

亚太区域贸易协定中原产地规则的悖论与出路 ——以RCEP为例

丁如* 姚嘉源**

内容摘要: 区域贸易协定中原产地规则的制度目的是让企业享受优惠关税以降低其交易成本,但当前亚太自贸格局中却存在着一种制度悖论,即利用原产地规则反而会抬高交易成本,致使贸易协定利用率长期偏低。此种制度悖论产生的原因有三:规则间交错重叠导致的“意大利面条碗现象”、实体规则限制程度高、程序规则便利程度差。RCEP原产地规则在解决前述问题方面有较大的创新和突破,但其规则设计上依旧有很大的改善空间。要真正破解原产地规则的制度悖论,应当推动原产地规则的区域协调,增强原产地规则本身的吸引力,并实现制度设计由政府本位向企业本位转变。

关键词: RCEP 原产地规则 区域贸易协定 意大利面条碗现象

一、问题的提出

2020年11月15日,《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)由15个成员方正式签署,并已于2022年1月1日正式生效。RCEP是当今世界覆盖人口最多、整体经济规模最大的区域贸易协定,^①其生效将深刻影响区域乃至世界的经济格局。区域贸易协定要实现的两大核心目标是区域间的贸易自由化及贸易便利化,^②而在货物贸易领域正是由兼具实体与程序双重属性的原产地规则来落实这两大目标。要探讨区域贸易协定,就无法绕开对原产地规则的观察;^③质言之,原产地规则直接决定了区域贸易协定能否顺利运作、制度目的能否顺利实现。^④

* 中国政法大学国际法学院副教授。

** 中国政法大学WTO法律研究中心研究助理。

① 参见沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响和机遇》,《当代世界》2020年第1期,第24页。

② RCEP第1章第3条明确,RCEP的目标是要取消所有关税和非关税壁垒,以期实现贸易的便利化、自由化。参见刘德标、祖月主编:《中国自由贸易协定概论》,中国商务出版社2012年版,第2页;厉力、刘平、郑东阳:《原产地规则研究:原理与实践》,法律出版社2011年版,第86页。

③ See Norio Komuro, ASEAN and Preferential Rules of Origin, 5 The Journal of World Investment and Trade 709 (2004).

④ 参见陈建隆、李建成:《原产地规则、贸易保护与市场进入模式》,《国际贸易问题》2020年第12期,第18页。

目前国内理论界在原产地规则领域的研究主要集中在经济学领域,鲜有落实到法学领域的探讨。^①但原产地规则“并非纯粹在经济学或法学的真空中运行”,^②因此不妨以原产地规则背后的经济学理念作为切入点,以启发法律上的制度设计和建构。为此,本文以国际贸易上的交易成本理论作为探讨的原点,结合规则文本和实践情况归纳当前亚太自贸格局中区域贸易协定原产地规则存在的缺陷,透过RCEP原产地规则的变化分析其取得的进步和存在的缺憾,以探索法律层面上原产地规则的完善路径。

二、原产地规则的悖论

原产地规则不仅是政府监管贸易的制度,同时也是企业借以享受优惠的根据。因此要准确分析原产地规则产生的作用,就需要分别从政府、企业两个视角出发方能窥见全貌,而交易成本理论正是一种能同时透视二者的理论视角。

(一)政府推动区域经济一体化的动力在于降低交易成本

本文所探讨的原产地规则是指区域贸易协定中设立的优惠性原产地规则,因此必须将其置于区域经济一体化的背景之下才能精准地评析其产生的影响。作为区域经济一体化最为重要的组织形式,区域贸易协定在促进区域以及各自经济利益最大化方面发挥着关键作用。从交易成本理论的视角看,区域贸易协定背后的制度动力是降低交易成本,^③交易成本对于制度的塑造和利用都起到了深刻的作用。

交易成本理论也被称为交易费用理论,是新制度经济学的核心理论和重要分析工具。^④目前交易成本理论已经被普遍接受为重要的分析工具,在国际经贸规则的制定和分析方面发挥着重要的作用。^⑤这一理论的产生源自对交易现象的观察:交易的

① 有学者就指出,法学领域对原产地规则的研究落后于经济学领域,参见罗先云:《原产地规则的法律问题研究》,中国政法大学出版社2014年版,第4页。

② See Christian Delev, *Straining the Spaghetti Bowl: Re-Evaluating the Regulation of Preferential Rules of Origin*, 25 *Journal of International Economic Law* 31, 31 (2022).

③ 参见陈志恒:《东北亚区域经济一体化研究——以交易费用理论为视角》,吉林人民出版社2006年版,第54-62页。

④ 参见张雪艳:《交易成本:理论、测量与应用研究》,中国社会科学出版社2016年版,第1页。

⑤ WTO、经济合作与发展组织、亚太经合组织、联合国亚太经合委员会等国际组织出版的研究报告以及不少学者的研究中也广泛地采用交易成本理论来分析国际贸易与区域经济一体化等课题。See e.g. OECD, *Trade Facilitation and the Global Economy* (OECD Publishing 2018); Graeme Drake & Akhmad Bayhaqi, *Reducing Trade Transaction Costs: Harmonization of Standards and Conformity Assessments in APEC* (APEC Policy Support Unit 2011); Matthias Helble, Ben Shepherd & John S. Wilson, *Transparency, Trade Costs, and Regional Integration in the Asia Pacific*, Policy Research Working Paper 4401, The World Bank, 2007; Prabir De, *Trade, Infrastructure and Transaction Costs: The Imperatives for Asian Economic Cooperation*, 21 *Journal of Economic Integration* 708 (2006); Marc Bacchetta, *et al.*, *World Trade Report 2008 - Trade in a Globalizing World* 81-87 (World Trade Organization 2008).

顺利运行离不开特定经济制度,而交易的诸阶段也都会产生相应的成本。不同学者对交易成本的概念的理解有所不同,但基本可以归纳为:交易成本的内涵是指利用经济制度的成本,外延则是指交易前、交易中、交易后各种与交易有关的费用。^①

区域贸易协定形成的基础和动力,其实是降低交易成本。^②区域贸易协定中的条款通常是互惠的,各成员方降低关税、削减贸易壁垒换取其他成员方的类似承诺,因此区域贸易协定同样可以被看做交易。^③由此可见,交易成本的最小化正是区域经济一体化的动力,^④也是国家间商签区域贸易协定的动力。交易成本理论在分析区域贸易协定方面具有其独特的优势:其一,交易成本最基础的分析单位是交易,交易投射到法律现象上就是合同。^⑤其二,区域贸易协定兼具“合同”和“制度”的双重属性,^⑥对政府而言更多意味着“合同”,而对企业而言更多意味着“制度”,而这恰与交易成本的内涵与外延相契合。政府谈判的目的最终是为了降低企业的交易成本从而促进经济发展,而企业对贸易便利化与自由化的需求推动政府与其他经济体进行谈判。政府的着眼点在于考虑怎么降低制度利用成本和协议监督执行的成本,而企业关注的侧重点则在如何最大化地利用规则的同时降低合规成本。

(二)企业利用优惠性原产地规则与降低交易成本之间的悖论

既然政府商签区域贸易协定的动力在于降低彼此之间的交易成本,那么企业是否真的能从政府举措中获得实益呢?在探讨这一点之前,首先要理解企业在国际贸易中会遇到哪些交易成本,以及区域贸易协定如何影响企业所面临的交易成本。

不同的经济学者对于企业在国际贸易中会遇到何种成本有不同的理论视角和确定方法,但大多以交易过程作为划分逻辑。因此,本文同样采取以贸易过程时序为线索的分析思路,将国际贸易分成前、中、后三大阶段,分别总结企业在其中可能面临的成本。首先是贸易前阶段,从企业寻找贸易伙伴开始到签订合同为止,具体包

^① 参见廖运凤:《新制度主义经济学》,知识产权出版社2012年版,第37页。

^② 参见田野:《交易费用视角下的国际制度需求分析》,《欧洲》2002年第1期,第16-20页;田野:《国际协议自我实施的机理分析》,《世界经济与政治》2004年第12期,第27-33页。

^③ See Michael J. Gilligan, *The Transaction Costs Approach to International Institutions*, in H. Milner & A. Moravcsik (eds.), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics* 50-65 (Princeton University Press 2009).

^④ 参见陈志恒:《东北亚区域经济一体化研究——以交易费用理论为视角》,吉林人民出版社2006年版,第34-40页;曹雪亮、董怡:《区域经济一体化组织形态比较研究——一个交易成本经济学的视角》,《区域经贸探索》2009年第1期,第47-52页。

^⑤ See Avinash Dixit, *The Making of Economy Policy: A Transaction-cost Politics Perspectives* 48 (MIT Press 1996).

^⑥ See Michael J. Gilligan, *The Transaction Costs Approach to International Institutions*, in H. Milner & A. Moravcsik (eds.), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics* 50-65 (Princeton University Press 2009).

括交易前准备成本及谈判订约成本两类。交易前准备成本主要是指信息成本。开展国际贸易的前提是有合适的贸易伙伴,为此首先得评估对方市场的情况,因此,此处的信息成本既有对方市场的供求等商业信息,亦有对方市场的贸易管理等政策信息。^①其次是贸易中阶段,这个阶段覆盖企业订立合同之后到货物被接收为止的过程,对应的是履约的成本,主要包括运输成本、与边境相关的成本以及零售和分销的成本等。^②最后是贸易后阶段,对应的是贸易后成本。交易的顺利完成以合同被顺利履行为前提,这就可能产生监督和执行的成本;若双方因合同履行产生争议,则争议解决程序中的成本也要考虑在内。^③

承前所述,订立区域贸易协定是要降低交易成本,在制度目标上表现为贸易自由化、贸易便利化两大目标。由于原产地规则兼具程序和实体两大方面的特征,其在贸易自由化和贸易便利化方面都会产生作用。^④其一,原产地实体规则决定货物的“经济国籍”,是判断货物能否享有优惠待遇的标准。^⑤贸易自由化的关键在于消除各种贸易壁垒,^⑥如果货物无法获得贸易协定下的原产资格,就将导致原产地规则反成贸易壁垒,贸易自由化的目标就无法实现。其二,原产地程序规则是规制货物取得原产资格的各类程序性规定,贸易便利化的着眼点在于程序规则方面,其目标是消除货物在跨境买卖过程中不必要的技术性和机制性障碍。^⑦原产地程序规则的简繁程度关系到企业能否顺利便捷地获取优惠待遇。^⑧简言之,前者主要决定“能不能获得给惠”,后者主要影响“方不方便获得给惠”。^⑨

对应到国际交易成本的环节,原产地规则主要影响的是企业交易前、交易中两个

① 参见刘向丽:《国际贸易的交易成本研究》,经济科学技术出版社2009年版,第64页。

② See Prabir De, *Impact of Trade Costs on Trade: Empirical Evidence from Asian Countries*, 27 *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series 6* (2007).该文作者有关分类的方法参考了Anderson和Wincoop所著《交易成本》一文。See James E. Anderson & Eric van Wincoop, *Trade Costs*, 42 *Journal of Economic Literature* 691 (2004).

③ 参见杨青龙:《全成本、比较优势和国际贸易》,格致出版社、上海人民出版社2019年版,第96-97页。

④ 参见厉力、刘平、郑东阳:《原产地规则研究:原理与实践》,法律出版社2011年版,第6页;梁瑞:《区域贸易规则:原产地规则研究》,知识产权出版社2012年版,第7页。

⑤ 参见张庆麟、彭忠波、安丰雷:《世界贸易组织原产地规则协定详解》,湖南科学技术出版社2006年版,第9-10页。

⑥ 此处的贸易壁垒包括关税措施和非关税措施。参见朱彤、陈宁、杨涛、王自锋:《APEC贸易自由化、便利化问题研究》,南开大学出版社2005年版,第42-49页。

⑦ See Andrew Grainer, *Trade Facilitation: A Conceptual Review*, 45 *Journal of World Trade* 39 (2011).

⑧ See Sangkyom Kim, Hongshik Lee & Innwon Park, *Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation: A Gravity Analysis*, in *APEC Economic Committee (ed.), 2004 - Trade Facilitation and Trade Liberalisation: From Shanghai to Bogor 56* (APEC Secretariat 2004).

⑨ 这里的“能不能获得给惠”与“方不方便获得给惠”只是从原产地实体和程序规则的功能差异出发作出的大致区分。

阶段的成本,即影响准备成本和履约成本。就交易前阶段而言,由于企业需要评估和对方交易的成本,就需要比较不同贸易协中原产地规则的差异;就交易中阶段来说,货物在国际贸易过程中必然要通过海关履行原产地申报等手续,此时就要遵循原产地程序规则进行原产地签证,这一过程涵盖了同海关之间的信息沟通成本和遵循程序等的行政合规成本。而实践中经常发生的情况是利用原产地规则反而导致成本更高。^①

由此可见,尽管政府希望签订区域贸易协定以降低交易成本,企业利用制度的目的也在于减轻自身的交易成本负担,但利用制度本身也会导致多种成本的产生,^②这导致了原产地规则悖论的产生:政府进行自贸谈判、签订区域贸易协定的目的是降低企业的交易成本,但企业在利用区域贸易协定的优惠关税时反而会增加交易成本。在亚太地区,此种原产地规则悖论现象表现得较为突出。^③

三、前RCEP时代亚太自贸格局中原产地规则的积弊

在世界经济交流日益密切和全球产业价值链日益融合的当下,国际生产与贸易活动出现了由双边向多边发展的倾向,此种趋势在亚太地区表现得尤其明显。^④越来越多的中国企业将生产与贸易活动拓展到整个亚太地区。由于原产地规则判断货物国籍的标准不是企业自身的国籍为何,而是和产品的生产地和生产程序密切相关,因此其他经济体之间的区域贸易协定中的原产地规则,同样能为我国所用。从这一点出发,要评估和研究原产地规则对我国企业所带来的影响,就要把视角扩展到足以覆盖整个区域。现有亚太自贸格局中的原产地规则混乱交错已经产生了“意大利面条碗现象”,同时规则本身又存在实体规则严苛、程序规则烦琐等诸多问题,拉低了区域贸易协定的利用率,使原产地规则悖论的影响日益突出。

(一) 亚太自贸格局中的“意大利面条碗现象”

“意大利面条碗现象”的概念最早由美国学者 Bhagwati 提出,他在分析各国之间订立的贸易协定时指出,各不相同的优惠待遇就如同意大利面条碗中的意大利面

^① See Kala Krishna, *Understanding the Rules of Origin*, in Olivier Cadot, *et al.* (eds.), *The Rules of Origin - Rules of Origin in Regional Trade Agreements* 22 (Oxford University Press 2006).

^② See Evdokia Mosé & Florian Le Bris, *Trade Costs - What Have We Learned: A Synthesis Report* 12 (OECD Publishing 2013).

^③ See Stefano Inama & Edmund W. Sim, *Rules of Origin in ASEAN - A Way Forward* 5 (Cambridge University Press 2015).

^④ 参见平力群:《亚太区域经济一体化的步伐——以RCEP为中心》,《亚太安全与海洋研究》2020年第6期,第116页。

条一样交错在一起,剪不断、理还乱,反使贸易协定的目标落空。^①而其罪魁祸首,正是原产地规则上存在的种种差异。^②贸易协定的数量越多,似乎就意味着交易成本被降低得越多,贸易便利化与自由化的目标就被落实得越好。但是,数量众多的贸易协定中包含的多种不协调的原产地规则叠加在一起,起到的可能是副作用。

亚太地区是全球范围内签订贸易协定最为活跃的地区,^③虽然贸易协定谈判的起步较晚,但增长速度却相当迅猛。^④这一观点可为统计数据所验证:截至2023年6月,向WTO通报的区域贸易协定(包括双边和诸边)的数量已达360个,亚太地区向WTO通报的区域贸易协定数量则已达到了135个,^⑤占总数量的近四成左右。由此可见,亚太地区的区域经济一体化进程已获得相当程度的发展,区域贸易协定的数量跃居世界前列。^⑥我国是贸易协定的积极参加者:我国目前已与28个国家和地区签订了21个贸易协定,而28个国家和地区之中有13个是RCEP的成员方。^⑦但是,现有亚太自贸格局中各种贸易协定的原产地规则并不统一,彼此间还存在较大差异。^⑧这些差异不仅体现在优惠关税的覆盖范围、区域价值成分计算方法、关税优惠幅度、累积规则等实体规则方面,而且还反映在原产地证明相关要求、原产地签证程序等程序规则方面。^⑨凡此

① See Jadish Bhagwati, *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*, 726 Columbia University Department of Economics Discussion Paper Series (1995).

② 参见[美]贾格迪什·巴格沃蒂:《贸易体制中的白蚁:优惠贸易协定如何蛀蚀自由贸易》,黄胜强译,中国海关出版社2015年版,第76页。

③ See Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, *Free Trade Agreements in East Asia: A Way toward Trade Liberalization?*, ADB Brief 2 (2010).

④ See Richard E. Baldwin, *Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism*, 7 ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration 29 (2007).

⑤ 此处的数据为WTO统计的“东亚”(East Asia)+“大洋洲”(Oceania)的统计数据之和。See *Regional Trade Agreements - Facts and Figures*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rtafactfig_e.pdf, visited on 1 October 2023.

⑥ See Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, *Free Trade Agreements in East Asia: A Way toward Trade Liberalization?*, ADB Brief 2 (2010).

⑦ 除此之外,我国正同韩国、新加坡等国家就自贸协定的升级版进行谈判。

⑧ 参见沈铭辉:《应对“意大利面条碗效应”——兼论东盟在东亚合作中的作用》,《亚太经济》2011年第2期,第17-18页。原产地规则的差异在东盟与亚太地区签订的其他自贸协定上体现得尤为明显。参见袁波、王金波、王蕊:《东盟对外签订的自由贸易协定比较研究》,中国商务出版社2011年版,第238页。

⑨ See Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, *Introductions*, in Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja (eds.), *Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding?* 13-20 (Edward Elgar 2011).

种种差异诱发了“意大利面条碗现象”,^①有学者称之为“亚洲面碗现象”(Asian Noodle Bowl Phenomenon)^②,更有学者形容其已经复杂到了如“拼图游戏”(Jigsaw Puzzle)一般的程度。^③

从表面上看,“意大利面条碗现象”是各类原产地规则互相交错的不兼容问题;而从更深层次来看,这一问题会导致交易成本大幅增加,^④给政府的行政管理和企业的经营都带来消极的影响。对于政府而言,规则间的差异会导致监管的成本上升,不仅抬升了政府的监管压力,增大了行政程序延宕的风险,令货物在海关滞留的时间变长,更有可能滋生监管疏漏。^⑤而对于企业而言,复杂交错的规则会拉高企业的行政合规成本:^⑥外贸企业每日都要应对大量的货物进出口业务压力,在“意大利面条碗现象”的影响下,外贸企业将同种货物向不同国家出口,甚至是向同一国家出口,都将面临多套不同的原产地规则——包括国内法设定的非优惠性原产地规则、本国与进口方订立的双边或多边贸易协定中的原产地规则。^⑦由此,企业往往会对比两个或多个原产地规则中的原产资格认定、原产地签证手续以及最后能享受的优惠税率,这使得企业的行政合规成本乃至人力成本都大幅上升。^⑧在这样的情况下,财力相对薄弱的中小企业

① 如今国内外学者都普遍认为亚太自贸格局下存在明显的“意大利面条碗现象”。See e.g. Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, *Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding?* (Edward Elgar 2011); Christopher M. Dent, *New Free Trade Agreement in the Asia-Pacific* 219 (Palgrave Macmillan 2006); Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, *Asian-FTAs: Trends, Prospects, and Challenges* 226 ADB Economic Working Paper Series (2010); Carlos Kuriyama, *APEC and TPP: Are They Mutually Reinforcing?* in C.L. Lim, *et al.* (eds.), *The Trans-Pacific Partnership - A Quest for a Twenty-first Century Trade Agreement* 257 (Cambridge University Press 2012). 参见许祥云:《东亚FTA体系中的原产地规则与东亚生产体系》,《当代亚太》2010年第1期,第32页;吕越、金龙蒙、沈铭辉:《包容性区域一体化协定的模式探究——基于亚太地区FTA原产地规则比较》,《国际经贸探索》2018年第2期,第95页。

② See Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, *Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding?* 10 (Edward Elgar 2011).

③ See Jayant Menon, *From Spaghetti Bowl to Jigsaw Puzzle? Fixing the Mess in Regional and Global Trade*, 1 *Asia & the Pacific Policy Studies* 470 (2014).

④ See Ram Upendra Das & Rajan Sudesh Ratna, *Perspectives on Rules of Origin - Analytical and Policy Insights from the Indian Experience* 107, 148 (Palgrave Macmillan 2011).

⑤ 参见孟国碧:《论优惠性原产地规则的双刃剑效应——兼及中国的实践》,《河北法学》2009年第4期,第106-107页。

⑥ 参见许祥云:《东亚FTA体系中的原产地规则与东亚生产体系》,《当代亚太》2010年第1期,第38页。See Erlinda M. Medalla, *Towards an Enabling Set of Rules of Origin for the Regional Comprehensive Economic Partnership*, 3 *ERIA Discussion Paper Series* 13 (2015).

⑦ See Anne van de Heetkamp & Ruud Tusved, *Origin Management - Rules of Origin in Free Trade Agreements* 104-105 (Springer 2011).

⑧ 参见周和敏、赵德铭、陈铖:《中国自由贸易协定项下的货物原产地规则应用研究》,《海关法评论》(第2卷),法律出版社2011年版,第181页。

无力负担这方面的费用,而大型企业出口对象市场繁多,需要承担更多的费用,^①最终导致企业不愿意适用区域贸易协定中的原产地规则。^②这显然有违政府订立区域贸易协定的初衷。

(二)原产地实体规则限制程度高

由 Estevadeordal 最早提出的“原产地规则限制性指数”^③被广泛用于原产地规则限制程度的定量研究,相关实证分析已证明,原产地实体规则的限制程度越高,相关贸易协定的利用率就越低。^④

由于当前不少发达国家缔结的自贸协定中的原产地规则较为复杂,被评价为限制程度偏高,^⑤因此其在原产地规则的制定上有逐渐简化并降低限制程度的倾向。^⑥有学者捕捉到这一趋势,进而提出原产地规则应当尽可能简单。^⑦然而,简单的规则或许看上去有助于降低政府的行政管理成本,但原产地实体规则的简化并不等于限制程度的降低。倘若原产地规则给出的判定方法过少,恐怕又将陷入矫枉过正的泥沼,减损了规则的灵活性。亚太地区国家间签订的区域贸易协定,有些限制程度高的原因,恰恰在于相关规则过于简单。以中国—东盟自由贸易协定(China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA)为例,CAFTA 升级前在对非完全生产或取得货物的实质性改变认定上采用增值百分比标准(也称从价百分比标准、区域价值成分标准),即在货物的区域价值成分不低于40%(以下将区域价值40标准称为“RVC40”)的情况下,才

① See Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, Main Findings and Policy Implications, in Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja (eds.), *Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding?* 45 (Edward Elgar 2011).

② 参见孟国碧:《论优惠性原产地规则的双刃剑效应——兼及中国的实践》,《河北法学》2009年第4期,第105-107页。

③ See Antoni Estevadeordal, Negotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement, 34 *Journal of World Trade* 141 (2000).

④ 水尾佑希、野田芳美:「経済連携協定(EPA)利用率の決定要因—関税削減と原産地規則を巡る議論—」ファイナンス2020,頁28-35。See Kazunobu Hayakawa, Hansung Kim & Hyun-Hoon Lee, Determinants on Utilization of the Korea-ASEAN Free Trade Agreement: Margin Effect, Scale Effect and ROO Effect, 13 *World Trade Review* 499 (2013); World Customs Organization, *Comparative Study on Preferential Rules of Origin (Version 2017)*, http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/reference-material/170130-b_comparative-study-on-pref_roo_master-file_final-20_06_2017.pdf?la=en, visited on 1 March 2023.

⑤ 参见朱雅妮:《北美自由贸易协定货物贸易原产地规则探析——兼谈对中国-东盟自由贸易区原产地规则的启示》,《求索》2008年第8期,第82页。

⑥ See Antonio Estevadeordal, Jeremy Harris & Kati Suominen, *Multilateralising Preferential Rules of Origin around the World*, 237 *IDB Working Paper Series* 2 (2009).

⑦ 参见张小瑜:《东亚自贸区建设中的原产地规则问题》,《国际贸易》2011年第2期,第57页。

得将非完全取得或生产的货物视为原产货物。这一标准下仅设有唯一的计算公式,是“东盟+1”区域贸易协定中最简单的。^①

增值百分比标准的优势在于规则简单直观,无须考虑多种公式的比较和计算,但一刀切地使用这种单一标准,也存在一些问题:首先,不同种类的货物采用相同的标准衡量本身就不合理,^②也缺乏“精准性”^③,在这种“单一标准+单一算法”的模式下企业毫无选择余地,只能依单一标准申报,很可能导致货物无法达到区域价值成分的要求而不被认可,反而抬高了获得优惠关税的门槛。其次,这种标准对企业自身管理的要求很高,因为企业需要分别提交货物各种价值成分的相关证明,倘若缺乏成熟的内部管理体制就很难达标。^④此种标准亦对海关部门的监督稽查工作提出了更高的要求,海关可能需要投入更多的时间和精力审核货物的区域价值成分是否达标,而企业承受的行政合规成本也被进一步放大。

不仅如此,在增值百分比标准下,企业往往被要求披露包括其产品生产成本与供应商等内容的商业敏感信息。但是,出于自身保密需要等原因,企业很可能最终决定放弃使用优惠关税。^⑤CAFTA 在其实施早期存在原产地规则利用率偏低的情况^⑥亦可佐证这一推断。早期中国缔结的自由贸易协定均以 RVC40 标准为主,而其他标准只作辅助性条款,适用范围很窄。^⑦此种模式在整个亚太自贸协定中普遍存在。^⑧嗣后签订的中国—新西兰自由贸易协定采用了税则归类标准为主、辅之以加工工序和混合标准的模式。^⑨2015年签署的升级版 CAFTA 加入了税则归类改变标准(“品目改变标准”),允许企业从两种标准中择一适用,但升级版 CAFTA 允许择一适用的产品种类其实并不多。^⑩在区域价值成分的计算方法方面,除 RCEP 之外,我国目前缔结的一些自由贸易协定依旧采用单一的计算方式。

① 参见袁波、王金波、王蕊:《东盟对外签订的自由贸易协定比较研究》,中国商务出版社2011年版,第238页;许祥云:《东亚FTA体系中的原产地规则与东亚生产体系》,《当代亚太》2010年第1期,第35页。

② 参见厉力、刘平、郑东阳:《原产地规则研究:原理与实践》,法律出版社2011年版,第125页。

③ 参见成新轩、郭志尧:《中国自由贸易区优惠原产地规则的修正下限制指数体系的构建——兼论中国自由贸易区优惠原产地规则的合理性》,《管理世界》2019年第6期,第79页。

④ See Paul Breton, Rules of Origin, in Arvid Lukauskas, Robert M. Stern & Gianni Zanni (eds.), Handbook of Trade Policy for Development 574 (Oxford University Press 2013).

⑤ See Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding? 50 (Edward Elgar 2011).

⑥ 参见魏格坤:《中国利用 CAFTA 原产地规则比率偏低的原因剖析》,《对外经贸实务》2013年第9期,第39-41页。

⑦ 参见厉力:《中国自由贸易区货物贸易的实施效果评估》,中国海关出版社2018年版,第20-21页。

⑧ 参见徐世腾、周金燕:《东盟 FTA 原产地规则比较研究》,《亚太经济》2016年第5期,第59-61页;袁波、王金波、王蕊:《东盟对外签订的自由贸易协定比较研究》,中国商务出版社2011年版,第238页。

⑨ 参见厉力、刘平、郑东阳:《原产地规则研究:原理与实践》,法律出版社2011年版,第127页。

⑩ 参见徐世腾、周金燕:《东盟 FTA 原产地规则比较研究》,《亚太经济》2016年第5期,第59页。

(三)原产地程序规则便利程度较低

原产地程序规则的严苛要求和烦琐规定也会令贸易企业在申请优惠关税时望而却步。有统计数据指出,亚太地区尤其是东亚自由贸易协定的用惠成本大约占交易成本的5%,而这5%很可能导致企业放弃申报优惠税率。^①

原产地程序规则主要规制原产地证明(certificate of origin)的取得方法和程序,影响贸易企业的信息收集成本与行政合规成本。原产地证明的取得主要有三大模式:其一是要求必须由政府机关或专门机构开具原产地证明的“机构规制模式”,是早期的主流模式;其二是允许企业自主填开原产地证明的“自我认证模式”,此种模式在欧美订立的自由贸易协定中已成主流,也是自由化程度最高的模式^②;其三则是二者兼有的“混合模式”^③。

我们仍以CAFTA为例展开分析。升级前的CAFTA只允许出口方的政府机构签发原产地证明,原产地证明的管理完全由政府控制;^④升级后则改由法定的出口签证机构签发。^⑤但前后两种规定其实都属于“机构规制模式”,即政府及其授权机构垄断了原产地证明的签发。企业若要享受优惠关税,不论货物价值大小都须申请原产地证明,而且都须由政府或其授权机构签发。但政府及其授权机构服务能力有限,核发的速度受此牵制较为缓慢。

除了原产地证明的取得途径受限外,有学者总结了“东盟+1”贸易协定下的原产地规则操作程序,发现原产地证明的填制、提交以及保存期限等方面规定也不尽统一,且相关要求较为复杂。^⑥同时,虽然我国海关在2018年已实现进口货物原产地申报无纸化^⑦,但尚有不少发展中国家还未实现电子化,仍要求贸易企业提供原产地证明的纸

① 参见沈铭辉:《应对“意大利面条碗效应”——兼论东盟在东亚合作中的作用》,《亚太经济》2011年第2期,第18页。

② See Shintaro Hamanaka, *Asian Free Trade Agreements and WTO Compatibility: Goods, Services, Trade Facilitation and Economic Cooperation* 144 (World Scientific 2014).

③ See World Customs Organization, *Comparative Study on Certification of Origin*, http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/comparative-study/related-documents/comparative-study-on-certification-of-origin_2020.pdf?db=web, visited on 30 September 2023. 这里的分类只是大致上的分类。在模式的具体实施方面,欧美采取的模式有所区别,美国主导的自由贸易协定多数是完全交给企业来进行原产地的证明,而欧洲—地中海地区主导的自由贸易协定中原产地证明的取得中专门机构介入的成分更大。

④ 参见《中国—东盟自由贸易区原产地规则签证操作程序》(即升级前的CAFTA原产地签证操作程序)规则一;周和敏、赵德铭、陈铖:《中国自由贸易协定项下的货物原产地规则应用研究》,《海关法评论》(第2卷),法律出版社2011年版,第185页。

⑤ 参见《经修订的中国—东盟自由贸易区原产地规则签证操作程序》规则二。

⑥ 参见徐世腾、周金燕:《东盟FTA原产地规则比较研究》,《亚太经济》2016年第5期,第59-61页。Customs Organization, *Comparative Study on Certification of Origin*, http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/comparative-study/related-documents/comparative-study-on-certification-of-origin_2020.pdf?db=web, visited on 30 September 2023.

⑦ 参见王海洋、张常年:《关于构建多维度的原产地制度体系中应对中美贸易战带来税收风险的几点思考》,《上海法学研究》2020年第6卷,第72页。

本。^①

综上所述,亚太自贸格局下的原产地规则存在三大缺陷:规则复杂滋生“意大利面条碗现象”、实体规则限制程度过高导致难以获得优惠资格、程序规则烦琐复杂导致合规成本加大。^②这三大缺陷妨碍了企业利用优惠性原产地规则。国际贸易中心(International Trade Center, ITC)2015年的调查显示,发展中国家的工业产品在国际贸易过程中碰到的最大障碍就是原产地规则带来的负担。^③

四、RCEP原产地规则的变革和缺憾

作为世界上范围最大的区域贸易协定,RCEP的原产地规则对亚太自贸格局下原产地规则存在的三大主要缺陷都作出了回应,其价值和进步是值得肯定的。但是RCEP的原产地规则在制度构建上尚有很大的进步空间。在下文的分析和探讨中,考虑到RCEP成员方构成以及我国已经正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)等因素,本文将重点以“东盟+1”贸易协定(特别是CAFTA)以及CPTPP作为比较分析的参照系,分析RCEP原产地规则的突破和不足。

(一)RCEP对“意大利面条碗现象”的消解作用有限

由于RCEP在15个成员方的范围内确立了一个统一适用的原产地规则,不少人都对RCEP寄予厚望,期待RCEP能够消解亚太地区严重的“意大利面条碗现象”。^④本文认为,RCEP的确在消解“意大利面条碗现象”上有突破,但其规则特点制约了其消解“意大利面条碗现象”的作用。

RCEP为各成员方企业提供了统一的原产地规则,这可以有效地减少企业在规则比较方面耗费的时间成本和信息成本。RCEP规则中最受人关注的特点就在于其实行的累积制度。累积制度允许成员方使用自贸区内其他成员方的进口材料生产产品,同时又不影响其原产资格的取得,^⑤这对生产产品材料来源比较复杂的企业而言是一大优势,而RCEP这类成员多且覆盖面广的区域贸易协定能够让累积的范围得到

^① See Erlinda M. Medalla & Jenny Balboa, ASEAN Rules of Origin: Lessons and Recommendations for Best Practice, 17 ERIA Discussion Paper Series 23 (2009).

^② See Margaret Liang, TPP Negotiations: Rules of Origin, in C. L. Lim, Deborah K. Elms & Patrick Low (eds.), *The Trans-Pacific Partnership - A Quest for a Twenty-first Century Trade Agreement* 121-122 (Cambridge University Press 2012).

^③ See International Trade Centre, Chapter 7: How Aid for Trade Helps Reduce the Burden of Trade of SMEs, in OECD/WTO (eds.), *Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth 201* (OECD Publishing 2015).

^④ See e.g., Jong Woo Kang, *et al.*, *Regional Comprehensive Economic Partnership: Overview and Economic Impact*, 164 ADB Briefs 3 (2020); Caihua Zhu, Xingyan Feng & Min He, *Accelerating the RCEP Process through Strengthening Cooperation among the APT Countries*, 16 *East Asia Review* 20 (2015).

^⑤ 参见梁瑞:《区域贸易安排原产地规则研究》,知识产权出版社2012年版,第23页。

拓宽,有人因此认为RCEP正是通过累积制度实现了区域内原产地规则的整合。^①不过,和CPTPP一步到位的累积制度^②不同的是,RCEP采取了“两步走”的策略:第2章第4条第1款的规定首先明确了RCEP将实行区域累积,但是这种累积只限于对货物的累积;而第2款则规定实现完全累积。第2款的规定暂时并不适用,而要在RCEP生效之后5年内进行审议才能正式实现,因此,RCEP的全面累积是否能真正实现、以何种方式实现,尚存在较大不确定性。

RCEP在推动区域内原产地规则协调方面的进展无疑值得肯定,但RCEP规则自身存在的两个问题却制约了其消解“意大利面条碗现象”的作用。这两大问题集中体现在RCEP的关税减让安排方面。

第一个问题在于RCEP中的关税减让安排复杂。虽然RCEP成员方之间多数都订有贸易协定,但考虑到区域内成员的发展水平悬殊,所以采取的是“两两出价”的形式开展关税减让谈判。^③最终,RCEP一部分成员方对每个成员方都列有单独的关税承诺表,另一部分成员方则对其他成员方提出统一的关税承诺。例如,澳大利亚、新西兰、老挝等国对其他所有的RCEP成员方都进行了统一的关税承诺,而中国、韩国、越南等则分别对其他成员方提出了不同的关税承诺表。值得注意的是,日本虽然提出了统一的关税承诺表,但是这个统一的关税承诺表用备注的形式列明该关税优惠的限定对象,看似是同一个表实际上却有不同待遇。这就导致了RCEP中存在普遍且大量的关税差异。

第二个问题在于RCEP在关税优惠方面的吸引力可能并不如其他区域内的自由贸易协定。RCEP中的整体关税撤销率为91%,低于CPTPP 95%~100%的关税撤销率,甚至与东盟所参加的自由贸易协定相比也处于偏低的水平。^④有学者指出,除了中日之间历史性地达成了关税减让安排从而可以获得明显的关税优惠之外,^⑤RCEP中其他关税减让安排并不都比既有自由贸易协定的关税减让安排更为优惠,甚至还存在关税更高的情况。^⑥同时,RCEP中一部分产品的降税期长达20年,企业并不能

① See Joseph Francois & Manfred Elsig, Short Overview of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) 9 (European Union 2021).

② CPTPP第3.10条的规定没有区分实施的阶段,一旦该协定生效之后就将全面实行累积制度。

③ 参见商务部国际司:《商务部国际司负责同志解读RCEP(一)》,《国际商报》2020年11月16日。

④ See Caihua Zhu, Xingyan Feng & Min He, Accelerating the RCEP Process through Strengthening Cooperation among the APT Countries, 16 East Asia Review 28 (2015).

⑤ 参见沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响与机遇》,《当代世界》2021年第1期,第49-50页。

⑥ 参见崔凡:《〈区域全面经济伙伴关系协定〉原产地累积规则辨析》,《上海对外经贸大学学报》2021年第4期,第69页;赵亮:《RCEP下的原产地规则》,《中国外汇》2020年第24期,第44页。

在短时间内获得优惠关税待遇;^①RCEP中各国关税承诺表中的关税分类标准也不统一,^②这些因素都会导致企业利用RCEP的意愿降低。

综上,复杂的关税减让安排和欠佳的关税吸引力并不能使企业的交易成本得到有效的降低,有可能导致企业利用RCEP的积极性受挫。RCEP的规定虽然在朝着消解“意大利面条碗现象”的方向上努力,但是其制度特点可能使企业不会因为RCEP的落地而完全地转向使用RCEP下的优惠税率,各种自由贸易协定包含的优惠待遇依旧将呈现复杂交错的局面。^③

(二)RCEP原产地规则的创新和不足

RCEP除了在推动原产地规则的统一上有所建树之外,也对过去“东盟+1”自由贸易协定中存在的问题作了不少调整。总体而言,RCEP的制度调整符合当前国际贸易协定原产地规则的先进发展方向,回应了企业对原产地规则改革的期待,但仍有不少值得改进的空间。

就实体规则而言,RCEP在非完全生产或取得货物的实质性改变的认定标准上趋于宽松,使原产地实体规则限制性过强的问题有了一定改善。RCEP中货物实质性改变标准以增值百分比标准和税则归类改变两类标准为主,还设有特定制造或加工工序标准。这在很大程度上缓解了过去规则限制性过强的情况。与此同时,在区域价值成分的计算上,RCEP第2章第5条确立了两种计算方法:“扣减法”和“累加法”,两种计算方法可以择一适用。这两种计算方法虽然公式不同但结果殊途同归,^④其无疑给予出口商更大的选择余地。RCEP中原产地规则实质性改变标准的多种选择,加上区域价值成分提供的两种计算方法赋予企业更大的灵活性,对于降低企业交易成本、提高规则利用率有积极意义。就原产地实体规则中的辅助性条款来看,RCEP还完善了间接材料条款(第2章第10条)、生产用材料条款(第2章第12条),相比CAFTA等过去亚太地区的自由贸易协定,这些条款都放松了货物取得原产资格的限制:间接材料条款将那些虽然未最终成为货物组成部分但被用于货物生产过程的材料纳入区域价值成分计算中;而生产用材料则把加工后符合要求的货物也纳入原产资格,降低其交易成本。

但RCEP在提升灵活度方面仍有改进空间,这可从其与CPTPP的对比中反映出

① 高橋俊樹:「中国はCPTPPの代わりにRCEPによるサプライチェーン戦略を打ち出すか」国際貿易と投資2022年第128号,頁62-63。

② RCEP下各国基于其海关管理制度采用了不同的关税分类标准,仅东盟部分成员方采用了统一的关税分类标准。

③ 这一点似乎可从中韩、中新仍在开展既有自由贸易协定的升级谈判反映出来。

④ 参见赵亮:《RCEP下的原产地规则》,《中国外汇》2020年第24期。

来。CPTPP对区域价值成分的计算给出了三种任意选择的计算方法,^①包括根据非特定原产材料价格计算的“价格法”“扣减法”以及按照原产材料价格计算的“增值法”,^②企业在计算时的可选项更多;并且,CPTPP所用的计算方法的计算要素也比RCEP少。由此可见CPTPP区域价值成分的计算将比RCEP更简便易行。此外,和CPTPP相比,RCEP还缺乏针对成套货物原产资格认定的条款,^③这可能导致实践中产生模糊理解并引发争议。此外,虽然RCEP的产品特定原产地规则的涵盖范围较CPTPP更广,但此类规则的涵盖范围以纺织品和服装产品为主,仅占全体贸易产品的5%,这表明RCEP原产地规则在放松限制程度方面仍有较大改进空间。^④

从原产地程序规则方面观察,RCEP相较过去的自由贸易协定而言也有进步。CAFTA的升级版虽然放宽了原产地证明签发机构的限制,但依旧采取“机构规制模式”。RCEP采取“多步走”的制度设计,逐步允许企业使用自主签发的原产地声明作为原产地证明申报享受优惠关税的待遇,最终实现和CPTPP一致的、由企业自主提交原产地声明的模式。但在现阶段RCEP仍然采用的是“机构规制模式”,其能否平稳过渡到“自我认证模式”的阶段,尚需时间的检验。与CPTPP相比,RCEP原产地程序规则有两项进步值得关注:其一是RCEP第3章第19条提出了背对背原产地证明制度,允许企业在需要拆分出口的情况下使用背对背原产地证明对货物进行二次出口,拓展了原产地证明的形式,增强了企业在分销和物流等方面安排的灵活度;^⑤其二是RCEP第3章第29条引入了原产地电子信息交换系统^⑥,以此来促进各成员方尤其是发展中国家的海关全面进入无纸化作业阶段。

除此之外,明确核查程序也是RCEP的重大改进。近几年来,因原产地核查(实务中多称之为“原产地退证查询”)导致贸易受阻的问题在区域贸易往来中越发突出,频繁发生的原产地核查甚至有发展成为新的非关税壁垒的倾向,给贸易企业带来了沉重的负担。^⑦究其原因,同CAFTA原产地规则的核查规定过于宽泛模糊导致进口缔约方海关自由裁量权过大有很大关系。为此,RCEP第3章第24条对核查的内容、方

① 参见蒲凌尘、郝竞宇:《RCEP能为货物贸易带来什么:RCEP原产地规则探究》,http://www.zhonglun.com/Content/2020/11-18/1507199430.html,2023年9月30日访问。

② 除了文中提到的三种计算方法之外,还有一种计算方法为“净成本法”,但只适用于汽车产品。RCEP中则没有类似规则。

③ CPTPP第3.17条对成套货物的原产资格认定作了较为细致的规定。

④ See Asian Development Bank, *An Analysis of the Product-Specific Rules of Origin of the Regional Comprehensive Economic Partnership 31* (Asian Development Bank 2022).

⑤ 参见刘瑛、夏天佑:《RCEP原产地特色规则:比较、挑战与应对》,《国际经贸探索》2021年第6期,第93页。

⑥ 近年来,我国积极推动与贸易伙伴之间建立原产地电子信息交换系统。目前中国已经在与韩国、新西兰、新加坡等RCEP成员方签订的自由贸易协定中建立了原产地电子信息交换系统。

⑦ 参见许军、苏秋晓、宋金蔚:《从一起“退证查询”案例说起》,《中国海关》2020年第8期,第94-96页;蔡丽娟:《中国—东盟原产地证(Form E)“退证查询”的质疑与解决方案》,《对外经贸实务》2017年第6期,第60-63页。

式和程序等问题都作出了明确规定,相较于CAFTA有一定改善。但是相比CPTPP的核查程序,RCEP的核查程序还存在较大的制度空白。CPTPP原产地规则有关核查的规定长达13款,^①对进口缔约方海关进行原产地核查书面请求的内容作了细致的规定,并具体列明了启动核查程序后海关实施核查程序的各类时间节点;同时,CPTPP的核查规则更侧重于对企业权益的保护,规定在企业提供担保或支付关税的情况下,应先放行货物,并强调为原产地核查而收集的各类信息不得用于其他目的。在RCEP原产地规则中,原产地核查各环节的细节要求并不明确,实际上将细化规则的任务交给了缔约方海关,这在实践中会导致企业疲于应付各国海关提出的各类不同的核查程序。由此可见,RCEP在此方面还有很大的改进余地。

最后值得注意的是,RCEP原产地程序规则中最大的遗憾在于没有对信息保密作出规定。在这个问题上,CPTPP第3.31条明确规定各缔约方的主管部门应当为企业保守相关秘密,特别是可能损害提供者竞争地位等方面的信息。CAFTA原产地规则也提及了保密问题,RCEP原产地规则对保密问题则保持了沉默。

五、RCEP原产地规则的完善路径

当前世界范围内优惠性原产地规则失序状况的症结,可溯及GATT/WTO早期谈判中没有对原产地规则的协调给予足够的重视。^②1994年《原产地规则协定》中的《关于优惠性原产地规则的共同宣言》只具指导宣示性质而无法律拘束力,未能实现优惠性原产地规则的全球统一。^③长期以来,各经济体商签贸易协定都是“各自为政”,形成了今日混乱而不协调的原产地规则形态。时至今日,原产地规则已经成为国际贸易法中最为复杂的规则体系。^④基于前文的分析可以看出,亚太地区原产地规则秩序的混乱和缺陷已经严重影响了自贸协定的功能发挥。改进亚太地区原产地规则存在的缺陷,对于破解现今我国参与的自由贸易规则体系中存在的“经济功效”与“规则构建”的双重局限性^⑤将有所助益,对《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出的面向全球的高质量自由贸易区网络而言意义重大。

从内外两个角度出发观察,从完善RCEP规则入手来推动解决亚太地区自贸格局原产地规则的问题是当前地区政治经济形势中的最优解。从外在因素来讲,其

^① RCEP原产地规则中关于原产地核查的规定只有6款。

^② See Erlinda M. Medalla, *Towards an Enabling Set of Rules of Origin for the Regional Comprehensive Economic Partnership*, 3 ERIA Discussion Paper Series 3 (2015).

^③ 参见厉力:《自由贸易区的原产地规则研究》,复旦大学出版社2013年版,第86-90页。

^④ See Dylan Geraets, Colleen Carroll & Arnoud R. Willems, *Reconciling Rules of Origin and Global Value Chains: The Case for Reform*, 18 *Journal of International Economic Law* 287 (2015).

^⑤ 参见刘彬:《“规则制华”政策下中国自由贸易协定的功能转向》,《环球法律评论》2020年第1期,第177-179页。

一,尽管当下原产地规则存在已经较为完善和成熟的泛欧(Pan-euro)模式与北美模式,^①但亚太地区的经济发展水平和情况与欧美有差异,不能简单地移植套用。其二,现今世界经贸格局受到贸易保护主义的冲击,^②WTO争端解决机制仍困于停摆僵局之中,现阶段推动落实原产地规则的全球性协调有极大困难。不论是将全世界最惠国关税待遇一律降到零以废除所有的原产地规则,^③还是在全球范围内统一原产地规则,^④在中短期内都是几无可能实现的目标。而从内在因素来看,自由贸易协定本身的制度设计就为其日后的更新发展奠定了基础。与其他国际条约不同,自由贸易协定一般都要求成员方定期进行审议以完善规则,还可能推出贸易协定“升级版”,RCEP也不例外:除RCEP原产地规则规定生效5年内对累积制度以及原产地声明规则进行审议之外,RCEP第20章最终条款亦要求各缔约方每5年进行一次一般性审查来更新和完善RCEP的内容。

基于此,亚太地区原产地规则应以降低企业的交易成本为根本导向,推动亚太地区原产地规则的协调和统一;将原产地规则由“政府本位”转型为“企业本位”,破除利用原产地规则与降低交易成本之间的悖论,以提高自贸规则的利用率。

(一)促进亚太自贸格局下原产地规则的协调和统一

亚太地区存在的“意大利面条碗现象”对原产地规则制度功能的实现起了严重的阻碍作用,而RCEP现有规则对于消解“意大利面条碗现象”的作用有限。“意大利面条碗现象”在RCEP落地之后还将继续存在于亚太地区。破解“意大利面条碗现象”的关键在于要实现区域内原产地规则的协调和统一,而泛欧模式破解“意大利面条碗现象”的成功经验可以为此提供宝贵的参考。

20世纪八九十年代,欧洲贸易协定体系同样存在“意大利面条碗现象”,彼时欧洲各种区域贸易协定中都有各种不同的原产地规则,不仅给政府带来了巨大的管理压力,也让企业背负了高额的交易成本。^⑤因此,1993年欧盟成立后,探索解决原产地规则悖论就成为欧盟区域经贸规则改革的焦点。1994年起,欧盟委员会开始逐步推行泛欧原产地规则,利用统一的原产地规则和对角累积制度促进原产地规则的区域协调,并在2002年与地中海沿岸各国和非加太集团分别签订的经济协作协定中将泛欧

① 参见梁瑞:《区域贸易规则:原产地规则研究》,知识产权出版社2012年版,第63页。

② 参见李雪平:《国际贸易法制的变迁原理及中国的政策选择》,《法学评论》2021年第2期,第155页。

③ 参见[美]贾格迪什·巴格沃蒂:《贸易体制中的白蚁:优惠贸易协定如何蛀蚀自由贸易》,黄胜强译,中国海关出版社2015年版,第105页。

④ See Paul Breton, Rules of Origin, in Arvid Lukauskas, Robert M. Stern & Gianni Zanni (eds.), Handbook of Trade Policy for Development 575 (Oxford University Press 2013).

⑤ See Stefano Inama, Rules of Origin in International Trade 293-295 (Cambridge University Press 2022). 参见厉力:《自由贸易区的原产地规则研究》,复旦大学出版社2013年版,第128页。

原产地规则向区域内外推广。^①但此时泛欧原产地规则是以双边贸易协定中的附属议定书形式存在的,不利于进行规则的调整和更新。为此,欧盟于2010年牵头推出了《泛欧—地中海优惠性原产地规则公约》(以下称“PEM公约”),将欧盟与区域内外各国间订立的约60个自由贸易协定中关于适用泛欧原产地规则的附属议定书统一置换为PEM公约所确立的原产地规则。^②这样一来,无须经过各国国内的批准程序就可以及时地对泛欧原产地规则进行修改和调整,以适应经济发展形势。

当前亚太自贸格局中面临的“意大利面条碗现象”和欧洲20世纪末的原产地规则困境十分相似。泛欧模式的具体制度设计虽然未必适合亚太地区经济发展情况,但其推动原产地规则协调统一的经验仍值得借鉴。RCEP和现有的经贸协定不是取代和被取代的关系,未来亚太自贸格局中将出现多种原产地规则并行的情况;但RCEP的重要突破在于提供了一个覆盖面广的统一原产地规则,这为实现原产地规则的区域协调提供了良好契机。考虑到亚太地区各成员方之间现有的原产地规则差异较大,调和难度相对较高,^③亚太各经济体可考虑以RCEP作为平台,利用RCEP设置的联合委员会展开多边对话,首先推出亚太地区贸易协定的原产地规则模板,供各国在进行双边或区域经贸谈判时选用;在积累实践经验的基础上,再考虑效仿PEM公约的成功实践,最终通过签署统一的亚太优惠性原产地规则公约置换亚太各国之间订立的原产地规则,从而完成亚太自贸格局中原产地规则的协调统一。对于我国而言,促进区域性原产地规则走向统一,不仅能减轻企业在多重规则下的交易成本负担,更能降低我国在双边或多边经贸谈判中的交易成本。这对中国实现从国际经贸规则的“遵守者”到“制定者”的身份转换具有战略意义。

(二)增强区域贸易协中原产地规则自身的吸引力

实现原产地规则的区域融合与统一固然是治本之道,但要实现这一目标需要的是长期努力和协调。从短期的角度出发,应通过RCEP的定期审议机制对RCEP的规则进行完善和修改,尽可能增强原产地规则本身的灵活性、便捷性,吸引企业更积极主动地利用区域贸易协定获取关税优惠。

前文已经指出,RCEP原产地规则吸引力欠佳的症结在于其复杂混乱的降税安排。由于RCEP是以“两两出价”的形式进行关税减让谈判,在短期内RCEP中普遍存在的关税差异的情况不太可能改变。但要在关税减让安排上提升RCEP的吸引力并

^① 参见梁瑞:《区域贸易安排原产地规则研究》,知识产权出版社2012年版,第63页;厉力:《自由贸易区的原产地规则研究》,复旦大学出版社2013年版,第128页。

^② 平覚:「グローバル、サプライチェーン下におけるFTA特惠原産地規則の課題」,平成29年度~平成30年度大阪税関との包括連携協定に基づく共同研究報告書,頁18。See also Pierre-Jacques Larriue, Jan Vangheluwe & Guillaume Dorey, *The Regional Convention on Pan-Euro-Mediterranean Preferential Rules of Origin: Remediating the Spaghetti Bowl Effect*, 72 WCO News 42-44 (2013).

^③ See Antonio Estevadeordal, Jeremy Harris & Kati Suominen, *Multilateralising Preferential Rules of Origin around the World*, 237 IDB Working Paper Series 54 (2009).

非无路可循。RCEP在货物贸易一章中设有加速关税承诺条款,既允许缔约方之间就关税承诺的加速或改进展开磋商,也允许缔约方单方面对自身的关税承诺进行改进。^①因此,在未来进行规则审议的过程中,应将着眼点放在推动各成员方加速和改进自身的关税承诺上,缩短降税期间、提高降税幅度、扩展降税品目,吸引企业利用RCEP规则。

就原产地实体规则而言,现有缺陷主要在于规则过分简单导致的规则限制性过强、灵活性较差的问题。在未来针对RCEP原产地规则的审议过程中,除了要尽快推动全面累积条款落地之外,还可考虑扩大实施双重甚至多重实质性改变标准的产品范围,并增列更多的区域价值成分计算方法供企业选择,赋予企业更大的选择空间,降低企业的用惠门槛。这里需要指出的是,同CPTPP相比,RCEP的原产地规则总体上还是保持了亚太地区原产地规则简明易行的基本特征,这对发展中国家而言至关重要。^②所以,在审议完善RCEP规则的过程中应杜绝规则中出现不必要的限制和难以操作的规定,避免出现原产地规则朝着过度复杂发展的“二次矫枉过正”。

从原产地程序规则来看,RCEP中的原产地证明签发由“机构规制模式”逐步过渡到“自我认证模式”的制度安排符合国际发展趋势,也将对降低企业的行政合规成本起到正面作用。原产地规则的便捷度有了质的飞跃。但值得思考的是,现阶段RCEP只允许经核准的出口商提交原产地声明,^③而未来出口商、生产商乃至进口商均将被赋予自主进行原产地声明的资格,此时海关部门将会如何对原产地资格进行审查和监管?目前全面放开原产地声明的主体限制尚待进一步审议,现有文本也对原产地声明和原产地证明之间的关系保持了沉默。因此,合理地处理二者关系以避免借原产地证明施加变相的非关税壁垒应当是下一阶段RCEP规则审议时需要重点关注的内容。

(三)推动原产地制度设计由政府本位转向企业本位

在政府本位观念的影响下,原产地规则往往是以方便政府监管作为规则设计的落脚点。不论是一刀切式的实质性改变判断标准,还是对原产地核查措施的模糊规定,其背后都暗含政府本位的观念。商签贸易协定的主体固然是政府,但真正运用规则实施国际贸易活动的是贸易企业。如果原产地规则制定中只考虑政府的监管而忽略企业的需求,就会导致企业“知难而退”最终放弃运用区域贸易协定。有论者提出,RCEP原产地规则的营商友好程度对其是否成功起关键作用,^④而达成目的之关键就在于使制度设计实现由政府本位向企业本位的转换。

① 参见RCEP第2章第5条。

② See Oliver Cadot, *et al.*, Introduction, in Olivier Cadot, *et al.* (eds.), *The Rules of Origin - Rules of Origin in Regional Trade Agreements* 15 (Oxford University Press 2005).

③ 参见RCEP第3章第16条。

④ See Pramila Crivelli & Stefano Inama, *Making RCEP Successful Through Business-Friendly Rules of Origin*, <https://blogs.adb.org/blog/making-rcep-successful-through-business-friendly-rules-of-origin>, visited on 10 February 2023.

首先,应提高企业在经贸规则谈判中的参与程度。应扭转过去企业在贸易协定谈判中缺位的局面,邀请企业参与自贸规则的谈判,充分广泛地调查各行业的现实状况,准确评估其对原产地规则的需求,并将成熟的商业惯例纳入自由贸易协定谈判的视野之中。^①亚洲开发银行的调查研究指出,信息匮乏是困扰企业利用原产地规则最为主要的问题。^②邀请企业参与自贸规则的谈判有助于消除企业对经贸规则的不了解和不信任,使企业对如何把握和利用经贸规则有更为清楚准确的认知。

其次,应提升行政管理和执法的透明度和可预期性。RCEP中有关核查的规定虽然相比以往已经有所改善,但仍然留给海关极大的自由裁量空间,除在未来的审议和修改中应当加以进一步明确外,还可以借鉴《北美自由贸易协定》的经验,^③起草统一的原产地规则实施条例作为补充:一方面可以限缩各国海关的自由裁量权,另一方面也能避免不同海关行政程序、认定标准的区别给企业带来不必要的负担。

最后,政府应回应企业在信息保护方面的关切和需求。除应明确在原产地证明签发程序中的信息受到保护之外,还应当考虑明确企业遭遇信息泄露问题时的救济程序和相关罚则。

余论

政府固然应不断努力促成原产地规则的完善,但企业也绝不能“作壁上观”。从过去的经验来看,企业的应对策略往往是消极地直接弃用贸易协定的优惠待遇以应对高企的交易成本,这或许可以看做企业基于自身利益考量“用脚投票”作出的无奈之选。经过多年的谈判和努力,不管是自由贸易协定中关税优惠的幅度还是覆盖商品的范围都较过去有了长足的进步,且政策上也更鼓励自身建设水平更高的企业(如“经核准出口商”)^④获得更多优惠空间。可以说,利用制度产生的交易成本过高等弊病已经得到了很大的纾解。

在这样的背景下,如果企业一直沉溺在“利用原产地规则更麻烦、交易成本更高”的刻板印象和思维定式中,一味逃避对原产地规则的学习与利用,反而会造成更大的不利益:其一,主动利用自由贸易协定的企业将享受比其他企业幅度更大的关税优惠,且这种关税优惠幅度将会越来越大;其二,包括RCEP在内的各类贸易协定都对自

① See Andrew Grainer, Trade Facilitation: A Conceptual Review, 45 Journal of World Trade 39 (2011).

② See Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja, Main Findings and Policy Implications, in Masahiro Kawai & Ganeshan Wignaraja (eds.), Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding? 39-40 (Edward Elgar 2011).

③ See Pramila Crivelli & Stefano Inama, Making RCEP Successful Through Business-Friendly Rules of Origin, <https://blogs.adb.org/blog/making-rcep-successful-through-business-friendly-rules-of-origin>, visited on 30 September 2022.

④ 因应RCEP之生效,海关总署于2021年11月针对经核准出口商的管理出台《中华人民共和国海关经核准出口商管理办法》。

身经营管理状况较完善的企业实施更大程度的让利措施,如RCEP就允许经核准出口商自行签发原产地证明、对于受认证的经营者提供额外的贸易便利化措施等,^①此类企业的交易成本将被进一步降低。因此,企业应主动将原产地规则的给惠措施转化为自身的竞争优势。

The Paradox and Solution of the Origin Rules in Asia-Pacific Regional Trade Agreements: Take RCEP as an Example

Abstract: The institutional purpose of preferential rules of origin (hereinafter “ROOs”) is to allow enterprises to enjoy preferential tariffs to reduce the transactions costs. However, there is a paradox in the current Asia-Pacific Regional Trade Agreements (hereinafter “RTA”) patterns that the use of ROOs will conversely raise the transactions costs. Consequently, the RTA utilization rate is at a chronically low level. The factors leading to this paradox can be attributed to three points: the “spaghetti bowl phenomenon” caused by overlapping ROOs, highly restrictive substantive rules and inconvenient procedural rules. ROOs in RCEP is a major innovation and breakthrough in solving these problems, but there are still some defects in the current ROOs. Promoting regional harmonization of ROOs, enhancing the attractiveness of the ROOs as well as transforming the system design from government-based to enterprise-based shall be the core endeavours in the future.

Key words: RCEP rules of origin; regional trade agreement; spaghetti bowl phenomenon

(责任编辑:肖军)

^① 如RCEP第4章第13条规定,受认证的经营者可以享受降低单证和数据要求、加快放行时间、延迟支付各类费用等一系列贸易便利化措施。