

出國報告（出國類別：開會）

出席世界貿易組織（WTO）反傾銷
調查機關首長工作坊

服務機關：財政部關務署、關務署高雄關

姓名職稱：陳副署長善助、楊關務長崇悟

派赴國家：瑞士

出國期間：108年11月20日至11月24日

報告日期：109年2月4日

摘要

由於採行反傾銷措施前，必須完成符合國際規範(WTO 反傾銷協定)之正當調查程序。因此 WTO 舉辦全球反傾銷調查機關首長工作坊初期，重點在於建立開發中會員調查機關首長(或單位主管)對反傾銷協定之正確認知。

惟因反傾銷調查牽涉甚多環節，既有之反傾銷協定畢竟難以全數納入規範，以致會員間就特定程序環節往往有不同作法。因此俟開發中會員對國際規範有一定理解後，本工作坊之重點即轉變為由會員彼此分享實務範例(best practices)，以利開發中會員參考運用。本次工作坊因已係 WTO 成立以來第 7 次舉辦，其內容即係著重於會員調查機關間之經驗交流。

我國雖早於 73 年即已訂定平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法，但實際上直至 81 年 12 月 1 日首次開徵反傾銷稅，亦即迄今僅累積未及 30 年之調查經驗，與歐美國家動輒百餘年之實施經驗相較顯有差距。由於此次工作坊有多個已開發或大型開發中會員參加，爰歸納彼等之簡報與發言並提出建議，盼對我國反傾銷制度之精進有所助益。

出席世界貿易組織（WTO）反傾銷調查機關首長工作坊

目次

壹、目的	1
貳、過程	1
參、心得及建議	13
肆、附件.....	14

壹、目的

世界貿易組織(WTO)成立宗旨之一，係本於市場開放原則促進會員間貿易自由化，以帶動全球經濟成長。然為防止部分會員採行不公平貿易措施，對其他會員之國內產業造成實質損害(或有實質損害之虞)，WTO 亦訂有規範，容許會員採行必要之貿易救濟措施，此節可視為市場開放原則之例外。上述貿易救濟措施可概分為反傾銷措施及平衡措施 2 大類。

由於不論採行何種貿易救濟措施，均須由業務主管機關透過調查為之，除須動用耗費可觀人力及其他行政成本外，調查程序亦須遵守 WTO 相關協定之規範。然而與已開發會員相較，開發中會員更缺乏行政資源與實施各類貿易救濟措施之經驗，是故 WTO 有義務持續對開發中會員提供技術協助。復因 2 類貿易救濟措施中，反傾銷措施被會員(尤其開發中會員)使用之頻率遠高於平衡措施，因此 WTO 秘書處大致係每 3 年舉辦 1 次全球反傾銷調查機關首長工作坊，由秘書處官員等專家解說，或透過不同會員間之經驗交流，作為對開發中會員提供技術協助之一種方式，而本次工作坊已係 WTO 成立後第 7 次舉辦。

貳、過程

由於工作坊係於 WTO 反傾銷委員會召開例會期間舉辦，因此 WTO 秘書處事先安排參加工作坊人員出席半日反傾銷委員會會議，觀摩反傾銷議題多邊會議之運作情形，其餘 1 日半則為工作坊本身之活動時間。工作坊進行方式為針對每項秘書處設定之議題邀請不同會員簡報該國作法，再開放其他會員提問或評論，以利進行經驗交流。

一、反傾銷委員會例會

時間：108 年 11 月 21 日上午

地點：Room D，WTO 總部

討論主題：實地調查程序(Verification Procedures)

茲依將傾銷委員會討論情形及若干觀察發現節略如次：

(一) 調查啟動時點

1. 有關反傾銷調查過程中對國外生產商、出口商進行實地調查之時間點，會

員間有所差異，在初步裁定(初判)之前辦理者有歐盟、澳大利亞、俄羅斯、巴基斯坦等。以歐盟為例，完成實地調查後方作成初判，並限時給予各方評論機會，評論期間如收到新增資料，可決定是否再進行查證。至於初判之後方進行實地調查者有美國、加拿大、印度、中國大陸等。

2. 至歐盟質疑如未先進行實地調查，如何能作成初判一節，於初判後方進行實地調查之會員所持理由包括：作成初判法定時限甚短、調查機關會針對已知資料善盡初步查證義務，例如初判前先調查本國生產人，初判後再調查外國生產人/出口人。然如進一步觀察，存在此一差異之主要原因恐係行政作業流程繁簡有別。亦即初判前即對國外生產人/出口人進行實地查證之會員，應多為傾銷與損害調查機關合一者；而初判後才進行實地調查之會員，則多係 2 機關分立。

(二) 調查人力組成

1. 綜合會員之說明，因案件複雜度有別，負責實地調查之人力大致在 2-5 人之間，主要由具會計、法律、財務或經濟分析專長人員組成，所需時間則為 2-5 日。總人力方面，美國商務部最令人艷羨，除專職調查官員約 200 人外，另具經貿政策、會計及法務背景之官員分別有 35、25 及 35 人，每一案件之調查小組均由上述各類人員組成。
2. 有關得否引進外部人力一節，一般而言調查工作係由政府機關編制內人員擔任，例外情形會邀請私部門人員參與調查，然須得到受調查者之同意，並與受邀請人簽署保密協議。須私部門參與之情形，除少數開發中國家係因缺乏具會計專長人員外，大多是避免產生語言障礙(晤談時可能須採用母語而非較通用之英語)，因而需要傳譯人員加入。此節美國及歐盟係由駐外使領館人員提供協助，不接受調查對象自行聘用傳譯人員，其他會員可能透過契約自行聘用，或允許廠商自備傳譯人員。尤其韓國、阿根廷等會員表示僅採母語進行調查，因此由受調查者自備傳譯人員自有必要。

(三) 是否允許於現場提供新增資訊

1. 會員一般認為因實地調查時間甚短，面對新增資料可能無法回應。因此最多僅在實地調查前置作業階段提供期限，容許更正答卷資料，超過該期限則不接受新增資料。此外除非有助於釐清事實，或類似資料誤植而容許針對已填答之問卷作小幅更正，否則實地調查過程中不接受新提供之資訊。

美國及歐盟則另表示所有國外生產人/出口人之關聯性企業均須填答問卷，否則將視為不合作廠商。

2. 另阿根廷、巴西表示僅依據受調查人事前提供之資料進行查證，並強調如實地調查時發現事實與答卷資料有重大歧異，將立即停止調查。

(四) 調查對象

1. 會員大致表示盡可能針對所有國外生產人/出口人進行調查，但家數過多時仍會選樣調查。歐盟表示選樣範圍內之所有生產人/出口人均會調查。然美國表示即便經過選樣，因生產人/出口人可能分布於不同國家，故未必每一國家被選中之出口人均會被列為實地調查對象。另如受查證工廠地處偏遠或有安全考量。可能另覓適合地點與當事人代表進行討論，但允許對方與廠區聯繫以釐清問題。
2. 部分會員如歐盟、巴西強調對國內廠商之調查作業係採高標準，且會逐一訪查而不進行選樣，因此負擔比國外生產人/出口人更重。至於檢視內容則包括所有生產人之彙總資料，以及個別生產人遭受損害之證明等。

(五) 調查重點與程序：

1. 會員實地調查重點大致為成本及銷售資料。歐盟表示二者可能同時或分開查證，視個案而定，調查結果會在初判前寄送當事人並接受表達意見，以強化程序之透明性。澳大利亞則表示調查報告純粹載述所發現之事實，相關意見會列為初判時之參考。另美國指出基於受查證人可能只了解一部分問題，故成本與銷售資料係分別派人查證，並無先後順序或偏好；調查結束後保留 7-14 日製作報告，僅敘述查證之發現不作結論，但會列舉可能有疑問之議題。
2. 另中國大陸、巴西、阿根廷等會員則係於調查結束時即提供調查報告或節略，並要求對方簽署，以避免有所誤解，之後再將節略分送利害關係人。
3. 惟不論調查報告係事後或現場提供，各會員均表示不含機密資料。另如有不配合實地調查情形，會被列入調查報告，其後果視嚴重性而定，包括全盤拒絕將先前提供之資料列入考量。

(六) 調查人員可否接受招待

1. 此一問題當可預料難有明確答案，端視「招待」一詞如何界定，況會員之陳述是否符合實情亦難以驗證。因此並無意外，所有發言之會員均表達實

地調查所需費用由政府編列預算支應，調查人員不得接受招待。

2. 然因受調查廠商可能地處偏遠，因此澳大利亞可接受工作午餐(有別於外出用餐)，加拿大可接受交通安排，南非、韓國則二者均可接受。南非、巴西、加拿大另表示如基於文化差異考量，調查人員得接受禮物。較特殊者係俄羅斯指出不得接受任何招待，只接受簽證方面之協助。

二、反傾銷調查機關首長工作坊

時間：108 年 11 月 21 日下午至 22 日下午

地點：Room S3，WTO 總部

主席：Ms. Clarisse Morgan (WTO 秘書處貿易規則組組長)

-- 背景說明

(一) 主席致詞

主席指出本次工作坊為 WTO 成立以來第 7 次舉行，計有 33 個會員參加，其中 27 個為開發中會員，總數為歷來之最。另依據 WTO 秘書處之統計，自 1995 年初截至目前為止，164 個 WTO 會員中，已有 70% 之會員至少曾採取 1 次貿易救濟措施。因此本次工作坊之舉辦非但及時且有其重要性。渠亦鼓勵來自首府之專家參加貿易救濟相關委員會之例會，俾利就相關專業知識進行交流。

(二) 全球貿易救濟措施實施概況

秘書處官員 Mr. Sohar Hosni 指出依據會員之通知，1995 年 1 月至 2019 年 7 月底止，WTO 會員總共採行反傾銷措施 5833 次、平衡措施 556 次及防衛措施 357 次，有關各類措施之使用情形之進一步分析如次：

1. 反傾銷措施

前 3 名使用者為印度、美國及歐盟，且前 10 名中有 6 個為開發中國家，平均每年會發動調查之會員數則相當穩定，約在 23-26 個之譜。相關措施實施對象名列前茅者，依序為中國大陸、韓國、我國、美國、印度，大致均為出口能量較大之會員。主要貨品類別為金屬製品(31%)、化學品(20%)及塑膠製品(13%)。

2. 平衡措施因更為複雜且須投入更多資源，涉及調查機關及國內產業之能力，

因此被採用之次數遠小於反傾銷措施，並可反映出已開發及開發中會員之差異。依總實施次數排序，依次為美國、歐盟、加拿大、澳大利亞、印度。適用對象依序為中國大陸、印度、韓國、印尼、土耳其，主要貨品類別為金屬製品(45%)、塑膠製品(13%)及化學品(11%)。較特殊者係有關 2018 單一年度會員展開反補貼調查之統計，我國躍居第 6 名，而且美國及歐盟也被其他會員列為調查對象。

3. 至於防衛措施實施總數排名依序為印度、印尼、土耳其、智利，顯示主要使用者為開發中會員，美國為前 10 名使用者中唯一之已開發國家。另單一年度採行防衛措施之最高總數為 2003 年之 15 件；惟因 2019 年 7 月底止已有 8 件，因此預料該年度採行防衛措施之總數可能創新高。

-- 反傾銷工作坊討論情形節略

茲依 WTO 秘書處事前設定之議題節略簡報及討論情形如次：

(一) 申請調查前與國內產業之互動

1. 事前諮詢之性質：

甚多會員表示貿易救濟措施之調查申請書樣本可公開取得。主管機關係應要求提供事前諮詢服務，由國內業者主動接洽，並約定諮商時間，得由代表人出席；另事前諮商並非法定義務，國內產業可直接向主管機關提出調查申請。惟阿根廷、巴西表示調查機關雖不會採積極主動方式與廠商接觸，但召開事前諮詢會議為法定義務。

2. 事前諮詢服務內容

- ✧ 包括救濟制度說明(含程序規定)、進口統計資料之蒐集(主管機關於諮商前就進口資料進行分析)、問題描述、受損害產品範圍之界定、申請內容必備要件與證據、非機密版申請書之製作指引。比較積極之會員例如墨西哥表示調查主管機關得就申請書草案召開會議，說明官方之看法。阿根廷、巴西主管機關亦會協助檢視申請書草案，主要服務對象為中小企業。土耳其亦表示主管機關可能協助廠商檢視生產量、銷售值、成本、利潤、存貨、雇工率等基本經濟指標；甚至為避免資料不足被要求補正以致浪費時間，可能依部分中小企業要求協助檢視其申請書草案，彼等製作申請書之過程中仍可透過電話或電子郵件徵詢主管機關意見，惟其評估結果不影響正式申請案之准駁，主

管機關亦不會替業者準備問卷。

- ✧ 較特別之發言係土耳其指出因有部分過去承辦貿易救濟業務之官員離職後自行開設或轉任顧問公司，因此國內產業轉請顧問公司提供協助之案例增加，相當程度節省調查機關資源，但主管機關不會轉介顧問公司給業者。又有關會員提出申請資料涉及廠商營業機密是否可能移作他用一節，土耳其表示廠商提供之資料可能涉及稅捐問題，故調查機關不得與財政部分享。

(二) 行政救濟與仲裁制度

有關反傾銷案之行政救濟程序，因會員法律體系不同，差異在所難免，孰優孰劣難以論斷，因此反傾銷協定第 13 條之要求僅係具備獨立之行政/司法審查或仲裁機制。茲將會中 3 個會員之簡報重點節略於次：

1. 美國：

- ✧ 商務部每年針對貿易救濟案件作成數百次決定，每案均得提請國際貿易法庭 (court of international trade，一審法院) 進行司法審查，實際上送交司法審查之案件數平均每年約有 150 個。至於負責損害調查之國際貿易委員會 (ITC) 所作之決定亦可提請司法審查，但頻率較低。另除進、出口商外，所有利害關係人，包括全國性工會 (勞工聯盟) 亦可訴請司法審查，因此同一決定可能有不同團體提出司法審查要求。另對一審判決不服可上訴聯邦巡迴法院，至於得上訴最高法院 (最終審) 之案件數則甚少。
- ✧ 司法審查結果包括維持原決定、退請商務部再行考量、採取特定行動等。以 2019 會計年度為例，共有 25 件經司法審查認為證據不足或部分決定不合法，要求商務部重為處分。國際貿易法庭在事實部分一般會尊重調查機關，審理重點在於調查程序是否正當。亦即通常不會完全推翻商務部之調查結果，僅要求修正部分程序。另除正常訴訟程序外，商務部無向承審法官說明案情機會，亦即司法審查係完全獨立，程序亦完全透明。

4. 澳大利亞：

- ✧ 係由反傾銷署 (Anti-Dumping Commission) 負責執行反傾銷及反補貼措施，其司法審查係由澳大利亞聯邦法院負責，與美國類似。考量重點則在於反傾銷措施之相關決定是否有歧視性 (各利害關係人有無公平表達意見機會)、處分是否合理、政策是否缺乏彈性或係受特定指示作成決定、適用法律是否正確、有無超越權限等。

✧ 較特殊者係其行政審查機制，亦即設置反傾銷復查小組(Anti-Dumping Review Panel, ADRP)。該小組為一功能性編組而非調查機關，得依申請就工業、創新暨科技部部長或反傾銷署署長之決定進行審查(以部長名義作成之決定大致為各類調查程序之終局決定，以署長名義作成者則為調查過程中不同階段之決定)。ADRP 由調查機關人員、海關人員、前 WTO 秘書處官員等 6 名人員組成，主要檢視有關反傾銷稅之決定是否妥適或必要性。ADRP 可能拒絕復查之申請，惟一旦受理，須於 60 日內作成決定。包括支持或撤銷實施反傾銷措施之決定，或向部長提出另為決定之建議；部長得忽略 ADRP 之建議，但須於 30 日內回應。

5. 印度：

✧ 有關反傾銷措施之司法審查由關稅法庭負責(The Customs, Excise and Service Tax Appellate Tribunal, CESTAT)，主席通常為資深法官，另含具法律、稅務專長之法官各一。該國法律未明定第二級司法審查機制，實務上高等法院(Hi-Court)可辦理二審角色，然僅係法律審而非事實審。

✧ 較特殊者係在自由貿易協定架構下如發生與反傾銷措施有關之爭端，另有仲裁機制(arbitration review)可資運用。

6. 代表調查機關出庭人員

對反傾銷案之調查人員而言，當所承辦之案件送交司法機關審理過程中，較切身之問題是法院開庭審理時，係由何人代表調查機關出庭。經於會間休息時段詢問結果，美國表示即便屬技術性問題，商務部官員亦僅能提供後勤支援，無當庭表達意見機會；至於國際法庭為獨立機關，故得就主政之損害認定爭議自行出庭申辯。另澳大利亞亦表示係由司法部官員代表調查機關出庭陳述意見。歐盟則係由執委會轄下之法律服務專責單位代表調查單位出庭，調查官員在法庭上通常亦無發言機會。

(三) 公共利益分析(public interest analysis)與從低課稅規定(lesser duty rule)

按反傾銷或反補貼協定並未將公共利益調查或分析納入規範，但因課徵反傾銷稅(或平衡稅)通常會提高進口價格，亦會減少供應來源之選擇性，可能對消費者或下游需求廠商造成負面影響，因此有不少會員將公共利益調查列為法定工作事項。至於從低課稅規定，相關協定中雖曾提及，亦即如足以消除損害，最終課徵之反傾銷、平衡稅稅率宜低於傾銷或補貼差率，然此節非屬

強制性規定。由於 2 者均非會員必須遵守之義務，因此各國實務作法並不一致，茲擇要敘述如次：

1. 公共利益調查適用範圍

◇ 適用於所有調查程序

歐盟表示依法原始、日落或情勢變更等所有調查程序中均須辦理公共利益調查，由執委會貿易署（DG Trade）依據國內產業，包括受損害產業之上下游產業，以及出口商(可能經過抽樣)就問卷之回應做成決定，其結果並須向利害關係人揭露，不服決定者可向歐洲法院提起救濟。

◇ 適用於原始調查程序

巴西指出原始調查程序中公共利益分析為強制性，如無足夠資料，由主管機關自行考量，但在日落審查程序中則非強制性。另印度表示因原始調查中已作過公共利益評估，因此日落審查時不再辦理；但原始調查過程中未接受公共利益評估者可提出情勢變更審查要求。

◇ 非法定工作事項

澳大利亞表示因原始調查程序中舉行公聽會時，已了解課稅對市場之影響，且調查過程中會發問卷給相關廠商，請彼等提供計算模式作為決定之參考。故不另作公共利益測試。埃及則稱法未明定辦理公共利益調查，但相關政府機關可提供建議。

2. 調查程序：

◇ 在原始調查程序中，大部分會員係由損害調查主管機關對利害關係人，包括國內產業、上下游產業、外國業者及政府寄發問卷取得資料。其程序與原始調查同步，亦即初判時有公共利益初步分析，終判時做成最後決定，利害關係人得就上述決定提起行政救濟。

◇ 以歐盟為例，其程序大致為確認利害關係人範圍後通知展開調查、透過經驗證之答卷蒐集資訊、分析資訊了解課徵反傾銷稅與否之影響、權衡各方利益做成決定。相關決定必須基於利害關係人提供之具體證據，而利害關係人是否提供資料並無強制性，然如未提供資訊可能產生較不利之後果。又公共利益調查係配合原始調查時程於初判、終判報告中分別載述調查發現，最終決定會向利害關係人揭露，不服決定者可向歐洲法庭提起救濟。

◇ 加拿大則與歐盟之作法略有差異，其公共利益調查由損害調查機關國際貿易

法庭(International Trade Tribunal, CITT) 自行或應要求展開調查，CITT 亦得就是否展開調查作成決定。如 CITT 認為課徵全額反傾銷稅不符公共利益，將繕製報告，並述明理由併佐證資料送交財政部長，並就因應方案提出建議，包括降低稅率、設定可消除損害之最低進口價格，財政部長再決定是否將 CITT 之建議提交內閣會議(Governor in Council) 裁奪。另公共利益調查有內部自訂之時程，大致上係於 CITT 展開調查後 100-140 日內完成，因非法定期限，故似未與原始調查之時程聯結。

3. 主要考量因素

✧ 巴西：

包括實施救濟措施對國內經濟之影響。觀察指標包括系爭貨物國內銷售值與進口值、有關係爭貨物生產與供應方面之價、量、品質與選擇性之變化。

✧ 歐盟：

消除造成損害之傾銷為考量重點，但會考量課徵反傾銷稅與否對所有利害關係人之經濟影響。例如上游(供應廠商)、下游(使用廠商、消費者)生產成本、雇工率、消費者、競爭、供應來源等環節之變化；另須考量出口國剩餘產能高低、原材料之供應能否維持一定競爭性、對歐盟廠商供應鏈之影響等。

✧ 澳大利亞：

展開調查或提出減免課稅建議之主要考量因素為貨物供應是否充足、是否能維持適度競爭(避免形成壟斷)、對消費者或國民福利之影響、課徵較高稅率之優點等。

✧ 加拿大：

貨物可否自涉案國家以外之來源取得、是否會嚴重限制貨物之選擇性、是否會對以系案貨物為原料之下游廠商造成嚴重傷害、是否會嚴重限制取得原料或科技之機會因而嚴重減少競爭性、是否會嚴重影響消費者權益等。

4. 公共利益調查可能結果

✧ 巴西：

維持反傾銷或反補貼最終調查決定、調整反傾銷稅或平衡稅稅率、暫停執行反傾銷或平衡措施(為期 1 年，可延展為 2 年)、取消反傾銷或平衡措施。

✧ 歐盟：

免徵反傾銷稅、採行特定形式之措施(固定稅率、最低進口價格)、調整課稅

期限等。

◇ 加拿大：

降低反傾銷稅稅率、設定可消除損害之最低進口價格等。

5. 公共利益之衡量指標

◇ 有關會員問及面對廣大之消費者如何衡量公共利益，有無明確衡量指標一節，歐盟表示公共利益調查結果並非精確之經濟分析，而係權衡各項因素作成之決定。例如國內銷售價格是否因課稅而上漲即未必為最重要指標，因有部分廠商甚至會期盼調升內銷價格，以利提升產品競爭性。另公共利益調查由執委會損害調查小組負責，過程中會諮詢其他政府部門，不僅考量證據，也考量相關措施之敏感性。此節不無可能涉及政治考量。

◇ 另巴西簡報時亦提及該國外貿委員會(CAMEX)下設之外貿執委會(GECEX，由財經相關部會次長組成)對公共利益有額外裁量權，同樣顯示政治因素可能列入考量。

6. 公共利益分析與從低課稅規定之關係

(1) 從低課稅為實現公共利益之主要手段

◇ 巴西之公共利益分析係與從低課稅規定合併考量形成一平衡制度，進行公共利益分析時必須對從低課稅提出建議，惟較低稅率僅適用於反傾銷調查過程中之合作廠商。

◇ 對加拿大而言，公共利益調查為免徵、減徵反傾銷稅之主要機制，另可透過限定產品範圍、期中審查等機制降低課徵反傾銷稅之負面影響。惟加拿大之從低課稅規定僅用於反傾銷案件，執行方式較為多樣，包括降低稅率、設定較低之國內正常價格(採固定數值或以公式計算)、以出口價格一定比率作為稅額上限等。加國自 1984 年公共利益調查入法後，至 2019 年 11 月止共有約 150 個反傾銷或反補貼案件，110 個涉及損害，其中 23 個曾被考量是否進行公共利益調查，實際上僅就 7 案展開調查，更只有 5 件最後決定降低稅率，主要是衡平考量國內產業與消費者或下游使用者之利益。

(2) 公共利益與從低課稅分別評估

◇ 歐盟指出從低課稅規定同樣係於法所明定，適用於所有調查程序，並及於不合作廠商。因此必須針對每一調查案認定損害差率(injury margin)，亦即貨物正常價格與國內產業無損害價格之差距(損害差率=(無損害價格-進口價格)/

進口價格(CIF)*100%)，其中無損害價格為製造成本、營業費用(SG&A Expenses)及正常利潤之總和，而正常利潤則指進口值增加前國內產業在正常競爭狀況下之預期利潤。又無損害價格之計算分為 3 類，如屬合作廠商並經選樣列為調查對象係個別計算，未被選中者則取個別合作廠商損害價格之加權平均值；至於不合作廠商則使用可得資料計算。

- ✧ 但例外情形下，例如出口國如對原材料設有出口限制時，在損害差率之計算並未考量此一因素之情形下，可能對歐盟產業造成額外損害，故是否從低課稅須併同公共利益(歐盟利益，Union interest)檢視。

(四) 調查機關之資源、訓練及人力方面之挑戰

1. 新進人員之訓練

- ✧ 哥倫比亞提供新進人員網路學習、WTO 數位學習課程(E-Learning tool)² 等基礎訓練，並指派參加 WTO 或區域組織舉辦之國際性講習，盼彼等於 1-2 年內勝任完整調查工作，並與資深人員搭配進行調查。
- ✧ 中國大陸則表示 WTO 製作之數位學習課程對新進人員甚有助益，調查機關亦會製作內部工作手冊、技術支援工具，包括電子化申請、資料分析及調查案件管理系統。
- ✧ 馬來西亞則補充說明主關機關所提供之在職訓練尚包括參與實地調查，以及國內產業及其他利害關係人之宣導活動；並出席區域及多邊研討會、經貿諮商會議。

2. 面對之困境

- ✧ 對開發中國家而言，調查機關普遍面對預算及人力限制之困境，尤其專業人力流動率高，維持不易。以巴基斯坦為例，新進調查人員往往於 5 年內即轉任私部門。該國於 2000 年招募之 15 名調查人員，目前仍在原單位服務者竟僅餘 2 人。
- ✧ 開發中會員人員流失之主要原因不外乎調查單位編制較小，調查人員為尋求升遷，或囿於政府有職務輪調之強制規定而須離職，抑或外界之高薪促使有經驗之調查人員轉業。一般看法係訓練新人問題不大，如何留住專業人力則為重大挑戰。

3. 人力資源之維持與擴增

- ✧ 馬來西亞表示因調查人員須具備經濟、會計、法律等專業知識，故調查人力

係抽調海關、產業主管機關、法務、主計部門等不同政府機關人員組成。如彼等對原本從事之工作無興趣，則轉任新單位並從事全新工作即有吸引力。此外實地調查可提供調查人員出國機會，亦為誘因之一。又調查單位亦與會計師事務所建立建教合作關係，如日後學生取得公務員資格並任職調查單位，即可能具備公私部門會計經驗。

- ✧ 中國大陸則指出參加國際會議、實地查證均可提供調查人員可出國機會，加上調查人員有派駐外館機會，對年輕人有一定吸引力，因此候補人力並不缺乏，只是職缺有限。另具備會計專長之資深調查人員往往能優先擔任主管職務，久任其位之調查人員可確知其職涯發展路線。此外亦有 3 年旋轉門規定，防止調查人員離職後立即轉任私部門。
- ✧ 澳大利亞表示欲留住人才確實不易，但並非不可能。另提及目前該國已有甚多前海關人員轉任法律顧問公司(2013 年之前澳大利亞係由海關職司反傾銷調查業務)，而如欲轉任私部門，在政府機關服務期間之評價非常重要。言下之意係或可促使有志轉任私部門之調查人員不致過早離職，以利累積足夠資歷與聲望。

(五) WTO 秘書處可提供之協助

1. 案件管理工具

秘書處開發之 MADRE 軟體，可針對調查時程及工作流程進行管理，亦可由個別會員進一步設計為客製化之管理工具。

2. 線上訓練工具

秘書處製作之 i-trade 套裝軟體提供案例分析、傾銷差率計算及損害認定模擬作業、調查需用文件樣本、輔導課程等。依據 2017 年 11 月至 2019 年 10 月之統計，已有 76 個會員上網登錄，包括已開發會員(主要為英國，應係脫離歐盟後須自行處理貿易救濟案件之故)，另經登錄之講師計有 56 位。惟申請表須經會員之反傾銷主管機關首長(單位主管)簽署，方能取得登入密碼並下載軟體(可洽 patricia.costarodrigues@wto.org)。

3. 實體訓練課程

包括單一會員及區域性訓練課程，會員如有需求可向 WTO 秘書處貿易規則組申請(可洽 sohar.hosni@wto.org)，惟須載明擬自行投入之經費，以及優先需求項目。

參、心得及建議

一、製作反傾銷申請書樣本

在國內產業醞釀提出反傾銷調查申請階段，巴西、阿根廷、土耳其、墨西哥等大型開發中國家之調查主管機關對國內產業係採積極協助立場，客觀性及中立性似有疑義。可取之處係各該調查機關均於官網提供申請書樣本，此節較無爭議；一則對潛在之申請調查廠商有一定幫助，再則透過制式文件或亦可節省主管機關審查時間，建議本署亦宜嘗試比照辦理。

二、補強特別關稅之反規避規範

依據會員在本次工作坊中之報告，開發中國家調查機關人力與已開發國家差距甚遠，例如多明尼加、哥斯大黎加僅有 5 名調查人員，馬來西亞共 15 人，土耳其及巴西約 30 人，依職掌須負責其餘類別之貿易救濟案件，且可能包括損害調查；反之美國僅商務部即有將近 300 人(不負責損害調查)。無怪乎開發中國家一般僅有辦理反傾銷案之能力。惟值得注意者係即便馬來西亞、土耳其調查機關總調查人力並不特別突出，近年卻均已將反規避調查納入法定工作範圍。相較之下我國並無特別關稅之反規避調查機制，建議於必要時擇機補強反規避措施，以免弱化貿易救濟措施之效果。

三、研議司法審查結果不如預期時如何因應

依各國經驗反傾銷案如交付司法審查，事實認定部分法院多會尊重調查機關，但可能就程序或法規適用有瑕疵部分要求補正。目前國內課徵反傾銷稅案件遭行政法院判決應另為處分之案例雖甚為有限，惟未雨綢繆，建議仍宜就未來發生類似情形時應如何處理預先研議。例如就須否重啟部分調查程序以補正程序瑕疵、補正措施之完成期限、稅款及利息之退補等節，檢視現行規範是否足以因應。

四、充裕法務人力以利通過司法審查

一旦反傾銷案件交付司法審查時，美國及澳大利亞係由司法部總責訴訟相關事宜，歐盟執委會則由法務單位主政。相較之下，我國大致係由調查機關承

辦人員負責，必要時雖亦得外聘律師，但可提供支援之人力明顯不足。考量應訴廠商多為大型企業，往往聘請知名律師、會計師事務所代表撰寫訴狀及出庭申辯，為加強相關法務人力，以利強化調查結果之安定性，建議本署考量是否與損害調查機關共用資源，或尋求上級機關協助。

五、強化公共利益評估依據

目前我國並未訂定反傾銷稅或平衡稅得從低課稅之規範，惟財政部得考量對「國家整體經濟利益(公共利益)」之影響。實務上係參酌損害調查主管機關提供之評估意見作成決定，但結果可能僅有全額課徵或免徵(含緩徵)之考量。綜合會員之報告，公共利益之衡量並無明確經濟指標，不無可能涉及政治面之考量，我國情況應亦相同。爰建議我國損害調查主管機關參照歐盟每案提供損害差率，至少能將從低課稅列為公共利益評估結果之選項；且在從低課稅有所本之情況下，亦有助於提升公共利益評估作業之透明性。

六、引進與維持專業調查人力

按貿易救濟調查人力養成不易，新進人員往往需要 1-2 年方能獨力承辦案件。對開發中國家而言，如何避免上述專業人力之流失厥為調查機關最大之挑戰。普遍情形是新進調查人員如擬續於政府機關任職，往往須透過職務輪調獲得晉升與增加所得；既難以久任原職，必然不利經驗之累積，我國情況亦相去不遠。建議為利吸引具備專業之人力進入調查機關(單位)，未來應可考量提供較資深之調查人員駐外機會。蓋如將該等人員派駐重要貿易往來國家，無論係協助蒐集資料或直接參與實地調查工作，除可減低部分調查機關(單位)人力及經費方面之負擔外，亦有利於當事人持續累積調查工作經驗。

肆、附件

- 一、工作坊會議議程
- 二、工作坊會議討論大綱

WTO
2019 WORKSHOP FOR HEADS OF INVESTIGATING AUTHORITIES
21-22 NOVEMBER 2019

Thursday, 21 November 2019	
09.45-10.00 hrs	<i>Registration</i>
	Topics
10.00-13.00 hrs (Room E)	<i>Attendance to the AD Committee's Working Group on Implementation</i>
13.00 – 15.00 hrs	<i>Lunch Break</i>
15.00 – 15.15 hrs	<i>Opening Remarks</i>
15.15 – 15.45 hrs (Room S3)	<i>Trade Remedies: State of Play</i> - Presentation by the Secretariat
15.45 – 17.15 hrs (Room S3)	<i>Pre-filing interaction with the Domestic Industry*</i> <i>Moderator:</i> - <i>Mr Victor Manuel Aguilar Pérez (Mexico)</i> <i>Presenters:</i> - <i>Ms Maria Valeria Raiteri (Argentina)</i> - <i>Ms Zarina Khetagurova / Mr Vladimir Ilichev (Eurasian Economic Commission)</i> - <i>Mr Ahmet Cetinkayis / Mr Murat Goren (Turkey)</i>
15.45 – 16.30 hrs: Presentations 16.30 – 17.15 hrs: Q&A and discussion	
Friday, 22 November 2019	
09.45-11.15 hrs (Room S3)	<i>Administrative, Arbitral and Judicial Review under Article 13 of the ADA *</i> <i>Moderator:</i> - <i>Mr Meluleki Babane Nzimande (South Africa)</i> <i>Presenters:</i> - <i>Mr Dale Seymour (Australia)</i> - <i>Mr Mithileshwar Thakur (India)</i> - <i>Mr Jeffrey Ian Kessler (United States)</i>
09.45 – 10.30 hrs: Presentations 10.30 – 11.15 hrs: Q&A and discussion	
11.15 - 11.30 hrs	<i>Tea/ Coffee</i>

* Attendance will be limited to only registered officials from Investigating Authorities.

<p>11.30 - 13.00 hrs (Room S3)</p> <p>11.30 – 12.15 hrs: Presentations 12.15 – 13.00 hrs: Q&A and discussion</p>	<p><i>Lesser Duty & Public interest in AD proceedings*</i></p> <p>Moderator: - Ibrahim ElSeginy (Egypt)</p> <p>Presenters: - Ms Amanda Athayde Linhares Martins Rivera (Brazil) - Mr Jean Bédard (Canada) - Mr Leopoldo Rubinacci (European Union)</p>
<p>13.00 - 15.00 hrs</p>	<p>Lunch</p>
<p>15.00 – 16.30 hrs (Room S3)</p> <p>15.00 – 15.30 hrs: Presentations 15.30 – 16.30 hrs: Q&A and discussion</p>	<p><i>Challenges related to resources & training, obtaining and retaining personnel with technical expertise*</i></p> <p>Moderator: - Mr Diego Alonso Fuentes Lomparte (Peru)</p> <p>Presenters: - Mr Benlin Yu (China) - Ms Eloisa Rosario Fernandez De Le Luque (Colombia)</p>
<p>16.30 – 16.45 hrs</p>	<p>Tea/Coffee</p>
<p>16.45 – 17.15 (Room S3)</p>	<p><i>Capacity building for developing Members and expectations from the Secretariat *</i></p> <p>- Presentation by the Secretariat</p>
<p>17.15 – 17.30 (Room S3)</p>	<p><i>Wrap-up session & evaluation of the workshop</i></p>

WTO
2019 WORKSHOP FOR HEADS OF INVESTIGATING AUTHORITIES
21-22 November 2019

OUTLINE OF ISSUES

I. PRE-FILING INTERACTION WITH THE DOMESTIC INDUSTRY

- Who initiates the first contact? Do you inform the domestic producers about the use of trade remedies?
- Do you require legal representation in your contact with the domestic industry? Do you interact with lawyers, consultants, associations representing the domestic producers?
- How do you interact with SMEs? Do you provide any special assistance to SMEs?
- What kind of assistance do you provide to potential complainants?
 - Do you organize any training activities for domestic producers to explain their responsibilities and information requirements in an application?
 - Do you provide any written guidelines for domestic producers?
 - If yes, are those written guidelines publicly available or only upon request?
- Do you provide written forms/questionnaires for domestic producers which can be used to prepare an application?
- Do you provide any assistance to the domestic producers when they are preparing the application file? If yes, what kind of assistance do you provide?
- Do you work with the draft complaints? Is it possible for your domestic producers to receive comments on their draft application before submitting it formally? Do you provide informal green light to your domestic producers to file the application?
- Do you explain the weaknesses in the draft application?

II. ADMINISTRATIVE, ARBITRAL AND JUDICIAL REVIEW UNDER ARTICLE 13 OF THE ADA

A. Internal review mechanisms

- Do you maintain some form of internal review mechanism for anti-dumping actions, such as a hearing officer?
 - If so, is that mechanism within your investigating authority or separate from it; in either case is its independence secured and how?
- What type of issues can that mechanism consider? Is its remit limited to procedural issues or may it also consider questions of substance?
- Are there rules regarding when recourse can be had to such a mechanism?
- Are rulings of the mechanism binding or advisory only?
- Is recourse to the mechanism required before recourse can be had to judicial review (exhaustion of administrative remedies)
- Does the review mechanism provide participatory rights to interested parties?
- Is the mechanism paper-based or are oral and/or public hearings conducted?
- What happens following a ruling of such mechanism? Is the authority obliged to terminate measures/annul or modify findings, or re-investigate parts of/the whole of the investigation?

B. Judicial review mechanisms

- Do you maintain a judicial, administrative or arbitral or other review mechanism with the power to review the actions of your investigating authority?
- Is the mechanism a court of general jurisdiction or is it a specialized body of limited jurisdiction, such as one focusing just on international trade, customs or tax matters?
 - If it is a court of general jurisdiction, are there specialist judges within those courts who focus on AD matters?
- Is there both a first and second level of judicial review (Appeal Court, etc.), and if so to what court?
- Can your courts base their findings on WTO or other treaty law, or are they restricted to the application of national legislation (direct/indirect effect)?
- What types of actions/determinations can be reviewed by the mechanism, and when?
 - Must a party wait until there is a final determination in order to lodge an application for judicial review?
 - Or may it hear interlocutory challenges during the pendency of a proceeding?
 - Are preliminary determinations immediately reviewable?
 - Are initiation/non-initiation decisions reviewable?
- Are there certain types of decisions that are non-reviewable, in theory or in practice?
- What persons have standing to request the review of a decision of the investigating authorities?
 - Is standing limited to interested parties in the investigation?
 - Do parties that did not participate in the investigation but could have qualified as interested parties have standing?
 - Do exporting countries have standing?
- Does the court have access to information submitted to the investigating authority on a confidential basis?
 - If so, is such access automatic or available only on request?
 - Do the parties or their representatives have access to such confidential information?
- What standard of review does the court apply to determinations of law and of fact?
- What happens to the proceeding/measure during the course of any judicial review proceeding?
- How long does a (first-instance) judicial review typically take?
- Implementation of court decisions
 - Does the court have the power to annul actions of the authority? Can it for example direct termination of the measures?
 - Or does the court rather remand the matter to the authority for a re-determination?
 - If the court has remand authority, how does it exercise review over re-determinations?
 - Does the court have the power to award damages or other compensation to interested parties?
- Use of the judicial review mechanism
 - How often has a decision of the investigating authority been reviewed by the courts?
 - What proportion of determinations is reviewed by the courts?
 - What types of issues have been reviewed?
 - Are applications for review more often brought by exporters/importers, or by the domestic industry?

- What share of applications for judicial review result in findings of error by the authority?
- Can the awards/decisions of a first-instance judicial review be appealed and before what court?
- Is such appellate review limited to issues of law and what is the standard of review?
- What is the time-period for such an appeal to be decided?
- Is application of the first-instance court decision suspended during the course of the appeal?

III. LESSER DUTY & PUBLIC INTEREST IN AD PROCEEDINGS

A. General questions

- To what extent does your government make use of the discretion provided by Article 9.1?
- Is your exercise of this discretion limited to not imposing duties/imposing a lesser duty, or do you also exercise it in other ways?
- Are there objectives or guidelines for the exercise of such discretion, or not? Who exercises any such discretion?
- Must the exercise of such discretion be explained? Is it subject to review?

B. Public interest

- Do you apply some form of public interest test?
 - If so, do you do so in all cases, or upon request, or otherwise in selected situations?
 - If you apply such a test, are there criteria governing the interests to be taken into account (economic interests, other public policy interests, foreign policy, development)?
- Who makes the public interest determination?
- What types of actions can be taken on the basis of public interest (non-imposition, lower duties, changed form of duties, undertakings, reduced duration, exclusion of products/exporters, suspension)?
- At what stage(s) in the proceedings do you make any public interest determination (initiation, preliminary, final, post-final, reviews)?
- Are there formal proceedings associated with public interest, and if so, how are they initiated, who can participate, how do you collect information, do you make disclosure, do you issue statements of reasons?
- Is any public interest determination subject to administrative or judicial review?

C. Lesser Duty

- Do you apply a lesser duty rule? If so, is its application mandatory, and does it apply in all situations (e.g. in cases of non-cooperation)?
- Do you have criteria governing application of the rule? At what stage in the proceedings do you apply the lesser duty mechanism (preliminary, final, reviews, undertakings)?
- Is a non-injurious price/injury margin subject to subsequent review?
- Who performs the lesser duty examination?
- What basis do you use (cost + profit, prices from undumped sources, pre-dumping prices, price underselling), and why?
 - If you use cost + profit, what issues emerge in the determination (e.g. which producers' prices do you use, how do you address multiple models, how do you determine an amount for profit)?

- If you use the prices for undumped imports, how do you choose the source, and determine whether those prices are affected by the dumping?
- Do you use a country-wide or exporter specific injury margin?
- Do you calculate injury margins for non-cooperating exporters?
- How do you collect information, and to what extent do you disclose it to interested parties?
- Are your determinations subject to administrative or judicial review?

IV. CHALLENGES RELATED TO RESOURCES & TRAINING, OBTAINING AND RETAINING PERSONNEL WITH TECHNICAL EXPERTISE

- Do you systematically provide training to new comers in your IA? If so, how do you do it? Do you, for instance, have a set of tools available for training purposes or do you provide your training on an ad hoc basis?
- Do you provide "on the job training" to new comers? How long does it take for a junior investigator to be able to assume full responsibility for an investigation?
- Do your investigators specialize in AD, CVD or SG investigations? Do you have a rotation system in between teams/units that deal with these different types of investigations? If so, do you find such rotation useful?
- Is it a challenge for your IA to keep your trained/experienced investigators within the IA? Do they tend to quit the IA and go into consulting or join another government agency?
- Does the structure of your IA allow your staff to fulfil its career objectives, including vertical movements in the hierarchy? Does this pose any problem in your system? In other words, does it so happen that your experienced investigators come to a stage where they cannot fulfil their career ambitions by staying in the IA and therefore prefer to join other agencies or other units within the same agency where the IA is placed?