關法源」先前已有相當之研究或報告涵蓋此主題，似可逕予引用或歸納整理，宜避免重覆研究。	（2）感謝委員意見，為使本研究更聚焦在平衡稅、反規避以及337條款等三項邊境救濟措施之研究，故而刪除「美國近期貿易救濟政策及相關規範之發展方向」，惟各章第一節仍保留制度背景介紹之說明，撰寫時將一併參考相關主題之研究與報告。
（3）本研究係基於實務需求，因此研究方法除資料蒐集、案例分析及歸納分析外，是否考慮訪談有實際應訴經驗之公會、廠商或律師等，以使研究報告更符需求、政策建議更切實際。	（3）感謝委員意見。本研究已邀請陳啟桐律師擔任本計畫研究顧問。未來將視需要，再以個別拜訪或座談會方式，強化報告或手冊運用之實用性。
（4）瞭解美國現行針對平衡稅案件之補貼認定原則除了研究調查機關之調查報告外，是否亦一併瞭解美國司法單位有無對於相關爭點之判決並納入研究？另亦可瞭解WTO爭端解決案件美國為被告者其履行裁定或修改規定之進展，以精確掌握其發展趨勢。	（4）感謝委員意見。於後續研究中，將針對美國已敗訴的WTO爭端案件之議題，一併蒐集與研究其國內司法機關是否有相關之見解與判決。
（5）可否說明美國反傾銷規避調查之研究範圍為何限於產品範圍之認定？另貿易局近來似乎特別注意協助我國廠商防範因美國對中國大陸展開反傾銷調查而牽連我國廠商遭受反規避調查，本研究似可加強此方面之研究及建議。	（5）感謝委員意見，參酌委員建議，本研究於第四章第四節反規避調查案例分析，針對美國商務部實務認定進行分析，作為後續研擬我國廠商防範對策之建議基礎。
（6）可否釐清「編撰」美國平衡措施及關稅法337條款2項調查手冊，僅係翻譯、摘譯或整理原始資料，抑或包括研析或作成因應方式之建議？	（6）感謝委員意見，關於2項調查手冊內容，將綜合納入美國法規的流程、及本研究研析結論與建議。
（7）用字及翻譯似可再求精確部分: (1)依照研究目的及範圍，報告內文之「補貼及平衡措施調查(案例)」之「補貼」	（7）感謝委員意見，參酌委員建議修正用字及翻譯。

審查委員意見	回覆或修正情形
應屬多餘，且易誤解為尚包括為提起WTO爭端解決而調查補貼是否屬禁止性補貼之研究，建議更正；(2) p.5第1段「美國貿易調查委員會(USITC)」一般譯為「美國國際貿易委員會」；(3) p.30「每六年一次的落日檢討中」應修正為「五年」。	
2. 中華民國全國工業總會邱組長碧英： （1）本研究為何是以ITC的統計資料作為資料來源，而非採DOC的統計資料?	2. （1）感謝委員意見，考量ITC每半年定期針對實施中平衡稅措施公布統計數據，相關統計數據比較符合趨勢分析之需求。
（2）在預期效益中，提到美國現行補貼判定原則與WTO實務見解，請問WTO實務見解指的是DSB的案例分析嗎?如是，兩者的關連與邏輯性頗為不同?WTO的爭端案例，即便是美國展開調查的案例是否能就此認為美國的補貼判定原則，或是對或錯，皆很難連結。因為每個國家的補貼措施均不同，對於補貼的判定原則除牽涉到出口國政府的補貼措施外，尤其需觀察受補貼的產業是否確實受有利益，但，如果研究方向是，針對美國曾經展開反補貼調查的出口國政策或法規或作為(態樣)似乎更具參考價值。	（2）感謝委員意見，關於案例分析之研究，其目的在於了解目前專家小組與上訴機構補貼認定原則之實務見解，釐清美國國內補貼認定原則在法律面、或實務上可能存在之WTO適法性問題。
（3）本調查研究的目的究竟在因應未來美國可能的調查或是著眼於未來針對美國的可能不公平調查提起爭端訴訟，兩者的方向大不相同，宜釐清並掌握。	（3）感謝委員意見，本研究主要透過掌握美國現行作法不符WTO規定或有疑義之處，可於未來因應美國調查時，作為提醒我國主管機關或廠商應特別關注之處，以避免受到不合理的調查作法。
（4）美國對於全球防衛的啟動以農產品居多，自2002年起即未展開任何一宗防衛調查，且最近的一次也是針對鋼鐵所發動，預料未來展開全球防衛調查的機率應不高，且，全球防衛調查針對的對象為所有進口國，在損害應訴上，有累積評估問題，因此，台灣很難單獨抽身或有特別好的應訴策略，建議將研究資源做較好的分配。	（4）感謝委員意見，經與委託單位討論確認其研究需求後，研究範圍已聚焦在平衡稅、反規避以及337條款等三項邊境救濟措施，不納入全球防衛措施之研究內容。
（5）有關反規避研析的預期效益語意不清，建議釐清。	（5）感謝委員意見。反規避之研究主要在持續掌握美國關議題的實務見解發展。
（6）附件二與本計畫似無直接關連，以實務來看，美國絕大多數案件都涉及智	（6）感謝委員意見，因337條款調查程序乃為委託單位之研究需求項目，故仍

審查委員意見	回覆或修正情形
慧財產權而非一般的不公平貿易行為或貿易救濟措施。(甘特圖中，也未見列有此項研究進度?)	維持該項研究與調查手冊之編撰。
3. 臺灣大學法律系林教授彩瑜： （1）本計畫似以研究美國近年貿易救濟法規的變革為核心，建議宜具體說明研究的客體，例如法案名稱、具體規範內容及變革。並且，宜說明與以往所為研究報告不同之處。	3. （1）感謝委員意見，本報告經與委託單位討論與確認研究需求後，目前調整的方向，應與過去研究報告已有所區別。
（2）第四頁表列若干案例並非完全以美國制度或實務為審查對象。例如DS412以及以美國為控訴方之案例，此與第四頁第二段以研究美國制度與WTO適法性問題無涉。建議本計畫或宜適度區別。	（2）感謝委員意見，參酌委員建議本研究案例分析篩選標準納入「以美國為被控訴方之案件作為分析對象」(參照第三章第一節之說明)，分別選取DS379、DS436、DS437、DS449作為案例研究對象，並於期中階段完成DS379、DS436之案例分析。
（3）美國2006年後開始對非市場經濟國家(例如中國大陸)實施平衡稅制度，相關作法或許也可提供給國內相關單位參考。此外，國營企業是否屬於SCM協定第1.1(a)(1)條「公共機構」，係與中國大陸相關爭端案的共同爭點之一，似也可作為討論的議題。	（3）感謝委員意見，國營企業是否屬於SCM協定第1.1(a)(1)條「公共機構」，已經納入本研究DS379之爭點分析範圍，相關研究內容請參照本報告第三章第二節。
（4）上訴機構在加拿大再生能源案(DS412) 將電力市場區分為再生能源市場及其他能源市場的方式，創造成了實際上不存在之再生能源市場。此種「利益授與」之認定方式是否合適，引發學界諸多討論，或許也值得研究團隊多所考慮。	（4）感謝委員意見，不過因加拿大再生能源案(DS412)不涉及美國，故本報告擬不納入研究範圍。
（5）反傾銷案件方面，美國近年有關「集中傾銷」之案件似乎有增加之勢，其是否符合反傾銷協第2.4.2條第2句所規定之要件，以及「歸零問題」與WTO之適法性，或亦值得留意。	（5）感謝委員意見，經與委託單位討論與確認研究需求後，為使研究資源有效利用，於反傾銷措施部分僅納入美國反規避案件之研究，至於其他反傾銷WTO適法性擬不納入本研究範圍。
（6）參考文獻似乎略顯單薄，建議增補。	（6）感謝委員意見，參酌委員建議增補參考文獻。
4. 中華民國全國工業總會徐顧問純芳： （1）美國整體救濟案件是否有暴增的現象？採用措施是否亦有變更？行業重點似應納入考慮。	4. （1）感謝委員意見，經與委託單位討論研究需求後，已經刪除「美國近期貿易救濟政策及相關規範之發展方向」。關於實施趨勢之研究主要聚焦在平衡稅、反規避以及337條款等三項邊境救濟措施，請參照各章第二節之說明。
（2）廠商應訴能力之評鑑，應實際去了解廠商以往應訴時的困境為何？政府協	（2）感謝委員意見。經與委託單位討論後，已確認本報告所製作的手冊，擬

審查委員意見	回覆或修正情形
助可以到什麼程度，這都是未來製作手冊時要考慮的重點。	以主管機關為主要使用對象。故對於廠商運用手冊之製作考量，擬於合乎主管機關使用需求下，一併納入規劃。
（3）整體研究結構堪稱完整，應可符合委辦單位之需求，惟請先說明兩分（教戰）手冊的結構如何？是否可先做說明？	（3）感謝委員意見，已研擬兩份手冊暫定之架構，請參考期中報告之附件一與二。
（4）前面針對的都是貨品貿易，但當服務業逐漸發展之後，未來會否因服務業GDP之提升而面臨同樣的問題？	（4）感謝委員意見。限於研究資源與能量，本報告擬不納入服務業問題，不過可考量於期末政策建議，提出相關問題的政策提醒。
（5）落日無例可循？是否能參照其他國家之情形？	（5）感謝委員意見，已參酌委員建議針對平衡稅落日複查之趨勢進行說明，並進一步針對落日複查中獲得撤銷決定之平衡稅案例進行統計。請參照本報告第二章第二節之說明。
5. 外交部北美司張專門委員必強： （1）目前貿易救濟趨勢統計以發動調查與措施實施次數之呈現為主，相關統計數據固有其意涵，惟若能以涉案產品貿易量之相關數據加以分析說明，可能相較於實施次數更能夠呈現出實際受影響之程度。建議研究單位考量針對貿易量相關統計數據進行說明與分析之可行性。	5. （1）感謝委員意見，參酌委員建議，針對平衡稅、反規避以及337條款等三項邊境救濟措施之實施趨勢，本研究將進一步評估以涉案產品貿易量方式加以分析之可行性。
（2）考量到本計畫研究成果之實用性，建議研究單位能夠就現行美國法令下我國各政府部門能採取哪些應對具體措施進行研析，並評估各項因應方案之成效為何。	（2）感謝委員意見。後續政策建議會適度提出我國行政部門在因應美國貿易救濟措施之對應措施建議。
（3）本部關切重點在於美國國會在貿易救濟調查程序中之角色，以及依其現行法規國會議員對於調查程序所具有的實際影響力為何？據此，建議研究單位於適當處增加下列研究工作:美國國會議員於調查程序中進行遊說的程序為何？能否提出政策建議作為我國逕洽美國國會的參考。	（3）感謝委員意見。限於研究資源與研究能量之配置，以及委託單位對於本項研究之具體要求，美國國會等議題擬無法納入本項研究，惟後續政策建議會適度提出我國行政部門在因應美國貿易救濟措施之對應措施建議。
6. 經濟部國際貿易局雙邊貿易二組：	
（1）過去一年美國陸續對臺灣發動兩起產品調查案件，分別為非方向性電磁鋼片案，以及今年五月即將作出終局裁定之鋼釘案。這2個案件都是課徵反傾銷與平衡稅之雙反案例，為我國近期被美方課徵平衡稅之重要案例。	（1）感謝委員意見，本研究後續將合併補貼認定原則與案例分析結果，針對美方對我國進行之調查案件進行分析，研擬未來政府因應對策。
（2）承上所述，提出本件研究案之需求與	（2）感謝委員意見，參酌委員建議於規畫

審查委員意見	回覆或修正情形
美方對我國發動前述兩件調查案件有關，希望透過平衡稅調查手冊之編撰，針對美國商務部(DOC)的調查案件進行分析，以解決我國面對美國發動調查時碰到的諸多問題。由於DOC目前僅有公布反傾銷手冊，但卻沒有相關手冊說明平衡稅調查資訊。因此，關於平衡稅調查手冊之編撰工作，建議以類似反傾銷手冊體例進行編撰，釐清美國在平衡稅調查程序中有關調查如何展開、案件如何成立、認定補貼特定性之法律規範以及補貼事實之認定標準等問題，作為各政府單位了解有哪些事前的預防和準備工作，包括面對美國發動調查時之因應對策，以及教導業者如何應對調查程序。	手冊內容架構上，將參考類似反傾銷手冊體例進行編撰。
主席決議	回覆或修正情形
1. 由於本專題研究編撰之平衡稅調查手冊主要係作為政府部門參考之用，爰請中華經濟研究院(以下略稱中經院)（WTO及RTA中心）循此一方向續進行研究編撰工作。	1. 感謝委員意見，平衡稅調查手冊之編撰上，將以提供政府部門運用此一使用目的為主要考量。
2. 有關本專題研究題目一節，請中經院與需求單位再進行討論。	2. 感謝委員意見，經與委託單位討論後已將題目調整為「美國邊境救濟措施之研析:因應美國近期實施平衡稅、反規避以及337條款趨勢研析我國因應對策」。
3. 請中經院依據審查委員、需求單位及相關單位之意見修正報告，並請執行團隊與需求單位保持密切聯繫，俾利本計畫之執行成果符合需求，期初報告於修正後通過。	3. 感謝委員意見。

附件六　期中會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
（一）審查委員意見	
1. 臺灣大學法律系林教授彩瑜： （1）報告內容對相關法規之介紹重點清楚，文字說明流暢，符合計畫要求與進度。	（1） 感謝委員意見。
（2）美國於法規與實務上在2007年的重大變革為何，建議加強說明。	（2）感謝委員意見。本研究參酌委員建議，已加強說明美國於2007年實務及法規上之重大變革，請參照本報告第三章第一節前段(第73頁)。
（3）建議考慮增加有關「出口國政府」於平衡稅調查程序之因應與實務問題之討論。例如，對出口國政府問卷調查之內容、實地訪查之提問準備(有關故意不合作行為之認定，或可增加實務個案說明)，以及SCM協定第13.1條諮商之準備建議等。	（3）謝謝委員意見。惟受限於本報告研究資源與時間限制，同時與委託單位確認本報告屬性後，委員意見僅能部份酌予納入報告討論，尚請見諒。
（4）有關美國對我國實施之平衡稅案(例如:非方向性磁性鋼片產品實施平衡稅措施)之相關過程及經驗，或也值得借鏡與參考。	（4）感謝委員意見，參酌委員建議於研究結論中針對我國相關案件進行分析與建議。
（5）頁15有關美國平衡稅調查程序期間與SCM協定暫時性措施〔實行期間」之規範漏洞之論述，似值得斟酌。	（5）感謝委員意見，因美國未公開相關資料，參酌委員建議將該段予以刪除。
（6）報告中多針對各項法律規定予以介紹，建議在相關內容中增加註腳，以明確說明具體之相應條款，以供讀者參照原文運用。	（6）感謝委員意見，參酌委員建議增加相關法規註腳，以供讀者參照原文。
（7）有關手冊研擬，建議應以避免政府措施涉入爭端的角度，以及實務爭訟及談判因應之角度思考。	（7）感謝委員意見，手冊研擬內容基本上僅客觀提供規範內容。
2. 中華民國全國工業總會邱組長碧英： （1）首先肯定研究團隊的能量，在短短3個月內就有這麼豐沛的資料與報告，誠屬不易。	2. （1）感謝委員意見。
（2）報告中部份用語，出現不一致或有錯誤或建議加強，請檢視並修正，例如：	（2）
a.損害，有些地方用「實質損害」(p9)有些地方用「實質損害」。	a.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
b.涉案國，有些地方用「地主國」(p13、	b.感謝委員意見，參酌委員建議修正用

審查委員意見	回覆或修正情形
p15、p17)。	字。
c.補貼數額，分別出現：補貼淨額、補貼稅額、補貼數額。	c.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
d.P30-p31「國內廠商不參加」建議前面加「美國」。	d.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
e.P34-P37，「可平衡補貼」、「非可平衡補貼」建議修正為「可控訴補貼」、「不可控訴補貼」。	e.感謝委員意見，惟「可平衡補貼」(countervailable subsidies)、「非可平衡補貼」(noncountervailable subsidies)與「可控訴補貼」(actionable subsidies)、「不可控訴補貼」(unactionable subsidies)為不同概念，故未予以修正。
（3）對於部份報告內容，請進一步說明：	（3）
a.P3，L11「特別防衛措施」。	a.感謝委員意見，本研究參酌委員建議，增加有關「特別防衛措施」之說明，請參照本報告第一章第一節之註腳1(第3頁)。
b.P15，L5，故當事雙方通常會提早開始進行「系爭方法」此處指的系爭方法為何？	b. 感謝委員意見，參酌委員建議修正此段文字。
c.P64，表8劃底線代表?	c. 感謝委員意見。本研究第三章各節表格之底線，係指美國平衡稅調查規定或實務作法，受到WTO專家小組或上訴機關判定有WTO適法性問題之爭點。
（4）報告中，觀察WTO爭端解決案件，由專家小組及上訴機構檢視美國平衡稅案件之爭點，作為釐清與掌握美國補貼認定原則與實務，不失為一個有效方法並有助於我國越來越多的受控案件之應訴。例如p73有關「公立機構認定」洽可用於今年6月初美國甫對我提出「塗鍍抗蝕鋼品」雙反案中之「中鋼公司」的答辯方向及論辯之詞。其中「地區特定性補貼之認定」，對於我國「科學園區」、「工業園區」被指控涉案措施，亦可參考引用。	（4）感謝委員意見，參酌委員建議於研究結論針對「塗鍍抗蝕鋼品」案中公立機構與地理特定性認定結果進行歸納分析。
（5）由於補貼案件，政府亦為利害關係人須據實填答問卷，因此，建議將附件二的目錄，第十與十一對調，並改為「政府部門應如何因應美國平衡稅調查」，原因在於，如政府部門如能將原告或商務部所指陳之「補貼措施」經良好答辯成為「不可控訴之補貼則	（5）感謝委員意見，為使兩本調查手冊切合使用需求，編訂過程中研究團隊持續與需求單位進行溝通討論，討論結果認為我國政府部門之因應策略及手段應置於本報告政策建議為宜，請參閱附件三平衡稅調查手冊內容。針對補貼措施提出良好答辯應視個案情況

審查委員意見	回覆或修正情形
廠商即可避免美方繼續指控本項「補貼措施」。	判斷，本報告僅針對補貼措施提出一般調查應注意事項。
（6）請問美國過去調查中，是否曾發生只調查補貼的案例？	（6）感謝委員意見，參酌委員建議，本研究已增加美國僅調查進口產品是否受有補貼之實際案例，請參照本報告第二章第二節(第24頁)。
3. 中華民國全國工業總會徐顧問純芳： （1）修改命題沒有意見，整體結構亦屬嚴謹，值得肯定。	3. （1）感謝委員意見。
（2）根據過往經驗，此類外國對我實施邊境救濟措施之相關手冊應有下列幾個層面考量： 請問各類手冊未來之架構是否已納入這些層面考慮？將如何呈現？	（2）感謝委員意見，經與委託單位討論後，仍以不特別設定讀者對象(不區分政府部門或廠商)，並以闡釋美國國內規範作為研擬手冊之基本原則，不過有適度納入對我國廠商建議之內容。
a.我國為何被訴（以現存案例為舉例）。	a. 感謝委員意見，如上(2)所述，此次手冊暫不納入此部分內容，惟相關問題在報告中已有進行討論。
b.我國應訴能力（以案例為準）。	b. 請參見如上說明。
c.外國所採取救濟措施（法規面及執行面）有無過當或不合理之處？	c. 感謝委員意見，相關討論已適度納入第六章內容。
d.我國現行制度之探討（哪些是較具爭議性的論點？或是可論述之空間）。	d. 感謝委員意見，相關討論已適度納入第六章內容、以及手冊內容。
e.如何解決及因應未來之發展。 ● 向WTO控訴。 ● 列入雙邊諮商議題。	e. 感謝委員意見，參酌委員建議，本報告第六章說明協調機制之重要功能，並建議加強涉案補貼範圍之諮商立場說詞。
（3）有關美國337條款手冊，主要在介紹美國制度或我國因應，宜先釐清；另外，以現階段我國智慧財產權保護之情形，337條款是否還有適用之空間?	（3）感謝委員意見。惟337條款與我國智慧財產權保護之連結性低，故美國之337條款仍有相當之適用空間。
（4）美國平衡稅調查以往均以中國大陸為控訴對象，為何近年我國亦納入被訴之範疇，其原因為何？除印度、中國大陸外，其他國家被訴情況是否亦復如此，此一現象發生背景似宜進一步了解，以掌握原因。另我被訴後成案比例為多少，相較其他國家之優劣比較仍應了解。	（4）感謝委員意見，由於本報告涵蓋議題面相當廣，礙於研究能量之限制於本件研究中尚無法深入針對印度、中國大陸以外其他國家被訴情況進行背景分析；惟可瞭解者，則係美國於2012年在USTR下正式成立「跨部門貿易執法中心」(ITEC)，其功能專門監督與反制外國的補貼措施，因此在ITEC成立後隔年(2013)起，案件明顯大幅增加。相關說明請參見本報告第二章第一節(頁24)及第六章第一節。
（5）根據簡報中，所提美國「違法」關鍵中，提到美國所謂雙重救濟，其所指之補貼重複抵銷為何？請說明之。而	（5）感謝委員意見，參酌委員建議，本研究已說明美國之雙重救濟制度及2012年平衡稅法規之修正案，請參加本報

審查委員意見	回覆或修正情形
同地方指美國修正方向要求主管機關在「符合條件」下調整反傾銷稅率之計算，所指之符合條件為何？	告第三章第三節。
（6）三本預備提出之參考手冊，請務必重視其實用性，其中應包括例如我國政府部門之因應策略及手段，亦應多加著墨，可否說明手冊初步架構？	（6）感謝委員意見，為使兩本調查手冊切合使用需求，編訂過程中研究團隊持續與需求單位進行溝通討論，討論結果認為我國政府部門之因應策略及手段應置於本報告政策建議為宜，請參閱第六章關於研究結論與政策建議之說明。
4. 經濟部貿易調查委員會邱副組長光勛： 整體而言本報告已達期中報告應有之進度及內容，行文流暢易讀，後續如能按照原有之規畫進行，則期末成果可期。 （1）部分評論性意見似有再予確認及斟酌之餘地，例如p.16第5行之「涉案廠商將可獲得極大的商業利益」、p.17第11行之「此具結對涉案廠商毫無吸引力可言」。	4. 感謝委員意見。 （1）感謝委員意見，參酌委員建議刪除該段文字敘述。
（2）反規避調查係針對將未落在原本課稅範圍之產品納入課稅範圍加以釐清或解釋，其與確認特定產品是否落入原本課稅範圍內之「範圍裁定」調查並不相同，因此將「範圍裁定」置於反規避主題下討論是否反而產生混淆，似可再酌。	（2）感謝委員意見，參酌委員建議刪除「範圍裁定」該段說明。
（3）翻譯及專有名詞似可更求嚴謹及前後一致，例如”material injury”有譯成「實質損害」或「實質損害」者、”determination”有譯成「裁定」或「認定」者、”positive”及”negative”分別有譯成「正面」或「肯定」及「負面」或「否定」者（以上均建議以後者較妥適）。	（3）感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
（4）期初報告時所提類似「平衡措施調查」寫成易生混淆之「補貼調查」之問題，似可再稍加注意。其他文字誤植之處（如p.94標題1之”USITC”與次頁標題2之「美國商務部」互為誤植），請修正。	（4）感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
5. 經濟部國際貿易局雙邊貿易二組：	
（1）P.9-10執行機關一段，介紹DOC及ITC功能執掌，均以反傾銷案件作說明，惟以上兩機關之職責亦包括平衡稅(補貼)調查，請補充平衡稅調查相關內容。	（1）感謝委員意見，參酌委員建議增加平衡稅調查機關之內容。

審查委員意見	回覆或修正情形
（2）P.11平衡稅措施調查程序一段，依據WTO規定，美國商務部於啟動調查前應提供受調國調查前諮商之機會，請補充該程序內容。另除DOC會發給問卷外，ITC產損調查亦會發給出口商填答問卷，此節未列入，建議增列。	（2）感謝委員意見，參酌委員建議，增加美國商務部提供受調國調查前諮商及ITC進行產損調查要求出口商填答問卷之相關規定，請參照本報告第二章第一節(第11頁至第13頁)。
（3）P.14-15 DOC於實地查證後，終判之前，會舉行公聽會，此節建議增列相關說明。	（3）感謝委員意見，參酌委員建議，增加美國商務部舉行公聽會程序及說明，請參照本報告第二章第一節(第16頁至第17頁)。
（4）P.16商務部發布平衡稅命令一段指出擔保數額是入關報價之「數倍」，請進一步說明此敘述。	（4）感謝委員意見，參酌委員建議修正該段。
（5）P.18所提及之涉案廠商一段，請釐清所指為原告或被告(出口廠商)。	（5）感謝委員意見，參酌委員建議釐清該段說明。
（6）P.20平衡稅調查程序流程圖，請加註資料來源。	（6）感謝委員意見，參酌委員建議加註該平衡稅調查程序流程圖之資料來源。
（7）P.57-58國內補貼—事實上特定性之4項衡量因素是否有客觀標準？如何謂「數目有限」、「不成比例之補貼數額」等。	（7）感謝委員意見。惟商務部係依個案情形判定補貼是否有事實上特定性，故本研究僅增加商務部判定事實上特定性之前例以供參考。請參照本報告第二章第三節(第70頁)。
（8）在日後編制平衡稅手冊，建議結合實務範例說明，如廠商不合作應訴，美方如何處以懲罰性稅率，以及其他廠商稅率如何計算。	（8）感謝委員意見。目前手冊內容仍以基本規則為主，針對不同個案之實務性作法，若後續有需要，再討論如何適度納入手冊內容。
（9）第三章介紹中國大陸及印度案例，引述多項SCM條文，建議在最後版本可考慮將所提及之相關條文內容列為附件，以利閱讀理解。	（9）感謝委員意見，以參酌委員意見將內文引用之SCM條文以附註形式提供讀者參照，以利閱讀理解。
（10）文字修正建議	（10）
a.本研究案封面標題建請修正為「美國邊境救濟措施之研析」。	a.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
b.P.19 “countervailable subsidy”建請統一翻譯為「可平衡補貼」。	b.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
c.P.34「非可平衡補貼」(Noncountervailable subsidies)。	c.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
d.P.35第二段，有關當局提供以下三種方式…。	d.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
主席決議	回覆或修正情形
1. 本專題研究題目調整為「美國邊境救濟	1. 感謝委員意見，依決議執行。

審查委員意見	回覆或修正情形
措施之研析：因應美國近期實施平衡稅、反規避以及337條款趨勢研析我國因應對策」，另請中華經濟研究院（WTO及RTA中心）依據審查委員、需求單位及相關單位之意見修正報告，期中報告於修正後通過。	

附件七　期末會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
（一）審查委員意見	
1. 中華民國全國工業總會徐顧問純芳： （1）鑑於以往被課雙反之現象並不普遍，但因中國大陸加入WTO後，其幅員、生產力及外商勢力等，都讓美方警覺其可能產生的嚴重結果，因此愈來愈常透過救濟制度以維護廠商權益，也讓WTO爭端解決機制對部分爭議的議題作出判決形成規範。因此本報告宜再進一步提昇其附加價值，讓國內廠商及相關單位普遍了解各個現象。除了手冊外，相關單位亦加強宣導讓廠商知所因應。	1. （1）感謝委員意見。
（2）建議研究單位就我現行制度面上有無抵觸WTO規範的可能性（例如工業區用地）做一綜整，必要時就現行制度進行檢討，俾從體制內健全現行辦法，以免引發爭議。	（2）感謝委員意見。我國現行補貼制度之WTO適法性乃至於現行補貼措施是否為有效的產業輔導工具等問題，確有其重要性，惟礙於本計畫今年度研究目標與研究資源之限制，故建議未來由相關主政單位，繼續針對此重大議題進行全面性探討，本報告已將本項意見納入政策建議「三、政府宜針對現行產業政策工具與補貼措施之合宜性進行全面檢視」說明。
（3）建議事項中建議加強外館單位之應對功能，俾遇到案件時得以代表政府及業者先作前置溝通的作業。因此建議本研究報告應於摘要後，提供駐美經濟組及相關駐外單位參考，並同時重視整體對外之宣導工作。	（3）感謝委員意見。
2. 臺灣大學法律系林教授彩瑜： （1）研究團隊已依據委託單位之要求確實執行計畫項目，具有實務參考價值，應已符合預期目標，值得肯定。	2. （1）感謝委員意見。
（2）若干文字之釐清與調整建議: 「事後程序」 似無法反映post‐hearing procedures (p.17)之意。美國法上「免除或未催收應繳納稅款」之原文是否與補貼協定 “government revenue that is otherwise due is forgone or not collected”相同? 若是，「免除或未催收」似乎未盡符合原意。WTO 爭端解決或不宜稱為「判」決，建議調	（2）感謝委員意見。參酌委員建議調整並釐清相關用語: a.將「事後程序」修改為「公聽會之後續程序」; b.將「免除或未催收」改為「拋棄或未催收」; c.調整p.254(原p.246)之文字，將「判」決改為「裁」決。

審查委員意見	回覆或修正情形
整p.246之文字。	
（3）建議增加對我國遭受補貼調查案件之說明與分析，包括美國廠商之控訴內涵。例如p. 38所提及之進口設備免關稅、協助傳統產業技術開發計畫、強化新興產業發展能力計畫、能源技術補助方案等。	（3）感謝委員意見。惟我國案件遭受調查之補貼措施內容，實際上涉及我國現行對產業各種補助措施乃至於發展產業政策工具之廣泛探討，礙於本計畫今年度研究目標與研究資源之限制，今年度報告研究重點仍以美國制度與經驗為主。至於我國補貼措施等議題，乃建議主政相關單位未來繼續進行全面性探討，屆時應一併納入我國曾遭受外國補貼調查措施之檢視。 且已將本項意見納入政策建議「三、政府宜針對現行產業政策工具與補貼措施之合宜性進行全面檢視」說明。
（4）勞工相關補貼議題應具有重要的實務研究意義。建議增加p.53之說明與分析。	（4）感謝委員意見。參酌委員建議增加勞工相關補貼之說明及分析。
（5）出口限制措施如何與國內補貼構成連結，亦為具有啟發意義之課題。建議增加p.134之分析與說明。	（5）感謝委員意見。參酌委員建議增加出口限制措施該段之說明及分析。
（6）有關地理特定性之議題，對我國亦有相當參考價值。建議增加p. 248之說明與分析。	（6）感謝委員意見。已補充p. 248之說明。
（7）有關反規避議題之研究，似乎欠缺對我國案例及影響之研究。建議考慮補充說明與分析。	（7）感謝委員意見。由於我國目前尚未有反傾銷反規避制度，故美國經驗對我國之案例影響相對有限。
（8）研究報告建議我國可採用如免除租稅、提供非屬一般基礎設施之商品及服務、購買商品等政策工具(pp.257-258)。該等措施原則上亦構成補貼意義下之財務提供。何以其他措施之被控訴風險較低而值得採用，其政策理由為何等，建議強化說明及分析。	（8）感謝委員意見。本項建議主要基於我國補貼措施因為沿用許久且實施方式其他國家均已相對清楚，故常發生過去曾被其他國家或其他案件曾調查的補貼措施結果，被其他案件或國家所直接採用。為避免該等問題一再發生，方建議我國現行補貼政策或工具宜有更多元的設計。 此外，免除或延遲繳納稅負等補貼方式，有鑒於計算方式較為複雜，通常需經層層累加或扣抵等計算，方可能確定租稅效果是否有產生遞轉乃至於業者是否受有利益，相對於我國常用的政府資金等直接轉移之方式，我國倘若遭受指控，可以主張不構成可平衡補貼之空間相對較大。
（9）建議增加對調查手冊之說明，包括目的、作用與運用方式等。	（9）感謝委員意見，參酌委員建議於手冊前言部分加強說明本手冊之編撰目的與運用方式，以利讀者閱讀了解，(參照附件二)。

審查委員意見	回覆或修正情形
3. 中華民國全國工業總會邱組長碧英： （1）對於本報告，給予高度肯定，內容非常充實，其中政策建議尤佳，值得讚賞。	3. （1）感謝委員意見。
（2）報告中，對於美國反規避調查的程序、認定原則，甚或案例都做了完整的分析與說明，此一報告對於尚未建立反規避調查法規與制度的台灣，十分具有參考性，建議可與相關機關分享，對於台灣加入區域經濟整合，主張市場開放，亦有所助益。	（2）感謝委員意見。
（3）如過去案例，美國曾將「公立機構」擴大延伸至「國有企業」與「國營商業銀行」，雖然在調查中，DOC必須遵行「五項指標評估法」，但確實有可能對未來調查產生影響，政策建議中，對於補貼調查之建議十分到位，其中有關「建議政府提醒潛在的受調業者」，請簡要點出可能的潛在的受調業者。	（3）感謝委員意見。已於政策建議「因應認定『公立機構』調查之準備策略」相關段落，簡要說明目前仍有公營事業色彩的中鋼、台糖、台肥、中化等各機構，倘本身有生產製造或其下游關聯係業者有生產出口產品，均有可能成為潛在的受調業者。
（4）關於NOES案中麗鋼公司遭判課徵17.12%平衡稅，高於其他廠商稅率(8.8%)，此係因麗鋼公司未配合應訴所致，建議委託單位加註說明此一情況。	（4）感謝委員意見。惟本報告第39頁已提及麗鋼公司係因未填答問卷，導致商務部依據不利可得事實（AFA），課徵麗鋼公司17.12%之平衡稅率。DONE
（5）政策建議中，有關「地區特定性補貼認定」之準備策略，事涉政府「產業政策工具」（含投資鼓勵）宜化消極因應為積極調整與包裝。	（5）感謝委員意見。針對我國現行補貼制度乃至於產業政策工具等問題，確有其重要性，故本報告於政策建議「三、政府宜針對現行產業政策工具與補貼措施之合宜性進行全面檢視」，建議未來由相關主政單位針對我國現行產業補助措施與政策工具之合宜性與有效性等面向，進行全面性探討。
（6）P181，L1「包含經細微加工的初級農產品」為何單指初級農產品？對於細微改變之產品是否屬於「規避」，均無須經ITC同意？	（6）感謝委員意見。 a.參酌委員建議調整用語以釐清語意，將p.185， L3(原P181，L1) 「包含經細微加工的初級農產品」，修改為「經細微加工的初級農產品亦屬之」。 b.參酌美國關稅法第781條(e)款規定，可知美國商務部僅於判定經細微改變之產品有規避情形時，無須徵詢ITC之意見。
（7）報告中，幾處小建議或措誤，建議修正。	（7）
a.P195，小標 1、商品「可得性」，請修正為「可行性」	a.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。

審查委員意見	回覆或修正情形
b.P252，小標 2、在判斷第三國完成或組裝產品原產地時，原則上商務部「不得使用」實質轉型原則。（建議將「不得使用」改為「可不使用」）。	b.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
c.圖22，我國受337調查，並無持續增長現象，故該圖不應解作歷年「增長趨勢圖」。	c.感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
d.圖28與附圖4-1，重覆，似無重覆列圖之必要。	d.感謝委員意見。惟附圖4-1係列於「美國關稅法337條款調查手冊」，供業者參考之用。
4. 經濟部貿易調查委員會邱副組長光勛： （1）報告內容讀來有多處前後重複敘述又不盡相同之感，例如案例分析之「…爭點整理…」、「…見解之分析…」與「結論」，本文之制度介紹與附件調查手冊等。可否就相關部分重新整理，加以精簡或統整，俾使報告更加簡潔易讀。	4. （1）感謝委員意見，由於案例分析所涉各項爭點均與其案例事實具有密切關連性，因此，分析時必須將爭點問題、案例事實與裁決內容簡要提示，DSB案件爭點論述部分應具體說明，以免讀者誤解。
（2）DSB案件爭點論述部分偶有過於理論或不夠具體之處，非本領域專業人士恐不易閱讀。建議或可調整成較易讀易懂之表達方式。	（2）感謝委員意見，本報告研究內容係提供政府部門相關專業人士閱讀，且為避免案例分析內容更為繁瑣，定義或基礎概念說明均簡略處理。
（3）部分爭議問題似可在正式進入討論之前先說明背景觀念。例如對非市場經濟體課徵平衡稅之問題，其關鍵究竟為何？「雙重救濟」如何產生等…。	（3）感謝委員意見。有鑒於本報告之委託單位對此議題已有相當認識，且本研究報告目的本來即超越一般工具書的功能，故為避免報告內容過於繁瑣，對於係屬基本概念之說明均簡略處理。 不過關於補貼及平衡措施手冊內容部分，已參考委員意見增加背景觀念之說明，期能增進讀者的理解。
（4）美國337條款之案件，所謂「總統審查」實務上如何運作，似可稍加說明。又337調查與專利訴訟之比較有關「總統是否得行使審查」部分之論述似有待酌之處。	（4）感謝委員意見。有關總統審查之部分，實際上係由美國總統委託美國貿易代表進行，此部分詳細說明已於文本補上。另「總統是否得行使審查」部分，已刪除。
（5）USITC與DOC處理反傾銷等貿易救濟案件之課稅措施時並不考量公共利益，但USITC處理337條款之案件時則將公共利益納入考量。此節是否應一併介紹並稍加分析其對後續案件之影響。	（5）感謝委員意見，實務上公共利益為被訴方使用之訴訟手段之一，而訴訟手段應視個別案件情況加以判斷，現行報告研究內容無法針對其對後續案件之影響進行評估。
（6）報告遣辭用句請再求精準及一致。例如USITC在處理337條款之案件方面而言亦僅為準司法機關而非司法機關，則其案件相關用語不宜使用「訴	（6）感謝委員意見。有關「訴訟」、「起訴」、「被告」等語，已參酌委員意見加以修改；“as such”一詞，則已統一修訂為「本身」。

審查委員意見	回覆或修正情形
訟」、「起訴」、「被告」等語，以免與其衍生之司法案件相互混淆；”as such”有譯為「本質上」及「本身」者…。	
（7）整體而言本報告應已符合計畫之要求。	（7）感謝委員意見。
5. 經濟部國際貿易局雙邊貿易二組： （1）報告內容完整，值得學習參考。	5. （1）感謝委員意見。
（2）在政策之部分，如公立機構之規定及美方如何調查及認定方面，請研究團體提供更為深入之分析，例如按各要點再予詳細說明，以供相關機構在擬定政策時參考。	（2）感謝委員意見，已於政策建議「因應認定『公立機構』調查之準備策略」相關段落，補充美國美國近期在公立機構要件調查之作法，其基本上區分政府不同股權結構之對象，透過不同問卷調查方式，蒐集其在五項指標判斷所需之相關資料。惟商務部並未對五項指標有更為詳細之說明。
（3）3. 補貼多元化議題應可納入下階段之研究，例如各國如何執行其補貼措施。儘管各國政策及政府官員之意見多半不同，但如可收集他國資訊供我國政府參考，將是一大助益。	（3）感謝委員意見。
（4）報告中提及美方展開平衡稅調查之案件數量日益增加，惟報告中未提及相關結果。故請研究團隊提供相關之統計數據，如平衡稅案件之成案率，或是簡單分析各案之平衡稅稅率。以對相關情形有更佳之掌握。	（4）感謝委員意見，本報告分別說明1995-2014補貼調查與平衡稅措施逐年統計次數(表3)以及歷年增長趨勢(圖2)，並針對2008-2015撤銷平衡稅案件列表說明(表4)，並根據美國近年重要變革說明調查案件與平衡稅實施情況之關連性(第六章第一節)，請參照報告相關內容。
（5）至於在補貼之認定中，其「特定性」要件可分為法律上特定性及事實上特定性兩類。按目前商務部調查實務，似以法規明訂「適用所有行業」之類似用語，即不該當法律上之特定性，惟商務部仍需進一步分析補貼是否有事實上之特定性。如前揭情形正確，則未來應該提醒其他政府單位在制定相關補貼措施時，避免直接構成法律上特定性之規範方式。	（5）感謝委員意見。美國實務上確實為倘法律明文規定補貼係適用所有行業時，則不討論法律特定性，逕行判斷「事實上特定性」問題。故此一實務作法已納入本報告政策建議「三、政府宜針對現行產業政策工具與補貼措施之合宜性進行全面檢視」內容，作為我國未來檢視補貼政策或措施之合宜性時，應有所注意與可事先防範的問題。
（6）在授予利益方面，各國通常以減免稅賦而非直接資金移轉之方式，授予相關廠商利益。然而，實際上商務部在判定補貼時，仍需進一步調查系爭補貼是否有特定性。故請研究團隊針對減免稅賦與直接移轉資金措施之區別，及減免稅措施是否較不易被認定為可平衡補貼之原因，提供相關論述	（6）感謝委員意見。相對於我國常用的政府資金等直接轉移方式，免除或延遲繳納稅負等補貼方式，有鑒於計算方式較為複雜，通常需經層層累加或扣抵等計算，方可能確定租稅效果是否有產生遞轉乃至於業者是否受有利益，則我國倘若遭受指控，可以主張不構成可平衡補貼之空間與爭點相

審查委員意見	回覆或修正情形
及說明。	對較大。
（7）因美國常認定其他國家之補貼具有「事實上特定性」，進而對特定產品課以平衡稅。故請研究團體於政策建議中，試分析我國政府之補貼行為如何避免該當「事實上特定性」之要件。	（7）感謝委員意見。目前對於事實上特定性之認定仍在個案中判定，尚無法有一致性判斷標準，惟相關說明也納入政策建議「三、政府宜針對現行產業政策工具與補貼措施之合宜性進行全面檢視」內容，提供主政機關參考。
（8）有關平衡稅調查前之「諮商」，其用語應調整為「諮詢」，因美國法律明定平衡稅調查前諮詢之目的，是讓涉案國及涉案廠商了解其如何因應美國之平衡稅調查程序。故請研究團體於報告中補充「調查前諮詢」之說明介紹，且政策建議中如有相應部分，研究團隊亦應一併檢調是否調整。	（8）感謝委員意見。有關平衡措施調查前「諮商」，固然美國實務上或有不討論案件內容之作法，惟WTO規定並未限定諮商階段之議題，同時其他受調查國家通常也不自我設限諮商議題之主張，故本報告認為仍宜維持政策建議之說明。 關於近期與美國進行平衡措施調查前諮商之涉案國，其諮商時提出之主張內容，本報告補充於第二章第一節之平衡稅措施調查程序（一）「發動調查」之「調查前諮商」部分。同時針對政策建議中諮商階段之建議分析，也相對應納入討論。
（9）12月4日由全國工業總會所主辦之「美國ITC有關337條款調查及專利訴訟動態與因應暨TPP智慧財產章節介紹及其影響」活動，建議研究團隊參與該次會議。此外，與會人士多為我國相關業者，請研究團隊和業者進行溝通，聽取業者意見以補強政策建議之部分。	（9）感謝委員意見，與會業者對於如何提出337條款申訴相當關切，包括:申訴人資格、國內產業之認定、甚麼情況構成對智慧財產權之開發利用有相當程度之投資等。此顯示我國廠商在337調查程序中，傾向採取主動出擊的因應策略，此與本報告指出日、韓廠商亦積極利用此一調查程序提出申訴的實施趨勢相符。
6. 經濟部國際貿易局多邊貿易組范組長德安： （1）第20頁「判決發現涉案廠商(亦即原告)」用字欠妥。	6. （1）感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
（2）第35頁第1段「…累計90項，占整體補貼措施之44%。其次為「直接轉移資金」累計118項，占整體補貼措施之34%」內容是否有誤?請釐正。	（2）感謝委員意見。已修正誤植之統計數字。
（3）第255頁倒數第2行文字修正，「合理要求美國商務部將先前已被認定為不具特定性或停止實施之補貼措施」。	（3）感謝委員意見，參酌委員建議修正用字。
主席決議	回覆或修正情形
1. 請將本專題研究報告(最終版本)分送相關單位參考(如智慧局、工業局、貿調會、財政部、工總及重要業者等)，俾發揮本研究之功效。	1. 感謝主席意見

審查委員意見	回覆或修正情形
2. 請中華經濟研究院（WTO及RTA中心）依據審查委員、需求單位及相關單位之意見修正報告，期末報告於修正後通過。	2. 感謝主席意見，已依各委員意見修正。