

美國「消除非市場經濟關稅規避法案」阻止

利用第三國規避關稅及其影響

陳昱穎 編譯

摘要

美國眾議員阿靈頓日前提出「消除非市場經濟關稅規避法案」以處理非市場經濟國家透過於第三國投資生產之產品，規避美國貿易救濟措施之行為。該法案賦予美國國際貿易委員會對上述行為，尤其是非市場經濟體之國營事業於第三國生產產品再出口至美國之態樣，進行調查並實施貿易救濟措施之權力。若此項法案順利通過並施行，將有助強化美國於貿易救濟措施之執行，防止此類行為對美國本土產業造成衝擊。此法案獲得多個產業團體支持，這些團體強調中國透過「一帶一路」倡議使美國產業長期處於貿易不公的困境，因此需要此法案以應對與保護美國經濟。除影響美國本土工業，此法案亦可能引發國際貿易供應鏈移轉之效應，成為帶動其他市場經濟國家經濟成長的契機。

(取材資料：Jason Asenso, *House Bill Would Prevent NMEs from Using Third Countries to Dodge Duties*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 38, (Sept. 24, 2024), <https://insidetrade.com/daily-news/house-bill-would-prevent-nmes-using-third-countries-dodge-duties>.)

前言

今(2024)年9月20日，美國眾議院歲入委員會(Ways and Means Committee)議員約迪·阿靈頓(Jodey Arrington)提出「消除非市場經濟關稅規避法案(Axing Non-Market Tariff Evasion Act, ANTE Act)」¹(下稱 ANTE 法案)，旨在對非市場經濟國家(nonmarket economies, NMEs)為規避關稅而於第三國投資生產之產品課徵《1974年貿易法》(Trade Act of 1974)301條款(Section 301)之關稅²。

¹ Axing Nonmarket Tariff Evasion Act, H.R. 9724, 118th Cong. (2024) [hereinafter ANTE Act].

² Press Release, Arrington Introduces Legislation to Counter Unfair Foreign Trade Practices, Representative Jodey Arrington (Sept. 24, 2024) [hereinafter Press Release]; 《1974年貿易法》第301條係用以授權美國總統對違反與美國相關之經貿協定義務或對美國進行不公平貿易之國家實施報復可能使用的措施，包含：暫停美方義務、提高關稅或服務貿易限制等。顏慧欣，美國實施單方貿易制裁之可能方向探討，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2017年8月13日，<https://web.wtcenter.org.tw/Page/126/297245>。

ANTE 法案將授予美國國際貿易委員會 (International Trade Commission, ITC) 相關權能，以調查非市場經濟體是否正利用或試圖利用於第三國之投資規避 301 條之關稅³。

本文先說明法案之提出背景，而後介紹法案欲透過擴大 ITC 之職權以及進行落日審查以解決上述問題，再以產業界之支持加以說明本提案之於美國本土工業之重要性，最後作一結論。

壹、法案之提出背景

鑒於如中國上汽汽車等接受 NMEs 高度補貼之國營事業，於不受美國貿易救濟措施拘束之第三國投資設立生產據點，再出口產品至美國以規避平衡稅等貿易執法關稅，進而影響美國市場競爭地位之行為；加上美國現行處理源自 NMEs 之產品的實務工具箱中，尚未有法規能夠主動且針對性地處理此類關稅規避行為，故立法者希望藉由修訂《1974 年貿易法》301 條款增加 ITC 之權限，加強對於利用在第三國生產而免於課徵反傾銷稅之產品的執法⁴。

美國眾議員阿靈頓在其發表的聲明中表示，諸如中國等貿易對手長期透過不公平貿易損害美國經濟，導致數以萬計的工作機會流失⁵。雖然川普總統已果斷採取行動阻止這種情況⁶，但其措施仍遠不足以徹底弭平此等不公平貿易對美國經濟造成的損失⁷。

貳、法案內容

「消除非市場經濟關稅規避法案」將積極阻止外籍國營事業利用第三國作為規避美國關稅制裁的管道，並將於此過程中提振美國經濟⁸。以下將簡介本法案內容。

一、NMEs 之定義

³ ANTE Act §2.

⁴ Press Release, *supra* note 2.

⁵ *Id.*

⁶ 川普上一任總統任職期間一系列處理不公平貿易之行動，包括：美國政府曾在 2017 年對中國在強制技術移轉、不公平授權與智慧財產權政策等影響貿易之作為啟動 301 調查；2018 年 2 月，美國貿易代表署在針對中國對美國家禽出口課徵反傾銷和反補貼關稅之 WTO 案件中勝訴，最後使中國宣布終止這些關稅等。President Donald J. Trump is Confronting China's Unfair Trade Policies, THE WHITE HOUSE (May 29, 2018), <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-confronting-chinas-unfair-trade-policies/>.

⁷ Press Release, *supra* note 2.

⁸ *Id.*

本法案中對 NMEs 之定義為《1930 年關稅法》第 771 條所列之國家以及美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 根據《1974 年貿易法》301 條款所列之觀察名單中之 NMEs⁹。USTR 最新的觀察名單中包含中國、俄羅斯、阿根廷、智利、印度、印尼、及委內瑞拉¹⁰，其中只有中國與俄羅斯同時出現於兩項名單中。

二、法案擴大 ITC 之職權

法案提出，當 ITC 發現外國於第三國投資之生產據點係由 NMEs 控制，並用於或意圖用於生產須課徵 301 條款關稅的商品，且正在向美國出口或計劃向美國出口該商品時，其應積極調查並認定其規避關稅¹¹。若調查結果認定 NMEs 正在或計劃進行此類投資，且有必要對其採取貿易救濟措施，ITC 便得建議國會針對該投資本身或廣泛對從第三國進口之類似產品採取貿易報復¹²，其金額等於其試圖規避特定產品之第 301 節關稅之價值¹³。

此外，法案亦提出若 ITC 決定僅針對第三國投資生產之進口產品採取行動，總統便得針對該產品單方面實施報復措施¹⁴；對於近期開始生產之第三國設施，可以立即向其徵收 301 條之關稅；若發現 NMEs 有於第三國投資生產之立即計劃，則可以提前於其尚未出口產品至美國前採取報復措施¹⁵。

三、落日審查

法案亦提及，總統或國會實施之貿易救濟措施，其期限應為三到八年，具體時長之酌處權交由 ITC¹⁶。在救濟措施到期前一年，ITC 應檢視實施對象規避關稅之行為是否因而減少；若成效不彰，ITC 便得建議延長措施之實施期間¹⁷。

參、法案對美國可能的影響

⁹ ANTE Act § 2(e)(2); Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §1677(18) (1930).

¹⁰ *Countries Currently Designated by Commerce as Non-Market Economy Countries*, U.S. INT'L TRADE ADMIN., <https://www.trade.gov/nme-countries-list> (last visited Nov. 25, 2024) (“Commerce intends to update the information below as needed. . . Republic of Armenia, Republic of Azerbaijan, Republic of Belarus, People’s Republic of China, Georgia, Kyrgyz Republic, Republic of Moldova, Russian Federation, Republic of Tajikistan, Turkmenistan, Republic of Uzbekistan, Socialist Republic of Vietnam.”); OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2024 SPECIAL 301 REPORT 5 (2024), <https://ustr.gov/sites/default/files/2024%20Special%20301%20Report.pdf> (“Priority Watch List. •Argentina• Chile• China• India• Indonesia• Russia• Venezuela.”).

¹¹ ANTE Act §§ 2(e)(1)(B), 2(e)(3)(D).

¹² *Id.* § 2(e)(4)(C).

¹³ *Id.* §(2)(e)(1).

¹⁴ *Id.* § 2(e)(4)(B).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.* § 2(e)(4)(D).

¹⁷ *Id.*

近期，美國國會除 ANTE 法案外，亦提出一項「既不永久亦不正常貿易關係法案 (The Neither Permanent nor Normal Trade Relations Act)」¹⁸，其旨在終止與中國之永久正常貿易關係，逐漸提高對中國的關稅，並對涉及國家安全的產品課徵 100% 的關稅¹⁹，其收入用於因低價中國商品進口而受傷害之農民與製造商，或太平洋地區軍需品之國防資金²⁰。

此兩項美國國會近期提出法案，旨在阻止中國持續進行扭曲貿易的非市場經濟行為²¹。美國商界、政策制定者與輿論很大一部分人認為，此類立法對於防止繼中國加入世界貿易組織後之第二次「中國衝擊」至關重要，中國不受控制的過剩產能將進一步損害美國工業²²。這個論點的支持者認為第一次中國衝擊摧毀了美國製造業，美國無法承受另一波可能取代更多投資和就業的浪潮²³。透過撤消中國的永久貿易關係地位，美國可以開始扭轉損害、保護其經濟並重建工業實力²⁴。

然而，美中貿易全國委員會 (US-China Business Council) 對此極端措施表示嚴重擔憂，因為這可能會對經濟發展適得其反²⁵。美國關稅升級可能引發中國的報復措施，可能會導致美國就業機會和產出損失增加，並在 2025 年達到 801,000 人淨失業的高峰²⁶。

肆、結語

ANTE 法案若通過，將擴大 ITC 之貿易執法權限，企業可能會將產品由非市場經濟國家轉移至其他貿易關係更穩定的國家生產，如位於東南亞、印度或拉丁美洲等具成長潛力的新興市場經濟國家。這些國家有望在供應鏈重組之過程中獲益，替代中國吸引更多外人投資，進一步加速產業發展並提高全球貿易地位²⁷。自另一角度來看，美國加強執法的結果不僅是保護美國本土工業，其所可能引發的供應鏈移轉效應，也可能成為其他國家經濟增長的契機。

然而法案中並未對第三國投資之定義有所著墨，且對於針對某一投資進行制裁的具體方法也沒有任何執行建議，但實地調查其逃避稅款之事實，與分辨特定

¹⁸ Neither Permanent nor Normal Trade Relations Act, S. 5264, 118th cong. (2024).

¹⁹ *Id.* pmb1., § 4(b)(C).

²⁰ *Id.* §§8(d)(2)(A)(i), 8(d)(5).

²¹ Deep Kapuria, *US-China Trade Relations Facing More Turbulence*, IN PERSPECTIVE (Oct. 12, 2024), <https://www.deepkapuria.in/us-china-trade-relations-facing-more-turbulence/>.

²² Press Release, *supra* note 2.

²³ Deep Kapuria, *supra* note 21.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ *Escalation in US-China Trade War may Help India to Increase Exports: GTRI*, BUS. STANDARD (Oct. 4, 2024), https://www.business-standard.com/economy/news/escalation-in-us-china-trade-war-may-help-india-to-increase-exports-gtri-124100400763_1.html.

廠區出產之產品實務上之難度與花費之成本不可謂不大。故待此法案通過，是否能如願達成其所期盼之效果，仍須待執法部門完善行政程序後才有辦法評估。

近幾個月來，美國立法者對中國在其他國家的投資進行了更嚴格的審查，他們擔心中國汽車製造商在墨西哥汽車行業的此類投資可能會將汽車免稅運往美國²⁸。不僅如此，國會亦有議員如本篇提及，積極推動 ANTE 法案以及既「不永久亦不正常貿易關係法案」等，遏止不公平貿易之立法。加之川普再度當選美國總統，面對其向來保守之貿易政策，可以預見未來美國的貿易政策中更為高漲的保護主義色彩，或將再度扭轉世界貿易之格局。



²⁸ Diego Oré, *Exclusive: Mexico, Facing US Pressure, Will Halt Incentives to Chinese EV Makers*, REUTERS (Apr. 18, 2024), <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/mexico-facing-us-pressure-will-halt-incentives-chinese-ev-makers-2024-04-18/>.