

2015年美國反傾銷及平衡稅新修法之介紹

陳敬宏*

壹、美國 2015 年雙反修法之立法

美國參議院在 2015 年 6 月 24 日通過眾議院提出的 2015 年貿易優惠延長法案 (Trade Preferences Extension Act of 2015)，(註一)該法案之第五部分正式名稱為「反傾銷及平衡稅法之改善」(Improvements to Antidumping and Countervailing Duty Laws)，其第一個條文又將該部分簡稱規定為「美國貿易執法有效性法案」(American Trade Enforcement Effectiveness Act)，針對美國現行的反傾銷及平衡稅法，作出重要修正。

由於美國係我國重要之出口市場，前述修法預料將對針對我國廠商發起之反傾銷與反補貼調查有重大影響，因此本文擬對美國貿易執法有效性法案（以下簡稱「美國 2015 年雙反修法」）之內容作一初步分析，並指出可能受到影響之反傾銷與反補貼調查實務。

近年來由於包括中國大陸在內之國家鋼鐵產能過剩，部分廠商將鋼鐵外銷至美國及歐盟等地。美國本土鋼鐵廠商受到價格較低之進口商品之競爭，許多廠商認為實際上有傾銷等不公平競爭情形，尤其在有鋼鐵產業之各州，此種反應更為明顯。在稍早之 2015 年 3 月 26 日，美國俄亥俄州民主黨參議員 Senator Sherrod Brown 即已提出與美國 2015 年雙反修法主要內容相當之修法，並將之名為公平競爭規則法案 (Leveling the Playing Field Act)。然而公平競爭法案當時未能完成立法，而在幾個月後，經修改法案名稱及部分內容，再與「2015 年貿易調整協助再授權法案 (Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act of 2015)」(註二)一同被包裹在另一位民主黨參議員 Senator Orrin Hatch 所提出之 2015 年貿易優惠延長法案中，並通過美國國會立法。

依美國國會之立法紀錄，參議院財政委員會於 2015 年 5 月 12 日審閱貿易優惠延

* 美國紐約大學研究所、美國哥倫比亞大學研究所、台灣大學法律研究所、台灣大學會計系、台灣大學法律系、理律法律事務所律師。

註一：美國 2015 年貿易優惠延長法案全文，已公布於美國國會圖書館官方網站，網址：<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1295/text/pl>，最後造訪日期：2015 年 11 月 27 日。

註二：請參考 2015 年貿易優惠延長法案之第四部分。

長法案時，該法案尚未包含美國 2015 年雙反修法。(註三) 然而僅在一個多月之後，美國 2015 年雙反修法即經參議院通過，完成國會立法程序。僅在美國國會通過 2015 年貿易優惠延長法案五天後，歐巴馬總統即於 6 月 29 日完成該法案之簽署；美國政府並已於 2015 年 7 月 14 日將美國 2015 年雙反修法之內容，通知 WTO 反傾銷委員會與補貼暨平衡稅委員會。

美國商務部已在 2015 年 8 月 6 日將參議院通過之 2015 年雙反修法內容發布於聯邦公報 (Federal Register)，規定該修法內容將適用於 8 月 6 日之後發出的反傾銷與反補貼問卷 (或該等問卷之部分)；但牽涉美國國際貿易委員會 (International Trade Commission) 權責之部分 (例如實質損害之認定)，則由該會自行決定適用日期。(註四)

除第一條規定法案名稱外，美國 2015 年雙反修法其餘條文僅有 6 條，數目不多，但觀察其內容，預料將深刻影響日後美國反傾銷及平衡稅稽徵之實際執行。我國受到美國雙反案件調查數量甚多，且近年來有增加之趨勢，因此可能受到之影響更大。然而，因美國 2015 年雙反修法甫經通過，目前國內尚未有充分之文獻探討；準此，本文將以美國政府官方所公布之內容與說明為討論核心，並以關於反傾銷之規定內容為主，逐條介紹美國 2015 年雙反修法之條文，提出分析說明。

貳、美國 2015 年雙反修法之內容鳥瞰

美國 2015 年雙反修法之條文內容規定在 2015 年貿易優惠延長法案第五部分的第 501 條至第 507 條，其規範方式係針對美國 1930 年關稅法 (Tariff Act of 1930) 之內容，作出部分修正。由於美國 1930 年關稅法業經編纂於美國法典 (United States Code) 第 19 個主題 (Title 19) 之中，因此美國 2015 年雙反修法，日後亦將被編纂於美國法典之同一主題之中。為說明方便，本文以美國參議院所通過法案之修法條次，逐一說明內容。

於進入個別條文說明之前，本文先將美國 2015 年雙反修法之條文內容，作一鳥瞰性質的介紹：

1. 修法第 501 條規定，本部分 (2015 年貿易優惠延長法案第五部分) 修法內容可簡稱為「美國貿易執法有效性法案」。

註三：此部分之立法過程審議資料，已公布於美國參議院財政委員會官方網站，網址：<http://www.finance.senate.gov/legislation/details/?id=19dc4d6d-5056-a032-529f-3f507e1e6ae3>，最後造訪日期：2015 年 11 月 27 日。

註四：請參考相關公告："80 FR 46793 - Dates of Application of Amendments to the Antidumping and Countervailing Duty Laws Made by the Trade Preferences Extension Act of 2015"，已公布於美國政府公開資訊辦公室官方網站，網址：<http://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2015-08-06/2015-19353>，最後造訪日期：2015 年 11 月 27 日。

2. 修法第 502 條規定，放寬對美國商務部在對受調廠商適用依可得不利事實決定之稅率之前，原則上需另外證明該稅率合理性之要求，降低了美國商務部之舉證負擔。
3. 修法第 503 條規定，限縮美國國際貿易委員會得做成無實質損害認定之空間，並規定美國國際貿易委員會在裁定是否有實質損害前，應綜合考量毛利潤、營運利潤、淨利潤、支付債務能力、資產報酬率等因素。
4. 修法第 504 條規定，擴大美國商務部得認定非屬正常貿易途徑銷售之裁量權（此等銷售於傾銷稅率之計算過程中應排除）；此外，亦同時擴大美國商務部得自行裁定受調廠商生產受調產品成本之裁量權。
5. 修法第 505 條規定，美國商務部在懷疑有受調廠商有低於成本銷售情形「之前」，即可要求受調廠商提供計算擬制價格或生產成本所需要之必要資訊，亦即原則上美國商務部得要求所有受調廠商均應提供其成本資訊，將大幅增加受調廠商之負擔。此外，本條針對受調廠商屬於非市場經濟體時所尋找之市場經濟體替代價格亦可能有所扭曲之問題，賦予美國商務部得排除使用經其認定為扭曲之替代價格之權限。
6. 修法第 506 條規定，若有廠商申請自願受調者，僅在美國商務部認為額外調查該等自願受調廠商不會造成自身過度負擔時，方能接受其自願受調之申請。
7. 修法第 507 條規定，美國 2015 年雙反修法之條文內容，亦適用於自加拿大或墨西哥進口之貨物，亦即排除北美自由貿易協定之適用。

由上述介紹可知，綜合而言，美國 2015 年雙反修法，整體而言係減輕美國商務部在雙反調查程序中之說明責任與舉證負擔，擴大美國商務部決定受調主體、要求受調廠商提出成本資料與是否接受受調廠商所提出之銷售與成本資料之權限，同時並限縮美國國際貿易委員會得做成無實質損害認定之權限；因此在修法之後，受調廠商接受調查之負擔增加，受調廠商被認為造成實質損害、具有傾銷事實之可能性均因此而提高，且遭課徵高額傾銷稅率之可能性亦同時上升，對於美國現行的反傾銷及平衡稅法實務，將有深遠之影響。然而在影響如此顯著之情形下，美國 2015 年雙反修法條文之要件規定為何？是否明確與合理？此文本文以下部分將欲說明與探討者。

參、美國 2015 年雙反修法內容之逐條說明

如前所述，美國 2015 年雙反修法對美國 1930 年關稅法之內容作出部分修正，擴大美國商務部在雙反案件之調查程序中之資料要求與取捨之權限，同時限縮美國國際貿易委員會得做成無實質損害認定之權限。然而此一美國國內法之修正，是否與世界貿易組織（WTO）協定之要求相符合？與前述法律效果兩相配合之構成要件，是否明確與合理？本文以下將逐條說明美國 2015 年雙反修法之內容，分析該等條文對於美國雙反調查實務之影響，並探討其是否 WTO 協定之要求。

一、美國 2015 年雙反修法第 501 條

本條規定將本部分（2015年貿易優惠延長法案第五部分）修法內容簡稱為「美國貿易執法有效性法案」。顧名思義，下述修法內容係為提升雙反案件執法過程之有效性而定。然而，美國國會為何認為貿易執法之有效性需要提升？又為何需於此時提升？此與美國國內雙反調查實務，以及國際雙反調查環境的演變有關。關於本條，謹分析如下：

1. 美國的反傾銷調查係採雙元制，受調廠商於特定案件中是否有傾銷事實，由美國商務部作成決定，但作為傾銷要件之一的實質損害要件（涉案產品對美國國內同類產品之產業是否造成實質損害），則由美國國際貿易委員會作成決定；（註五）若該委員會作成無實質損害之決定，則該案件將不構成傾銷。因此欲提升貿易執法之有效性，除牽涉美國商務部外，亦與美國國際貿易委員會相關。
2. 與其他國家相較，美國的雙反調查實務較為嚴謹，且美國商務部及國際貿易委員會的決定，尚受到美國國際貿易法院（United States Court of International Trade）的監督。如利害關係人對美國商務部或國際貿易委員會的最終裁定不服，得於該項裁定公告後 30 日內，向美國國際貿易法院請求司法複查，以複查該項裁定是否缺乏足夠證據支持或是否有違法之處，如對國際貿易法院的判決不服，利害關係人尚得進一步上訴至聯邦巡迴上訴法院（Court of Appeal of Federal Circuit）。實務上迭有美國商務部所作成之反傾銷調查決定，遭美國國際貿易法院以決定作成之過程與法定程序未盡相符為理由，而發回美國商務部者，因此於法律層面上直接降低美國商務部所負擔之說明義務與舉證責任，將有助減少其所作成之決定遭到法院「挑剔」之情形。
3. 另一個可能影響美國 2015 年雙反修法之重要因素，為 2001 年中國大陸加入世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）時，於其入會議定書第 15 條規定，同意接受 15 年的非市場經濟地位待遇，亦即其他 WTO 會員國在調查來自中國大陸之產品是否涉反傾銷時，可毋庸另附理由，直接把中國大陸視為一非市場經濟體，並以來自其他市場經濟體的數據（第三國數據）代替中國大陸國內的價格或成本。中國大陸入會議定書第 15 條之承諾期間將於 2016 年 12 月 11 日屆滿，亦即該日以後，其他 WTO 會員國不可再未附理由直接把中國大陸視為一非市場經濟體。雖然美國 2015 年雙反修法並未針對特定國家，甚至把進口自加拿大與墨西哥之貨物亦納入規範範圍，排除北美自由貿易協定之適用，然而考量目前美國對中國大陸進口產品進行雙反案件調查之案件數量，難免令人有項莊舞劍，意在沛公之聯想。

上列因素所構成之相關背景，於分析美國 2015 年雙反修法其餘條文之構成要件與潛在影響時，應可作為一有用之參考。

註五：關於傾銷之要件與認定，請參考國際貿易法，羅昌發，元照出版社，2010年9月，二版，第365頁至第377頁，以及WTO法律與政策專題研究，洪德欽，新學林出版社，2013年9月，二版，第110頁至第112頁之說明。

二、美國 2015 年雙反修法第 502 條

本條規定，修正現行美國 1930 年關稅法第 776 條，(註六)放寬對美國商務部在對不配合調查之受調廠商適用依可得不利事實(**adverse facts available**)決定稅率之前，需另外證明(**corroborate**)該稅率合理性之要求，從而降低了美國商務部之舉證負擔。關於本條，謹分析如下：

1. 所謂依可得不利事實決定之稅率，係受調廠商不配合調查(包括消極地不提出資料配合調查與積極地提供虛假資料而不被接受之情形)時，所課徵之稅率。該稅率雖然不可諱言地具有一定之懲罰性質，但其決定之稅率仍應有所依據，亦即依照美國商務部當時所能獲得之事實，亦即「可得但可能不利之事實」所作成，故稱為依可得不利事實決定之稅率。在歐盟之反傾銷調查案件中，則將此種稅率稱為依可得最佳資訊(**best information available**)決定之稅率，二者之字面看似有所差異，所指涉者實際上為同一概念。
2. 美國國際貿易法院依現行美國 1930 年關稅法審判所形成之司法先例，要求美國商務部於適用依可得不利事實決定之稅率時，該稅率須具備一定合理性，亦即須反映猶如受調廠商已經配合調查時所能獲得之稅率，或須反映受調廠商營運之商業真實性(**commercial reality**)；且當法院發現美國商務部所作成之決定未符合此一要求時，傾向將案件發回美國商務部要求重作決定，加重美國商務部進行調查之負擔。此外，由於何謂商業真實性，並無明文之判斷標準，因此實務上亦曾發生案件在美國國際貿易法院與美國商務部間往返多次之實例。
3. 依本次修法第 502 條規定，美國商務部擬適用依可得不利事實決定之稅率時，不再需要反映猶如受調廠商已經配合調查時所能獲得之稅率(亦即以立法之方式明白表示不再適用上述美國國際貿易法院所形成之司法先例)。(註七)且倘若美國商務部所擬適用之依可得不利事實決定之稅率，係依同一調查項目(**same proceeding**)之不同調查階段(**segment**)中資料所計算而得者，則美國商務部此時毋須再證明此一稅率之合理性。(註八)前述所謂調查項目與調查階段，例如同一反傾銷案件之原始調查與行政複查即是同一調查項目(同一反傾銷案件)之不同調查階段。此時即

註六：在美國法典(U.S.C.)中之條號編為 19 USC §1677e。

註七：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 776(b)(1)(B)項原文："(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."括號為筆者所加，以便參考。

註八：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 776(c)(2)項原文："Exception.—The administrative authority and the Commission shall not be required to corroborate any dumping margin or countervailing duty applied in a separate segment of the same proceeding."

使受調廠商主張目前調查階段之商業真實性（例如同一反傾銷案件之第四次行政複查），與美國商務部用以決定依可得不利事實決定之稅率之調查階段（例如同一反傾銷案件之第一次行政複查）已經有所差異，美國商務部亦無證明該稅率合理性之義務；從而美國國際貿易法院亦無法以未盡此義務為理由，要求美國商務部重作決定。

4. 承上所述，本條修法內容，使得受調廠商被課徵依可得不利事實決定之稅率時，可能適用到不符商業真實性之稅率之風險更為提高，且美國國內司法救濟之管道亦大為限縮。此外，由於負責同一調查項目之官員於依本條文決定課徵依可得不利事實決定之稅率時，毋庸舉證，將更有動機適用此一稅率，而官員亦將有更多時間運用於調查項目本身，能夠更詳細檢視廠商所提出之資料。綜合以上因素，受調廠商於回答反傾銷案件調查問卷或因應美國商務部之要求提供其他資料時，應更認真準備，以免被認為不配合調查，從而被適用不利之稅率。
5. 此外，雖然理論上僅有只有不配合調查之廠商才會適用依可得不利事實決定之稅率，但其他廠商亦可能在特定情況下受到該稅率之影響。原因在於：美國商務部在決定未受調查廠商之稅率時，並無一定規則，只要所採用者係所謂合理方法（**reasonable method**）即可；目前實務計算過程中，原則上會排除零稅率、微量稅率以及依可得不利事實決定之稅率等極端值後，將剩餘之稅率取其平均決定。然而在受調廠商均屬零稅率、微量稅率以及依可得不利事實決定之稅率之時，若將該等稅率加以排除，則別無稅率可依，因此此時會例外地不排除該等極端值，從而可能在取其平均決定時，發生遭到極端值影響而扭曲稅率之情形。

三、美國 2015 年雙反修法第 503 條

本條規定，修正現行美國 1930 年關稅法第 771 條，（註九）規定美國國際貿易委員會不得僅因美國國內產業獲利或產業營運有所改善等原因，即排除其實質損害成立之肯定性裁定（**affirmative determination**）。（註十）此外，本條亦增列美國國際貿易委員會在做成實質損害有無之認定時，所應綜合考量之因素。關於本條，謹分析如下：

1. 特定廠商於調查案中是否構成傾銷之判斷要件之一，係實質損害之有無，因此若美國國際貿易委員會作成無實質損害之認定，則不會構成傾銷。
2. 然而，損害之有無本身係一相對性之概念，例如原本國內某產業之產值可在特定期間由 1,200 億美元成長至 2,000 億美元，但因特定產品之進口，僅成長至 1,600 億

註九：在美國法典(U.S.C.)中之條號編為 19 USC §1677 (7)。

註十：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 771(7)(J)項原文："Effect of Profitability. The Commission may not determine that there is no material injury or threat of material injury to an industry in the United States merely because that industry is profitable or because the performance of that industry has recently improved."

美元時，是否亦有損害？而該差異是否確實係因特定產品之進口所造成？此等因果關係牽涉一定程度之估計與預測，判斷不易。美國國際貿易委員會針對是否有實質損害之認定，有其專屬之裁量權，得綜合考量諸多因素而後決定之。然而實務上，美國國際貿易委員會在迭有因為美國國內產業獲利或產業營運有所改善等原因，即認為沒有實質損害之先例。因此本條規定，不得僅因前述之表面改善原因存在，即認為實質損害不成立；易言之，即使在美國國內產業有所獲利或產業營運已經有所改善之情形下，美國國際貿易委員會仍然可以作成實質損害成立之肯定性裁定。由此觀之，日後受調廠商因「構成實質損害」此一要件之欠缺，而進一步被認為不構成傾銷之可能性，將因本次修法而降低，此部分之修法內容對於實務之影響較大。

3. 本條規定另外增列毛利潤、營運利潤、淨利潤、支付債務能力、資產報酬率等，作為美國國際貿易委員會在做成實質損害有無之認定時，所應綜合考量之因素。（註十一）論其實際，美國國際貿易委員會原本即具有一定之裁量權，可以考慮上列應綜合考量之因素，故此部分之修法內容對於實務之影響較不顯著；但由於此等修正已經成為法律條文內容，美國國際貿易委員會於其職權之行使上受到拘束，日後其作成無實質損害之認定時，於理由中勢必提及對於上述因素之綜合判斷，因此將較難以作成無實質損害之認定。（註十二）
4. 另一影響較小之修正為，本條刪除現行美國 1930 年關稅法第 771(7)(C)(iv)(III) 款之規定，於受調產品屬於上游產品時，美國貿易調查委員會將不必調查受調產品於國內市場上交易是否均為生產下游產品而做成。
5. 由於本條文所規範之主體並非美國商務部，而係美國國際貿易委員會，故本條之生效日期與其他條文有所不同。其他條文適用於 2015 年 8 月 6 日之後發出的美國反傾銷與反補貼問卷（或該等問卷之部分）；但美國 2015 年雙反修法第 503 條規定，則由美國國際貿易委員會自行決定開始適用之日期。

註十一：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 771(7)(C)(iii)款原文："(iii) Impact on affected domestic industry. In examining the impact required to be considered under subparagraph (B)(i)(III), the Commission shall evaluate all relevant economic factors which have a bearing on the state of the industry in the United States, including, but not limited to: (I) actual and potential decline in output, sales, market share, gross profits, operating profits, net profits, ability to service debt, productivity, return on investments, return on assets, and utilization of capacity,...."

註十二：關於實質損害之認定，原本即應綜合考量，「任一項或數項因素均非當然構成損害認定的決定性指標」，請參考 1994 年關稅暨貿易總協定第 6 條執行協定（反傾銷協定）第 3.2 條之規定，另可參考 WTO 國際貿易法論，黃立、李貴英、林彩瑜合著，元照出版社，2002 年 6 月，三版，第 193 頁至第 194 頁之說明，以及 WTO 制度與實務---世界貿易組織法律研究（三），林彩瑜，元照出版社，2013 年 8 月，二版，第 218 頁至第 223 頁之說明。

四、美國 2015 年雙反修法第 504 條

本條規定，略微修正現行美國 1930 年關稅法第 771 條及第 773 條，(註十三) 規定美國商務部何時得拒絕受調廠商所提出之銷售資料與成本資料。關於銷售資料之拒絕，規定較為複雜：在修法前之規定為，美國商務部僅在未認為其他國家內存在特殊市場狀況 (particular market situation "in such other country") 時，方得將受調廠商所提供之銷售資料作為認定正常價格之基礎資料。修法後則將「其他國家內」 ("in such other country") 要件刪除 (不再限於該其他國家內)，並將「特殊市場狀況」之要件，列為認定是否正常貿易途徑銷售之負面要件；亦即在美國商務部認定特殊市場狀況存在時，即可認為受調廠商所提出之資料並非正常貿易途徑銷售之資料，從而亦得在傾銷稅率計算過程中得將該等銷售資料予以排除。(註十四)

前述關於銷售資料拒絕之修法，較屬立法技術層面之規定，修法前後變化較不顯著。然而，本次修法在美國 1930 年關稅法第 773 (e) (3) 中新增關於成本資料拒絕之規定，賦予美國商務部一裁量權，倘其認定受調廠商提供之成本資訊，因特殊市場狀況存在，無法反映正常貿易途徑下之生產成本，此時亦得自行裁定受調廠商生產受調產品之成本。

前述第 502 條僅在受調廠商被認為不配合調查時，方有適用；而前述第 503 條，則係規範美國國際貿易委員會而非美國商務部之條文，除尚未生效外，對於美國雙反調查案之影響亦較為間接。然而第 504 條則影響甚大：即使完全配合美國商務部調查要求之受調廠商，其所提出之銷售及成本資料，仍可能因本條之規定，而遭到美國商務部之否認，從而更容易被認為構成傾銷，亦更容易獲得較高之傾銷稅率判定。因此本文以為，本條係美國 2015 年雙反修法中，對日後美國雙反調查程序影響最大之規定。

然而，本條雖然影響程度最大，條文中所規定之構成要件卻有欠明確，甚至有違反 WTO 相關協定之虞(此部分之討論請參考本文第四部分說明)。關於本條，謹分析如下：

1. 本條規定，美國商務部在認為特殊市場狀況存在時，得認定受調廠商所提供之銷售

註十三：在美國法典(U.S.C.)中之條號編為 19 USC §1677 (15)。

註十四：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 771(15)(C)項原文："(15) Ordinary course of trade. The term "ordinary course of trade" means the conditions and practices which, for a reasonable time prior to the exportation of the subject merchandise, have been normal in the trade under consideration with respect to merchandise of the same class or kind. The administering authority shall consider the following sales and transactions, among others, to be outside the ordinary course of trade : (A) Sales disregarded under section 773(b)(1). (B) Transactions disregarded under section 773(f)(2). **(C) Situations in which the administering authority determines that the particular market situation prevents a proper comparison with the export price or constructed export price.**"

資料非屬正常貿易途徑銷售之資料，亦即可拒絕接受受調廠商所提供之銷售資料而自行尋找替代資料，將影響傾銷之成立及傾銷稅率之計算，對受調廠商較為不利。然而，無論美國 2015 年雙反修法之前之後，對於何謂此處所稱之「特殊市場狀況」，卻並無定義，僅能依賴美國商務部之裁量。修法之後，特殊市場狀況之存在不再限於該「其他國家內」，亦即使係在受調國家境外所發生之特殊市場狀況，字面上亦不排除有適用本條文之可能。

2. 除明文賦予美國商務部裁量權，可據以否認受調廠商提出之銷售資料外，本條亦規定，美國商務部在認為受調廠商提供之成本資訊，因特殊市場狀況存在，無法反映正常貿易途徑下之生產成本時，亦可依「任何其他計算方式」另外決定受調廠商之成本。本次修法在美國 1930 年關稅法第 773 (e) 項最後中新增下列規定：「為本條第 (1) 項之目的（筆者按：即關於正常價格之決定），若存在特殊市場狀況，使得原料、製造或其他任何種類之處理成本無法確實反映正常貿易途徑下之生產成本時，行政機關得使用本副主題（**subtitle**）下另一計算方法或『任何其他計算方式』。」（註十五）然而，觀乎美國 2015 年雙反修法之全部條文，對於何時可認為存在特殊市場狀況，從而「受調廠商提供之成本資訊無法反映正常貿易途徑下之生產成本」，亦無規定。
3. 準此，依本條修法內容，即使受調廠商配合美國商務部之調查，於特定情形下，美國商務部仍可否認受調廠商提出之銷售資料，亦可否認受調廠商提出之成本資料。銷售資料與成本資料調整其一，即可影響傾銷是否成立與傾銷稅率之計算結果，若二者同時遭到調整，則影響更大。然而，關於可以拒絕受調廠商提供資料的法律要件，亦即應如何認定特殊市場狀況存在、如何認定受調廠商提供之成本資訊無法反映正常貿易途徑下之生產成本，於法律層面上並無規定，在相關之法規命令或行政規則發布之前，則僅繫於美國商務部本身之認定。
4. 對於受調廠商而言，因本條之修正，其可能面臨之法律效果更為不利（包括更容易被認定為傾銷以及更高之傾銷稅率），然而本條構成要件卻有欠明確，因此暴露在更高之法律風險中，不可不慎重處理。

五、美國 2015 年雙反修法第 505 條

註十五：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 773(e)項原文："For purposes of paragraph (1), if a particular market situation exists such that the cost of materials and fabrication or other processing of any kind does not accurately reflect the cost of production in the ordinary course of trade, the administering authority may use another calculation methodology under this subtitle **or any other calculation methodology.**"（標黑底線為筆者所加，文章中之譯文係由筆者自行翻譯）。

本條規定，修正現行美國 1930 年關稅法第 773 條，(註十六) 內容有二：首先，本條規定美國商務部為確認是否有低於成本銷售之合理基礎確信或懷疑，在有該等確信或懷疑之前，即得先要求受調廠商提供計算擬制價格或生產成本所需要之必要資訊。此點與修法前之規定不同，值得特別注意。

此外，如前所述，針對非市場經濟體之雙反調查，需另外尋找替代價格 (surrogate values)；然而，此時所找到之替代價格本身，亦可能因受補貼等原因而有所扭曲，因此本條亦賦予美國商務部得排除使用經其認定為扭曲之第三國替代價格之權限。關於本條，謹分析如下：

1. 關於是否構成傾銷，應以銷售價格與正常價格比較，若銷售價格低於正常價格 (毋須低於成本)，則可認定為構成傾銷。原本美國 1930 年關稅法第 773 條 (b) (1) 項規定，美國商務部在「有合理基礎確信或懷疑」銷售資料有低於成本銷售之情形時，應查明是否確有如此情形。而所謂「有合理基礎確信或懷疑」，在修正前第 773 條 (b) (2) (A) 款有立法定義，其中第 (i) 目規定係需有利害關係人主張主張受調廠商有低於成本銷售之情形 (亦即所謂「低於成本銷售指控」, "sales-below-cost-allegation")，第 (ii) 目規定係需美國商務部在調查或最近一次的複查中發現受調廠商有低於成本銷售的情形，此時才構成「有合理基礎確信或懷疑」。(註十七) 因此，原本依照美國之反傾銷實務操作，若無利害關係人主張受調廠商有低於成本銷售之情形，則除非美國商務部已經在調查或最近一次的複查中發現受調廠商有低於成本銷售的情形，否則應不會發出詢問受調廠商其成本資料之部分問卷 (亦即列為美國反傾銷問卷中 D 部分之問卷)，(註十八) 受調廠商因此亦無須花費人力時間等

註十六：在美國法典(U.S.C.)中之條號編為 19 USC §1677b (b) (2) 及 19 USC §1677b (c)。

註十七：請參考修正前美國 1930 年關稅法第 773 條(b)(2)(A)款原文："Reasonable grounds to believe or suspect. There are reasonable grounds to believe or suspect that sales of the foreign like product were made at prices that are less than the cost of production of the product, if (i) in an investigation initiated under section 732 or a review conducted under section 751, an interested party described in subparagraph (C), (D), (E), (F), or (G) of section 771(9) provides information, based upon observed prices or constructed prices or costs, that sales of the foreign like product under consideration for the determination of normal value have been made at prices which represent less than the cost of production of the product; or (ii) in a review conducted under section 751 involving a specific exporter, the administering authority disregarded some or all of the exporter's sales pursuant to paragraph (1) in the investigation or if a review has been completed, in the most recently completed review."此一修正前條文，可參考美國商務部國際貿易署所留存之資料，網址：<http://enforcement.trade.gov/regis/title7.html>，最後造訪日期：2015 年 11 月 27 日。

註十八：美國目前之反傾銷問卷分為五個部分 (Sections)：A 部分詢問基本資料，B 部分詢問內銷及第三國銷售之逐筆資料，C 部分詢問美國銷售逐筆資料，D 部分詢問生產成本資料，E 部分則詢問在美國境內有無增加產品附加價值之資料。

作業成本準備受調產品之成本資料。

2. 然而，本條修正生效後，所謂「有合理基礎確信或懷疑」在修正後第 773 條 (b)(2) (A) 款中之立法定義變更，其中第 (i) 目規定以利害關係人需提出低於成本銷售指控為要件，而改為以美國商務部需在調查或最近一次的複查中發現受調廠商有低於成本銷售的情形（亦即修正前之第 (ii) 款之情形）為要件；修正後第 (ii) 款則另外規定，美國商務部於確認是否有低於成本銷售之合理基礎確信或懷疑之前，即得事先要求受調廠商提供計算擬制價格或生產成本所需要之必要資訊。（註十九）
3. 上述法律條文修正較為技術性，但就結論上而言，依修正後第 773 條 (b)(2)(A) 款，美國商務部在懷疑有受調廠商有低於成本銷售情形「之前」，原則上已可一律要求受調廠商提供計算擬制價格或生產成本所需要之必要資訊。因此，日後受到美國反傾銷調查之廠商，極有可能均必須提供受調產品之成本資料給美國商務部。
4. 因應美國 2015 年雙反修法將部分改變現行美國雙反實務，經濟部國際貿易局曾在 2015 年 10 月 5 日邀請美國 Akin Gump 律師事務所之二位律師至台灣主持座談會，說明美國 2015 年雙反修法之內容與影響。座談會中，二位律師明白表示，本條之修法，將導致美國商務部在「每一件」反傾銷調查案中，均要求受調廠商提供成本資料。（註二十）由於一般而言，個別廠商之成本會計資料，係以全公司之所有產品為客體（而非僅以受調產品為客體）所編制之系統化資訊，因此若需額外針對受調產品提供成本資料，勢必增加配合調查之作業成本，此點值得國內廠商特別注意。
5. 此外，本條之另一修正重點，係關於第三國替代價格之排除規定。在受調廠商所屬國家為非市場經濟體時（例如目前之中國大陸或越南即常被認為係非市場經濟體），由於此時受調廠商國內之銷售及成本資料不具備市場經濟體內之銷售及成本資料所具備之可比較性，因此需另外尋找替代價格。然而，此時所尋找到之替代價格，

註十九：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 773 條(b)(2)(A)款原文："(A) Reasonable Grounds to Believe or Suspect. (i) REVIEW. In a review conducted under section 751 involving a specific exporter, there are reasonable grounds to believe or suspect that sales of the foreign like product have been made at prices that are less than the cost of production of the product if the administering authority disregarded some or all of the exporter's sales pursuant to paragraph (1) in the investigation or, if a review has been completed, in the most recently completed review. (ii) Requests for Information.—In an investigation initiated under section 732 or a review conducted under section 751, the administering authority shall request information necessary to calculate the constructed value and cost of production under subsections (e) and (f) to determine whether there are reasonable grounds to believe or suspect that sales of the foreign like product have been made at prices that represent less than the cost of production of the product."

註二十：經濟部國際貿易局 2015 年 10 月 5 日「美國 2015 年反傾銷及平衡稅法修法重點與影響」座談會會議資料投影片及與談內容。

亦未必一定具有前述可比較性。於本次修法之前，美國商務部已迭有認為替代價格資訊因存在補貼而受到扭曲，從而排除其使用之情事，但美國國際貿易法院之判決先例，要求美國商務部必須展示特定及客觀證據，以證明前述補貼之存在，造成美國商務部行政上之負擔。本次修法賦予美國商務部在認為替代之市場經濟國家亦存在出口補貼、特別補貼或是已受到反傾銷命令限制，而造成替代價格亦受到扭曲時，無須額外調查，即得排除使用該等替代價格。

6. 本條修正後，在美國商務部於反傾銷調查案中認為特定國家係非市場經濟體時，可增加其替代價格之認定或選擇上之空間。舉例而言，如前所述，中國大陸入會議定書第 15 條之承諾期間將於 2016 年 12 月 11 日屆滿，其他 WTO 會員國於該日以後不可再未附理由而直接把中國大陸視為一非市場經濟體。然而此一日期之屆至，並不意味著於該日之後，中國大陸即必須被其他 WTO 會員國認為係市場經濟體；各 WTO 會員國仍有可能因其他原因(例如事實上存在的銷售價格控制或生產要素補貼等)，認為中國大陸仍係一非市場經濟體。(註二十一) 在 2016 年 12 月 11 日後，是否於原則上給予中國大陸市場經濟體待遇，係目前各 WTO 會員國所面臨之一重要議題；而本條之修正，於中國大陸在具體傾銷調查案件中仍被美國認為係非市場經濟體時，將提供美國商務部排除並另尋替代價格之法律依據與操作空間。

六、美國 2015 年雙反修法第 506 條

本條規定，修正現行美國 1930 年關稅法第 782 條，(註二十二) 若有廠商申請自願受調者，僅在美國商務部認為額外調查該等自願受調廠商不會造成商務部過度負擔 (unduly burdensome) 時且不會阻礙調查之即時完成 (timely completion) 時，方能接受其自願受調之申請。(註二十三) 關於本條，謹分析如下：

1. 美國現行之反傾銷實務，原本即會指定特定的強制受調廠商 (mandatory respondent)，該等強制受調廠商接受調查後，依調查結果，可獲得個別之是否構成傾銷之認定以及個別之反傾銷稅率 (若有)。因此未被指定強制受調之廠商，若欲

註二十一：中國大陸入會議定書中，除非市場經濟體的認定外，亦另設有許多防衛機制，其根本原因為：中國加入 WTO 之時，其他成員國即預料其為一個 (在貿易上)「非常有潛力的國家」，猶如當年日本加入 WTO 時之情形。請參考 WTO 的原則與例外，蔡英文專題演講，收錄於 WTO 新議題與新挑戰，楊光華主編，蔡英文等著，元照出版社，2003 年 8 月，初版，第 32 頁至第 33 頁之說明。

註二十二：在美國法典(U.S.C.)中之條號編為 19 USC §1677m (a)。

註二十三：請參考修正後美國 1930 年關稅法第 782 條(a)(1)(B)款原文："(B) the number of exporters or producers subject to the investigation or review is not so large that any additional individual examination of such exporters or producers would be unduly burdensome to the administering authority and inhibit the timely completion of the investigation or review."

獲得個別之認定與稅率，其唯一之方式係向美國商務部提出申請接受個別調查。

2. 依本條規定，若有廠商申請自願受調者，美國商務部應考慮者並非該等申請受調廠商之銷售與生產情形，而係美國商務部本身能否負荷---僅能在額外調查該等自願受調廠商不會成過度負擔時方能接受其申請。論其實際，原本美國商務部接受廠商之自願受調申請之例子已不常見，故此一修法，實為美國商務部過往實務之明文化。然而本次修法亦新增第 782(a)(2)項中(A)至(D)四款要件，明定是否接受自願應訴者時，應考量該調查之複雜性、美國商務部先前經驗、目前同時進行的調查與複查數量及其他相關因素等。

七、美國 2015 年雙反修法第 507 條

本條規定，美國 2015 年雙反修法之條文內容，亦適用於自加拿大或墨西哥進口之貨物，亦即排除北美自由貿易協定之適用。本條規定對我國廠商無甚直接影響，因此本文於此茲不贅述。

肆、美國 2015 年雙反修法是否有違反 WTO 反傾銷協定之虞？

美國既為 WTO 會員國，其反傾銷之法律亦應受到 1994 年關稅暨貿易總協定第 6 條執行協定（下稱「反傾銷協定」）（註二十四）之拘束。美國 2015 年雙反修法，是否遵守反傾銷協定之規定？以下分析之：

一、就程序方面而言

反傾銷協定第 18 條第 5 項規定：「會員應將與本協定有關之法令規章及該法令規章執行之變更，通知委員會。」（註二十五）如前所述，美國歐巴馬總統於 2015 年 6 月 29 日完成法案簽署後，美國政府已於 2015 年 7 月 14 日將美國 2015 年雙反修法之內容，通知 WTO 反傾銷委員會與補貼暨平衡稅委員會。（註二十六）WTO 成員之貿易救濟法規變更，應予何時通知 WTO，雖無特定期限或明確時限規定，但該等通知仍然必須在合理時間內做成。實務上曾發生美國修改相關法令，相關措施已生效三年，卻漏未通知 WTO 相關委員會，而遭裁定為不合理延遲之情形。

註二十四：反傾銷協定之全文請參考 WTO 官方網站，網址：

https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm，最後造訪日期：2015 年 11 月 27 日。經濟部貿易調查委員會官方網站則有中文全文翻譯，網址：<http://www.moeaitc.gov.tw/ITCWEB/webform/wfrmSite.aspx?pagestyle=1&programid=237>，最後造訪日期：2015 年 11 月 27 日。

註二十五：原文為："Each Member shall inform the Committee of any changes in its laws and regulations relevant to this Agreement and in the administration of such laws and regulations."此處中文係依經濟部貿易調查委員會官方網站之譯文。

註二十六：G/ADP/N/1/USA/1/Suppl.20, and G/SCM/N/1/USA/1/Suppl.20。

二、就實體方面而言

本文以為，美國 2015 年雙反修法中，有部分條文之內容，可能有違反反傾銷協定之疑慮，以下說明本文之看法：

1. 美國 2015 年雙反修法第 502 條，放寬對美國商務部在對不配合調查之受調廠商適用依可得不利事實決定之稅率之前，需另外證明該稅率合理性之要求。此時若美國商務部所擬適用之依可得不利事實決定之稅率，係依同一調查項目之不同調查階段中資料所計算而得者，無庸再為舉證。
2. 然而，反傾銷協定第 6 條第 8 項規定：「任一利害關係人拒絕接受調查或（未）在合理期間內提供必要之資料，或嚴重妨礙調查，主管機關得依可得之事實，為肯定或否定之初步與最終認定。本項規定之適用，應遵守附件二之規定。」（註二十七）反傾銷協定附件二為「依第六條第八項規定之可獲取最適資料」，其第 7 項規定：「主管機關如採間接來源之資料，例如請求調查申請書中所提供之資料，為其認定事實（包括正常價格）之基礎時，宜審慎為之。在此情形下，主管機關宜儘可能依適宜之方式，以（其可得之）其他獨立資料來源確認該資料，例如已出版之價格表，官方進口統計數據、海關報告和調查期間由其他利害關係人所得之資料。利害關係人如不合作致主管機關不能採用相關資料時，顯然可能導致比該利害關係人合作時較不利的結果。」（註二十八）所謂「宜審慎為之」，其英文原文規定為"**they should do so with special circumspection**"，為必須反覆觀察、確認無誤之意。WTO 反傾銷協定無論在本文及附件中，均未例外規定各國反傾銷調查機關在何種特別情形之下，或所擬適用者為何種特別稅率之時，可以豁免前述「宜審慎為之」之要求，因此美

註二十七：原文為："In cases in which any 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. The provisions of Annex II shall be observed in the application of this paragraph."此處中文係依經濟部貿易調查委員會官方網站之譯文，但括號內文字為筆者所加，以更切合英文文意。

註二十八：原文為："If the authorities have to base their findings, including those with respect to normal value, on information from a secondary source, including the information supplied in the application for the initiation of the investigation, they should do so with special circumspection. In such cases, the authorities should, where practicable, check the information from other independent sources at their disposal, such as published price lists, official import statistics and customs returns, and from the information obtained from other interested parties during the investigation. It is clear, however, that if an interested party does not cooperate and thus relevant information is being withheld from the authorities, this situation could lead to a result which is less favourable to the party than if the party did cooperate."此處中文係依經濟部貿易調查委員會官方網站之譯文，但經筆者微調文字，以更切合英文文意。

國 2015 年雙反修法第 502 條，在特定情形下全然豁免美國商務部之說明義務，已有違反反傾銷協定之嫌。

3. 此外，如上所述，美國 2015 年雙反修法第 504 條，規定美國商務部在認為特殊市場狀況存在時，得認定受調廠商所提供之銷售資料與成本資料非屬正常貿易途徑銷售之資料，亦即可拒絕接受受調廠商所提供之銷售資料而自行尋找替代資料，將影響傾銷之成立及傾銷稅率之計算，對受調廠商較為不利。所謂「特殊市場狀況」(particular market situation)，其實係反傾銷協定第 2 條第 2 項規定之用語。該條規定：「若出口國之國內市場並無同類產品正常貿易途徑之銷售，或因出口國國內銷售之特殊市場狀況或出口國國內市場銷售之量過低，以致於未能以此類銷售進行適當比較時，應以同類產品外銷至適當的第三國之可比較價格進行比較（但該等價格需具有代表性），或以原產國之生產成本，加上合理之管理、銷售及一般費用以及利潤，作為可比較價格進行比較，以決定其傾銷差額。」（註二十九）本文以為，反傾銷協定第 2 條第 2 項規定原文"...when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison..."其中之"particular market situation"，就字面而言，僅係指銷售（the sales）之特殊市場狀況。由於反傾銷協定本身亦未對何謂「特殊市場狀況」作出定義，因此美國 2015 年雙反修法第 504 條，亦不致因為未對「特殊市場狀況」作出定義，而被認為有違反反傾銷協定之虞。然而本文以為，美國 2015 年雙反修法之後，特殊市場狀況之存在不在限於該「其他國家內」，亦即使係在該次受調國家境外所發生之特殊市場狀況，亦可能適用本條條文，已超出反傾銷協定第 2 條第 2 項之文義範圍。
4. 此外，美國 2015 年雙反修法第 504 條更有疑慮之部分為：該條規定美國商務部在認為受調廠商提供之成本資訊，因特殊市場狀況存在，無法反映正常貿易途徑下之生產成本時，亦可依「任何其他計算方式」另外決定受調廠商之成本。反傾銷協定第 2 條第 2 項僅規定得因存在特殊市場狀況而拒絕受調廠商提供之銷售資訊，但未規定此時亦可拒絕受調廠商提供之成本資訊，且經美國 2015 年雙反修法第 504 條所修正之美國 1930 年關稅法第 773 (e) (3) 中所規定之「任何其他計算方式」，

註二十九：原文為："When there are no sales of the like product in the ordinary course of trade in the domestic market of the exporting country or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits."此處中文係依經濟部貿易調查委員會官方網站之譯文，但經筆者微調文字，以更切合英文文意。

亦有違反上述反傾銷協定附件二規定內容「宜審慎為之」之要件之虞。

5. 雖然上述美國 2015 年雙反修法第 502 條及第 504 條條文，本質上係賦予美國商務部較大權限之授權性質條文，並非規定美國商務部有為一定行為之義務，因此欲直接主張其違反反傾銷協定，有其事理上之困難。然而上述條文經美國商務部執行後之結果或所形成之慣例，亦可能有被主張有違反反傾銷協定之情形；後續發展，亦值得觀察。

伍、結論

綜合而言，美國 2015 年雙反修法，整體而言係減輕美國商務部在雙反調查程序中之說明責任與舉證負擔（修法第 502 條），擴大美國商務部決定受調主體、要求受調廠商提出成本資料與是否接受受調廠商所提出之銷售與成本資料之權限（修法第 504 條、第 505 條與第 506 條），同時並限縮美國國際貿易委員會得做成無實質損害認定之權限（修法第 503 條）。

本文以為，美國 2015 年雙反修法中，對我國廠商影響最大之條文有二。首先是修法第 504 條：依該條規定，在「特殊市場情形」存在時，美國商務部可否認受調廠商所提出之銷售資料，甚至可進一步否認受調廠商所提出之成本資料。銷售資料與成本資料調整其一，即可影響傾銷是否成立與傾銷稅率之計算結果；若二者同時遭到調整，則影響更大。其次是修法第 505 條：依該條規定，美國商務部在懷疑有受調廠商有低於成本銷售情形之前，即可要求受調廠商提供計算擬制價格或生產成本所需要之必要資訊。在經濟部國際貿易局 2015 年 10 月 5 日「美國 2015 年反傾銷及平衡稅法修法重點與影響」座談會中，美國 Akin Gump 法律事務所的二位律師明白表示，本條之修法，將導致美國商務部在「每一件」反傾銷調查案中，均要求受調廠商提供成本資料，將大幅增加受調廠商之負擔。

在美國 2015 年雙反修法通過之後，受調廠商接受調查之負擔增加，被認為造成實質損害、具有傾銷事實之可能性均因此而提高，且遭課徵高額傾銷稅率之可能性亦同時上升，對於美國現行的反傾銷及平衡稅法實務，將有深遠之影響。本文不揣簡陋，逐條介紹美國 2015 年雙反修法之條文，期能拋磚引玉，促進更多討論，裨能進一步提供國內產、官、學各界作為有用之參考。

參考資料

1. 國際貿易法，羅昌發，元照出版社，2010年9月，二版。
2. WTO 制度與實務---世界貿易組織法律研究（三），林彩瑜，元照出版社，2013年8月，二版。
3. WTO 法律與政策專題研究，洪德欽，新學林出版社，2013年9月，二版。
4. WTO 國際貿易法論，黃立、李貴英、林彩瑜合著，元照出版社，2002年6月，三版。
5. WTO 新議題與新挑戰，楊光華主編，蔡英文等著，元照出版社，2003年8月，初版。
6. 世界貿易組織官方網站所公布之 1994 年關稅暨貿易總協定第 6 條執行協定（反傾銷協定）全文，網址：
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm
7. 經濟部貿易調查委員會官方網站所公布之 1994 年關稅暨貿易總協定第 6 條執行協定（反傾銷協定）中譯文，網址：
<http://www.moeaitc.gov.tw/ITCWEB/webform/wfrmSite.aspx?pagestyle=1&programid=237>
8. 經濟部國際貿易局 2015 年 10 月 5 日「美國 2015 年反傾銷及平衡稅法修法重點與影響」座談會會議資料投影片及與談內容。
9. 美國國會圖書館官方網站所公布之 2015 年貿易優惠延長法案全文，網址：
<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1295/text/pl>。
10. 美國參議院財政委員會官方網站所公布之 2015 年貿易優惠延長法案立法過程審議資料，網址：
<http://www.finance.senate.gov/legislation/details/?id=19dc4d6d-5056-a032-529f-3f507e1e6ae3>
11. 美國商務部國際貿易署官方網站所公布之修正前美國 1930 年關稅法條文，網址：
<http://enforcement.trade.gov/regs/title7.html>
12. 美國政府公開資訊辦公室官方網站所公布之 2015 年貿易優惠延長法案生效日聯邦公報，網址：
<http://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-2015-08-06/2015-19353>