

## 美國打擊違規轉運之動機與執法挑戰

謝竣博 編譯

### 摘要

美國自今 (2025) 年 7 月 31 日起，對違規轉運貨物加徵 40% 從價關稅，並研議採用新型的原產地規則以便有效打擊違規轉運，確保供應鏈排除中國或其他「非市場經濟體」之產品。有專家以為此舉在執行面有相當挑戰，除非加入美國之排中陣營者眾，否則不易成功；並建議美國維持現行國際通用之原產地規則以降低對國際貿易造成之衝擊。

(取材資料：William Alan Reinsch, *A Primer on Transshipment*, CSIS (Aug. 15, 2025), <https://www.csis.org/analysis/primer-transshipment>.)

編者註：雖然本取材國內已有以「轉運的基本知識」為題的中文摘要，[https://www.taipeiforum.org.tw/article\\_d.php?lang=tw&tb=3&id=17060](https://www.taipeiforum.org.tw/article_d.php?lang=tw&tb=3&id=17060)，但鑑於取材中的觀點值得進一步討論，故增補相關資料以為引介。

川普政府正試圖透過在關稅課徵中使用特別的原產地規定<sup>1</sup>，以便在美國供應鏈中排除含有中國及其他「非市場經濟體 (non-market economies)」的產品<sup>2</sup>。儘管美國宣稱此舉是為了打擊違規轉運，熟習關務的律師與專家卻指出，此等擴張且新穎的解釋可能會在執法層面帶來挑戰，也讓進口商陷入混亂<sup>3</sup>。

違規轉運一直是美國貿易政策的重點打擊目標。無論是在川普寄給貿易對手國之關稅通知信<sup>4</sup>、或是公布新關稅稅率之行政命令<sup>5</sup>、以及白宮對外公開的一些與貿易夥伴締結之架構協議中<sup>6</sup>，皆有處理該問題的條款。譬如川普於今

<sup>1</sup> *Trump Pondering Executive Order Implementing "Transshipment" Tariffs, Defining Non-Local Content Rules, as Soon as Next Week, Sources Say*, THE CAPITOL F. (Aug. 21, 2025), <https://thecapitolforum.com/trump-pondering-executive-order-implementing-transshipment-tariffs/>.

<sup>2</sup> Stevenson Alexandra & Bradsher Keith, *With New 40% Tariff, Trump Takes Aim at U.S. Dependence on China's Factories*, THE NEW YORK TIMES (Aug. 2, 2025), <https://www.nytimes.com/2025/08/01/business/trump-tariffs-china-transshipment.html>.

<sup>3</sup> Brett Fortnam, *New Transshipment Limits Could Bring Confusion, Enforcement Hurdles*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 43, No. 32, Aug. 8, 2025.

<sup>4</sup> E.g., *Full Text US President Donald Trump's Tariff Letter to President Lee Jae Myung*, THE KOREA TIMES (last updated July 8, 2025), <https://www.koreatimes.co.kr/southkorea/politics/20250708/full-text-us-president-donald-trumps-tariff-letter-to-president-lee-jae-myung>.

<sup>5</sup> E.g., Exec. Order No. 14326, sec. 3, 90 Fed. Reg. 37963, 37964-37965 (Aug. 6, 2025).

<sup>6</sup> E.g., *Joint Statement on a United States-European Union Framework on an Agreement on Reciprocal, Fair, and Balanced Trade*, THE WHITE HOUSE (Aug. 21, 2025), <https://www.whitehouse.gov/briefings->

(2025) 年 7 月 31 日發布之行政命令，便規定違規轉運之貨物，在原應課徵之關稅上，加徵 40% 從價稅<sup>7</sup>。

## 壹、「轉運」態樣

轉運最簡單之形態是指貨物自出口國 A 運至進口國 C 的途中，中停於第三國 B。多數時候，此種中停是良性的，有的是為了卸下目的地為 B 國的貨物、或自 B 國裝載新貨物續行、有時甚至可能只是為了加油之目的。在所有的這些情況中，貨物若正確標示其原產國 A，則在最終進入 C 國時，關稅即會依 A 國貨品應課稅率徵收關稅而無爭議。

然而這些中停逐漸變得不再是良性的、或至少變得較上述情況更為複雜。譬如其中一種極端的例子就是將產地直接自 A 國改標為 B 國，而使得貨物進入 C 國時，徵收的稅率變成是 B 國而非 A 國貨品應適用的稅率。這就是幾十年來皆被認定為非法之洗產地行為。

另一種極端的情況則是來自 A 國的貨物，已在 B 國實質轉型為新產品。依據通用的國際關務規則，若在 B 國進行的加工足以使產品轉變為稅則分類下不同稅號的新產品，則產品之原產地即可合法地變為 B 國<sup>8</sup>。這也引發以下問題：在 B 國的加工需達多少比例才足以使該貨品產地變為 B 國而非 A 國？

## 貳、原產地的認定

依據現行關務規則，原產地之認定通常是依照前述之「實質轉型 (substantial transformation)」原則<sup>9</sup>。假如貨物價值逾 50% 來自 A 國，則該貨物多半會被認定為產自該國<sup>10</sup>。不過宜注意的是有時國家會加諸超過 50% 比例的

---

statements/2025/08/joint-statement-on-a-united-states-european-union-framework-on-an-agreement-on-reciprocal-fair-and-balanced-trade/.

<sup>7</sup> Exec. Order No. 14326, *supra* note 5, at 37964-37965

<sup>8</sup> Protocol of Amendment to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, Specific Annex K, Ch. 1, E3/F1, June 26, 1999 [hereinafter The Revised Kyoto Convention], [https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new/spank.aspx](https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/spank.aspx).

<sup>9</sup> *Id.* Ch. 1, ¶ 3.

<sup>10</sup> *E.g.*, Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, art. 4.2(d)(iii), Nov, 30, 2018 [hereinafter USMCA], <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (“Except as otherwise provided in this Chapter, each Party shall provide that a good is originating if it is: . . . (iii) the regional value content of the good . . . is not less than . . . 50 percent if the net cost method is used.”).

特別規定，如美墨加協定 (USMCA) 之汽車原產地規定<sup>11</sup>，以及同一協定中有關服裝類產品之特別規定<sup>12</sup>。

近年來，除了傳統的「實質轉型」原則外，另有兩種原產地認定制度亦在發展中。其一是世界貿易組織 (WTO) 與經濟合作暨發展組織 (OECD) 多年來共同推動的計畫：根據「加值 (value-added)」比例而非實質轉型以定原產地<sup>13</sup>，即依據各國對該產品價值所貢獻之比例以認定該產品之原產地。第二種則是以製造商之國籍定原產地，譬如中國人擁有之企業於越南生產之產品會被視為中國產品，即使該產品有超過 50% 價值來自越南<sup>14</sup>。

以上兩種發展中之制度皆尚未開始實施，然「違規轉運」一詞未在貿易協定中有所定義之事實，不但為川普採行有悖於國際上已有共識的關務規則與程序之非傳統方式大開方便之門，亦進而引發有關此舉在動機以及執行面上之疑問。

### 參、為遂行「排中」之目標

美國積極打擊違規轉運理論上可有兩種目的。第一是為強制打造排中之供應鏈——基本上就是一種強制性的「脫鉤策略 (decoupling strategy)」<sup>15</sup>。西方企業「去風險化」之脫鉤策略已行之有年，而中國企業對之常見的因應就是各種創新的轉運手法，通常是將最終組裝與部分生產線外移至東南亞國家<sup>16</sup>，近來墨西哥也是熱門選項<sup>16</sup>。如何處理這種趨勢為執法層面帶來挑戰，而美國於部分貿易協定中納入反轉運條款正是為解決此問題所做之嘗試<sup>17</sup>。

第二種目的則是為反制中國的產能過剩，並迫使中國自行消化多餘的產品。最新貿易數據顯示儘管美國對中國之貿易逆差在前 (2023) 年至去 (2024) 年

<sup>11</sup> *Id.* art. 4.10 (“The Appendix to Annex 4-B (Product-Specific Rules of Origin) includes additional provisions that apply to automotive goods.”).

<sup>12</sup> *Id.* art. 6.3 (“Annex 6-A (Special Provisions) sets out special provisions applicable to certain textile and apparel goods.”).

<sup>13</sup> OECD & WTO, OECD-WTO DATABASE ON TRADE IN VALUE-ADDED, [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/miwi\\_e/tradedataday13\\_e/oecdbrochurejanv13\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/tradedataday13_e/oecdbrochurejanv13_e.pdf) (last visited Nov. 10, 2025).

<sup>14</sup> William Alan Reinsch, *A Primer on Transshipment*, CSIS (Aug. 15, 2025), <https://www.csis.org/analysis/primer-transshipment>.

<sup>15</sup> Benjamin Toettoe, *The US is Trying to Restrict Chinese Transshipments Through Southeast Asia. Doing so Will Prove Difficult.*, CEIAS (Aug. 12, 2025), <https://ceias.eu/the-us-is-trying-to-restrict-chinese-transshipments-through-southeast-asia-doing-so-will-prove-difficult/>.

<sup>16</sup> Håle Utar, Alfonso Cebreros Zurita & Luis Bernardo Torres Ruiz, *The US-China Trade War and the Relocation of Global Value Chains to Mexico* (CESifo, Working Paper No. 10638, 2025), [https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1\\_wp10638.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp10638.pdf).

<sup>17</sup> USMCA, art. 4.18 (“Each Party shall provide that an originating good retains its originating status if the good has been transported to the importing Party without passing through the territory of a non-Party.”).

下降了 90 億美元，但對墨西哥及越南之貿易逆差總額卻增加了 130 餘億美元<sup>18</sup>。這意謂處理中國產能過剩之嘗試最終如同擠壓氣球的結果一般——只會在別處冒出新問題<sup>19</sup>。能否根本解決此問題取決於美國是否能讓更多的國家加入其排中陣營，違規轉運之懲罰正是為此目的而設計的。

#### 肆、執行的挑戰——代結論

上述兩種目的是否能達成不可避免地仰賴執行面之落實。沒有人會承認自己是違規轉運，因此有賴美國與其他國家之海關查明違規情事並加徵懲罰性關稅。然而這並不容易，特別是在與中國有緊密關係、且又無特別誘因使其願意協助美國海關的國家、或是在賄賂與貪腐情況普遍之國家；同時在其國內政治上可能也有困難，因為理論上「保證越南產品確實為越南原產」長期可能符合越南政府之利益，但在短期內，打擊違規轉運卻會增加其境內失業率及經濟動盪，難免會使其猶豫。

當然，成功執行策略之要因是清楚且詳盡的「違規轉運」及「實質轉型」定義。後者已在關務規則中有明確定義，但前者卻始終過於彈性。近日台灣及越南、馬來西亞、泰國等諸多東南亞國家，皆宣稱將採取相應措施，此舉顯示各國似乎願意加入美國陣營，打擊違規轉運<sup>20</sup>；於此同時，若美國維持現有之實質轉型規則，並將打擊重點放在虛報產地之詐欺型轉運，或可降低對國際貿易體系之衝擊。

---

<sup>18</sup> *US Trade Deficit by Country 2025*, WORLD POPULATION REV., <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/us-trade-deficit-by-country>.

<sup>19</sup> William Alan Reinsch, *supra* note 14.

<sup>20</sup> 參見財政部關務署，新聞：臺北關持續加強防堵貨物洗產地，中華民國財政部，2025 年 8 月 20 日，<https://www.mof.gov.tw/multiplehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974>；See Rebecca Tan, Wilawan Watcharasakweij & Lyric Li, *Inside Thailand's Frantic Effort to Close Tariff Loopholes to the U.S.*, THE WASHINGTON POST (Aug. 14, 2025), <https://www.washingtonpost.com/world/2025/08/14/thailand-tariff-transshipment-us-china-trade-war/>.