

# WTO 非优惠性原产地 规则协调工作评估

陈凌英 张军亮

**摘 要:** 世界贸易组织签署的《原产地规则协议》,制定了协调非优惠性原产地规则的工作计划。该工作计划的实质就是要协调原产地规则的判定标准。但截至目前为止,没有取得突破性的进展。尤其是在较多引起贸易争端的敏感产品领域有太多分歧。本文简要介绍了此协调工作的产生背景、内容,并在此基础上对工作进展进行了回顾并作出了评估。

**关键词:** 《原产地规则协议》;非优惠性原产地规则;HWP;实质性转换

**中图分类号:** F743 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2002)05-0029-05

## 一、WTO 非优惠性原产地规则协调工作及其实质

原产地规则被定义为缔约方为了确定商品原产国而采用的法律、规章、普遍使用的行政命令。这一所谓的原产地规则主要是指非优惠性原产地规则。非优惠性原产地规则包括所有用于非优惠性商业政策、措施的原产地规则,如最惠国待遇、反倾销和反补贴、保障措施、原产地标志要求、以及各种歧视性数量限制和关税配额,也包括政府采购和贸易统计中使用的原产地规则。而与之相对应的是优惠性原产地规则,其主要源自于例外安排和贸易协定,如普惠制原产地规则和区域性经济集团内实施的互惠性优惠的原产地规则。

1947 年关贸总协定的准备工作中,起草者认为原产地的制定权力属于各个国家,因此缔约各方未就原产地规则达成一致。由此,各国在制定原产地规则方面的自由决定权占了上风。在 1986 年开始的第八轮“乌拉圭回合”多边贸易谈判中,非关税措施谈判组将原产地规则问题列为重要议题之一。直至乌拉圭回合谈判结束的 1993 年底,才达成了第一个旨在协调国际贸易中的货物原产地规则的多边协议。当时美国建议将非优惠性原产地规则与优惠性原产地规则都纳入协调范围,但由于欧盟的阻挠,乌拉圭回合的原产地协调规则仅使用于非优惠性原产地规则,而不适用于优惠性原产地规则。

1995 年世界贸易组织达成签署《原产地规则协议》,并制定了协调非优惠性原产地规则的工作计划。WTO 委托由 WTO 原产地委员会(CRO)、原产地技术委员会(TCRO)以及世界海关组织(WCO)积极展开协商非优惠性原产地规则的协调工作(Harmonization Work Program,简称 HWP)。关于原产地规则问题的分歧,集中表现在“如何确定产品原产地的标

准”这一焦点上,尤其是对多国生产的产品如何认定原产地的问题。1974 年生效的《京都公约》在其附件 D1 中拟定了一套原产地规则,供各国参考。该公约对含有多国因素的产品规定了最后发生“实质性转换”为原产地规则。该规则进一步列出 4 种具体标准供各国选用:(1) 已制定税则表中税目变更标准;(2) 加工工序标准;(3) 规定进口原料价值所占百分比;(4) 规定加工制造国价值增值的百分比。现在世界各国所采用的原产地规则各不相同,就算采用的标准一样,其标准所含的具体内容也有很多差异。WTO 协调非优惠性原产地规则的工作实质就是要协调这些判定标准。而且 WTO《原产地规则协议》规定以 HS(Harmonized System)货品税则号列变更的“实质转换”原则作为协调各国非优惠性原产地规则的基本框架。

## 二、对 WTO 非优惠性原产地规则协调工作的评估

### (一) 对 WTO 非优惠性原产地规则协调工作的回顾

WTO 协调非优惠性原产地规则工作计划原定协商期限为 3 年(即 1998 年 7 月需完成协商),但截至目前为止,TCRO 只完成了协商 HWP 的整体架构,对一些关键用语,如制造、生产、处理以及原产原材料与非原产原材料等名词作出了定义与说明;还达成了 HWP 整体架构的附录协商文件,对“完全一国产品”(Wholly obtained)与“细小加工”(minimal operations or processes)的大部分内容提出定义与说明(完全一国产品主要是指在一国生产的动物及其副品、植物、矿物、以及生产废料。“细小加工”是指对商品进行保存、包装等不影响其原产地的操作程序);而 TCRO 对于商品特定原产地规则的基本规范原则以及 HS 各章商品特定原产地准则清单的协商,还未能达成共识。在 HS 总共 96 章与 1 241 项节次号品种,仍有高达半数以上的章别或节次别商品,其原产地规则尚未能在原产地技术委员会中达成一致决议,尤其是较多涉及到一国贸易政策、敏感性程度较高的产品,如农产加工品、纺织品、机械、电机与运输设备等,由于各国对于与非优惠性原产地相关的诸多贸易政策立场差异颇大,至今在协调工作中无突破性进展。显然,就目前协商结果而言,WTO 原产地协调工作计划的推展进度可谓并不顺利。其原因除了技术层面的因素与问题外,主要是由于各国对于与非优惠性原产地规则相关的诸多贸易政策立场差异颇大,以致各国在有关制定商品特定原产地准则的宽松尺度上亦各有不同的主张。尽管如此,该协议就原产地规则的运作机制及协调原产地规则的程序方面还是作出了重大突破。

### (二) 对 WTO 非优惠性原产地规则协调工作的评估

WTO 在制定此协调工作的时候可谓是壮志凌云,但可能未曾预料到谈判工作进行得如此艰难,而且看上去尽快取得进展的机会也很渺茫。所以,国外的很多学者认为此协调工作继续下去是没有价值的。我们姑且不去讨论其成功的可能性,但此协调工作本身存在着许多问题与局限性,这也是不容忽视的。我们将从以下几个方面对这个工作进行简要的评价。

1. 是否符合贸易政策的发展 自从有关原产地规则的第一份文件诞生以来,国际贸易领域发生了很多变化。持续了很多年的乌拉圭回合谈判推动了国际贸易的自由化,看一

下乌拉圭回合谈判最终的结果,我们便可看到协调非优惠性原产地规则的工作的价值是值得推敲的。乌拉圭回合谈判旨在降低关税以及减少其他任何贸易壁垒,推动贸易自由化。乌拉圭回合谈判达成的《纺织品及服装协议》规定所有成员的纺织品配额限制必须在 2005 年 7 月 1 日前分阶段取消;医药产品的关税几乎全部被取消;如果加入《信息技术协议》(ITA),诸多敏感性产品如计算机、电讯设备、半导体等高技术产品的关税也将被取消。WTO 协调非优惠性原产地规则的主要目的就是为了在运用反倾销、歧视性的配额限制或关税配额等政策工具时增加世界贸易的可预见性和透明度,但在将来数量限制不再是贸易壁垒时,原产地的功能则更多地倾向于贸易统计与管理。我们可以预见就算将来协调成功,复杂的、技术性过强的非优惠性原产地规则也可能已无太大的用武之地。

**2. 是否有利于“最有效率”的国际分工模式** 传统的比较优势理论要求一国生产具有比较优势的产品。在这种理论指导下,贸易意味着资源的重新分配;也就是将资源从无优势的部门转移到有优势的部门,专业化分工与贸易能提高贸易国的经济福利,同时也扩大世界的产量。而原产地规则恰恰相反,它鼓励国家将大多数工业加工过程都放在本土进行,且尽可能地运用本国的原材料进行生产,这样才能更好地满足原产地规则。通常情况下,将产品的某些部分在国外生产或进口一些必要的廉价原材料会是更为有效的生产方式。原产地规则在一定程度上造成了“贸易转移效应”,严重扭曲了正常的国际贸易格局,破坏了“最有效率”的国际分工模式,原产地规则如果得到统一,势必会造成新一轮的“贸易转移效应”。

另外,在当今世界经济全球化的背景下,生产的国际化及跨国公司跨越国境进行业务活动,使得当今几乎没有任何一种工业制成品是从头至尾都在一个国家制造完成的。因此原产地的判定更为困难。有位学者曾这样说:“一种产品的原材料来源于一个国家,在另两个国家发生了某种改变,在第三个国家进行营销活动,在第四个国家进行会计工作,在第五个国家设立运输设施,在第六国进行广告等。”对于一个多国公司生产的产品确定其“原产地”已经不可行,也无任何意义,原产地规则在许多方面也已成了跨国公司的累赘,也扭曲了资源配置。在这种情况下,原产地规则已无太多实施的必要,因此协调的必要性也大大下降。

**3. 给政府与公司带来负担** 世界上许多国家根据各自的利益需要制定了五花八门、纷繁复杂的原产地规则。也有许多国家根本没有非优惠性的原产地规则,另外还有些国家只在非常有限的产品领域中运用原产地规则。对于他们来说,并非很强烈要求原产地规则的统一。如果所有的国家都要实行统一的原产地规则,情况也许会变得更为复杂。政府必须改变法律、程序、机构等以适应新的规则,新规则的操作将给很多部门造成负担,同时也加重了企业的负担。就拿美国来说,负责给企业发放原产地证书的美国商会熟知每一种企业的加工程序,可以很简单地运用“实质性改变”准则来确定并发放原产地证书,在很多情况下,没有任何疑问,如果制定了更多细致的准则,就很难分辨到底是运用税目改变准则标准还是增值标准。欧盟在证明优惠性原产地方面拥有很多经验,欧盟既运用增值标准也运用税目改变标准,通常信息都来自于企业的现时账簿。如果运用增值标准,证据来自于价格计算和售价的决定。如果运用税目改变标准,就必须要求企业保留进口原材料分类的信息,但是对于企业来说,为了满足税目改变标准的要求在整个生产过程中都保留这些信息是不太合理的。如果统一的原产地规则付诸实施,美国企业为了得到原产地证书,或根据政府和银行的规定获得原产地,就必须向美国商会提供大量信息,这势必给企业增加遵从这些规则有关的管理成本。同时,统一的原产地规则将变得更为复杂,这对于非专业人士来说几乎是不

能理解的。

**4. 剩余准则的运用** 根据《原产地规则协议》的规定,如果货品生产涉及一国以上,其货品之原产地应为完成该货品最终“实质转换”之国家。至于所谓“实质性转换”以税则分类之变更为主要原则。这就是所谓产品特定原产地之主要准则(primary rule)。但就各特定产品或产品类别,如果仅仅使用税目变更无法显示其实质性转换的,则应根据实质性转换的概念以补充或单独方式采用其他准则,如包括从价百分比(ad valorem percentage)及(或)制造、加工工序(manufacturing or processing operations)等准则;而且如果采用从价百分比准则,则应予以说明其计算百分比的方法,另外如果采用制造或加工工序准则,则应说明认定货物原产地之制造工序,这些规定相对 HS 准则来说是原产地认定的剩余准则(residual rule)。在当今的国际贸易中,产品生产的全球化,迅速的产品创新以及不断变化的生产技术决定了剩余准则是十分必须的,为此 WTO 原产地委员会从宽允许补充以从价百分比和制造加工工序等剩余准则,以作为货品原产地认定的次要准则。根据 HWP 协商文本附录 2 准则 2 之有关规定,各项货品原产地之赋予首先需考虑该项货品是否属于“完全一国产品”。如不符合则按主要准则决定原产地,如无法满足主要准则,再根据剩余准则决定原产地。对于各项产品在什么情况下无法满足主要准则,而需另外运用剩余准则以确定原产地这个问题是非常有争议,也很难把握的。显然在货品原产地的认定上,若满足主要准则的规定越是严格,而且得以使用剩余准则的时机与条件越是宽松,则可能采取剩余准则认定原产地的情况就越多。但是,从价百分比和制造加工工序等剩余准则,在实际运用时仍有成本或附加价值估算不容易、以及缺乏客观、一致性的原则等缺点,所以仍然很容易被滥用。

**5. 付诸实施的困难** 非优惠性原产地协调工作已达成协商之 HS 章别的产品多半是属于初级原料物料类,其原产地认定可以单纯使用“完全一国产品”准则,故其相关争议的问题较少。至今尚未达成协议的其他多数 HS 章别,如包括农产加工品、纺织品及机械等多项敏感性产品,因为这些产品均涉及到各国目前仍普遍采用的限制进口、配额管制、反倾销等多项贸易保护措施,其相关原产地认定的争议问题是十分复杂的,针对这些敏感性程度较高的产品类别,未来除非各国彼此能就所采用的贸易政策立场妥协让步,而且 WTO 原产地委员会能明确阐明非优惠性原产地规则与各类贸易政策相互间的关联性,并客观评估其协调工作计划的执行对于各国产业与贸易可能造成的影响,否则届时国际间非优惠性原产地规则协调工作计划的付诸实施也将遥遥无期。但是要讨论原产地规则与其他 WTO 贸易政策之间的关系是十分困难的,因为这些政策拥有自己的目的而且与《原产地规则协议》无直接联系。同时,要平衡协调结果对各国造成的影响也是很难实现的。

**6. 难以协调的一些例子** (1) 纺织品与服装。在纺织品与服装部门,原产地技术委员会未能够达成任何协议。各国在规则统一上都存在着严重的分歧。由于美国、欧盟等主要进口国在制定原产地时充分考虑了本国产业部门的利益,许多具体标准也是由纺织产业部门提出的,故很难把美、欧等国的意见协调一致,这将给整个原产地规则的制定带来较大影响。(2) 农产加工品。TCRO 提出了 100 多个关于农产加工品的事项。各国对于“实质性转换”之标准分歧很明显,且覆盖了大部分的产品种类。从技术因素来说,谈判主要围绕两个问题:一个是加工后的产品是否与原进口品有完全的不同;一个是加工过程是否足够复杂以获取加工国原产地。各国对于什么样的加工工序才能产生“实质性转换”有着各自不同的理解。一些加工工序在有的国家被赋予原产地,但在有的国家却不被赋予原产地。



各式各样的农产加工品导致了一个问题:混合加工过程往往具有独特复杂的秘方,且往往能制造出新产品,究竟加工过程能否被认为是具有“实质性转换”性质的呢?大量加工产品由于本质上的差异以及产品种类的复杂性,造成了达成一个统一的“加工工序”是非常困难的。

以上列举的只是协调过程中两个比较典型的难题,诸如此类的难点不胜枚举,因为进行了好多年的协调工作实在是投入多,产出少。其他一些产品,如机械、电子与通讯设备;钟表及其器械都是整个工作中的大问题,而恰恰也正是这些产品在进行贸易时最多地运用了原产地规则作为贸易工具。所以说,WTO 非优惠性原产地规则的协调工作到现在没有太多有意义的成果。

### 三、结论

可以说,乌拉圭回合制定协调原产地规则工作的出发点是很好的,因为当时考虑到原产地规则对数量限制、反倾销、关税配额等贸易政策的重要性,所以有必要对其进行统一以推动进一步的贸易自由化。但是 WTO《原产地规则协议》从制定的一开始便是一个妥协的方案。这是因为协议规定:(1) 由世界海关组织(而不是 WTO 本身)进行原产地规则的协调工作;(2) 优惠性原产地规则将不予协调,仅制定某些纪律;(3) 协调后才对所有目的适用同一原产地规则。其中,第二点可谓是一个致命的缺点。

从协调工作的本身讲,几年甚至几十年的工作将会耗费巨大的人力与财力;从协调工作的技术因素来看,《原产地规则协议》要求协调工作按商品类别进行,WTO 要处理 WCO 提出的 400 多项与贸易政策有关的事项实在是很困难的,协调工作的技术要求越高,协调工作的难度也越大。原产地规则与原产国标记、反倾销、配额等贸易政策之间的关系如果得不到澄清以及修正的话,原产地规则的统一也是不可能的。

WTO 面临着完成乌拉圭回合使命的义务,但是,协调工作在今天来说是很难实现的。而且,此协调工作从一开始可以说就是不完善的。如果其工作本身得不到改进和完善,在现今的背景下是很难实现的。笔者认为,将优惠性原产地规则排除在外的协调工作如果继续下去是没有意义的。如果 WTO 忽视现实问题,而长期陷于无休止的谈判中间,对巩固多边贸易体制是不会有作用的。所以,WTO 更应该把重心放在真正引起贸易争端的规则协调工作中。

(作者单位:华东师范大学)

#### 参考文献:

- [1] 刘丽娟,徐进亮.原产地规则——产生、运用及改革[M].北京:中国经济出版社,1998.
- [2] 汪尧田.乌拉圭回合谈判最终文件草案[M].北京:中国对外经济贸易出版社,1993.
- [3] 周汉民,邱一川.中国入世与《原产地规则协议》的运用[J].国际商务研究,2001,(3):25-33.
- [4] 劳伦斯·W·诺威基(美):《原产地规则和产地成分要求:乌拉圭回合之后的保护主义》,《国外财经》,1998 年第 2 期,第 22-30 页.
- [5] 张熠.浅析亚佩克统一原产地规则的制定[J].国际贸易问题,2000,(4):27-29.
- [6] 宋明顺,耿金凤.WTO《原产地规则协议》及对世界贸易影响[J].国际经贸探索,2001,(4):11-18.
- [7] Moshe Hirsch, 1998: The Asymmetric Incidence of Rules of Origin, Journal of World Trade, 32(4): 41-53, 1998.
- [8] Philippe G. Nell, 1999: WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin, Journal of World Trade, 33(3): 45-71, 1999.