

中国—东盟自由贸易区原产地标准及其完善研究

孙莉

(浙江大学 法学院, 浙江 杭州 310028)

摘要 统一完善的原产地规则是自由贸易区成功运行的关键。然而,中国—东盟自由贸易区(CAFTA)现行的原产地规则仍存在诸多问题。原定于2004年6月30日之前完成的原产地标准的相关谈判未能取得实质性进展,更使得CAFTA前途迷雾重重。CAFTA的特殊性决定了在制定原产地标准时不可能简单地照搬国外模式,如何完善原产地标准,使之符合CAFTA的发展要求并与国际接轨,已经成为迫切需要解决的重要问题。

关键词 中国;东盟;自由贸易区(FTA);CAFTA;原产地规则;原产地标准

中图分类号 F741.2

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2005)02-0009-04

在多边贸易机制举步维艰的情况下,FTA(Free Trade Area),即自由贸易区^①,正成为一种更易被人接受的区域性替代选择。从2002年11月4日《中国—东盟全面经济合作框架协议》的签署到“早期收获”方案的顺利实施,中国—东盟自由贸易区(China—ASEAN Free Trade Area,以下简称CAFTA)的推进过程之快令人惊叹。然而原定于2004年6月30日之前完成的有关CAFTA原产地标准的谈判未能实现既定目标,这给我们敲响了一记警钟:构建CAFTA虽然前景光明但道路曲折,原产地规则就是其中一个迫切需要解决的问题。不断加强的全球化趋势使得跨国生产、经营、服务活动日趋频繁,越来越多的贸易产品往往不止一个国家或地区参与生产和加工,这就给原产地的判定增加了难度。而自由贸易区各成员对外保持差别关税的漏洞使得区外产品很可能以低税率成员国为“跳板”进入CAFTA大市场,从而造成“贸易转向”效果。CAFTA应当采用怎样的原产地标准以确保区内原产货物享受到优惠税率的同时,有效防止此种贸易规避行为,已经成为一个不仅涉及海关统计而且牵涉到各国贸易利益的关键问题。

一、CAFTA原产地标准概述

1. 目前国际上通行的原产地标准简介

尽管目前世界各国和地区制定的原产地规则制

度千差万别,但其所采用的原产地标准基本可以归结为两类^[1]:一类是对于完全获得或生产的产品采用完全原产标准。这类产品的最大特点就是百分之百“土生土长”,不含有任何该国家或地区以外的原材料、部件或劳务要素,整个生产过程自始至终都在一国或一个地区内完成。在此不作赘述。另一类是对于非完全获得或生产的产品,采用实质性改变标准。但这一标准比较笼统,缺乏可操作性,并需要由相关国家通过一些具体的标准对其加以解释。以CAFTA为例,其采用的是以增值百分比标准为主,兼采用其他标准。

2. CAFTA原产地标准

2004年1月1日起正式实施的《中国—东盟自由贸易区原产地规则》之规则二对CAFTA原产地标准作出了总括性规定:“如果一成员方进口的产品符合以下任何一项原产地要求,该产品应视为原产货物并享受优惠关税减让:(一)规则三明确规定的完全获得或生产的产品;(二)符合规则四、五或六规定的非完全获得或生产的产品。”

根据规则四、五的规定,非完全获得或生产的产品,只要符合以下条件之一,就可以视为区内原产产品:①原产于任一成员方的成分应不少于40%;②原产于成员方境外的材料、零件或产物的总价值不超过所获得或生产产品离岸价格的60%,且最后生产工序在成员方境内完成;③最终产品的中国—东

收稿日期 2004-10-10

作者简介 孙莉(1981—),女,江苏盐城人,硕士研究生,从事国际经济法研究。

①GATT1947第24条第8款(乙)项将其理解为“由两个或两个以上的一组关税领土所组成的对成员领土之间实质上所有有关产自此类领土产品的贸易取消关税或其他贸易限制的集团。”

盟自由贸易区累计成分(即所有成员方成分的完全累计)不低于40%,则该产品应视为原产于制造或加工该制成品的成员方境内。其中,

$$\text{中国—东盟自由贸易区成分} = 100\% - \frac{\text{非CAFTA材料价值} + \text{不明原产地材料价值}}{\text{离岸价格}} \times 100\%$$

至于规则六所规定的产品特定原产地标准(即在一成员方经过充分加工的产品应视为该成员方的原产货物)本应单独规定在附件二当中,但由于2004年6月30日的谈判宣告失败,目前尚未形成具体的法律文件。谈判分歧在于CAFTA各成员国敏感产品存在相当大程度的相似性,存在利益冲突。

二、CAFTA原产地标准的缺陷及其成因

北美自由贸易区(以下简称为NAFTA)历经十年的发展,已经形成了一套相对比较完备的原产地规则制度,通过与NAFTA进行比较我们可以很容易看出CAFTA在原产地标准方面存在的缺陷。

1. 主体标准的局限性

不论CAFTA还是NAFTA,都没有简单地采用某种单一的标准来解释“实质性改变”,而是都综合采用了三种标准,只是侧重点不同。NAFTA主要采用税目改变标准^①,其优点在于可对确定原产地的条件作出准确客观的规定,便于提供证明材料,但目录的制定比较困难,且容易过时。而CAFTA以增值百分比标准为主,其优点是制定简单,但存在着很大局限性:CAFTA各成员发展水平悬殊,因此以增值百分比标准作为判定原产地的主要标准很可能会产生歧视性待遇后果,降低经济效率并转移投资。同样的产品、同样的生产过程,在不同成员国生产时,完全可能因原材料、劳动力成本等要素价格的巨大差异,而导致原产地判断结果的千差万别,使所谓的公平要求流于形式。另外,增值百分比标准本身的精确度也会受到较多随机因素的影响,如原材料价格和汇率波动等。这显然与原产地标准的根本要求——确定性相悖。

那为什么CAFTA会舍弃税目改变标准而选择增值百分比标准呢?

首先,CAFTA整体发展水平较低,促进经济发展是其首要任务,也是其设定原产地标准的根本出发点。虽然原产地规则的经济效应多被经济学家放在消极范畴的框架内讨论^②,但实际上原产地规则

也可以发挥积极作用²¹。选用增值百分比标准,意味着产品必须有一定比例的原材料、零部件来源于区内方可享受FTA优惠待遇,这就迫使区外企业在自由贸易区内购买一定数量的原材料、零部件,同时,区外出口商为确保其在FTA中的既有市场,可能会选择在区内进行直接投资,以使生产当地化,减少原产地规则对其出口利益造成的损失,这样原产地规则对直接投资也将产生直接作用。当然这一增值率要求不能超过合理的限度,否则会有贸易保护主义之嫌。

其次,税目改变标准以HS制度为基础,要求进、出口双方的关税税目表必须统一,而CAFTA尚不具备这一前提条件。目前HS制度国际通用的是6位数编码,允许发展中国家暂时多加两位,但中国实际已加至10位。而东盟的“共同有效优惠关税”方案是在6位数税目分类的基础上制定的,并暂时将协调编码制8/9位税目分类的某些产品排除在外。

再次,采用税目改变标准意味着需要频繁地对税则目录加以修订以符合技术和经济的发展。繁琐复杂的修订工作对仍处在构建阶段的CAFTA显然是难负重荷。

相比之下,增值百分比标准既不需要制定很长的加工清单,也不需要以HS制度为基础,显然更符合CAFTA的实际情况。另外,东盟从1992年开始组建自由贸易区(AFTA),制度发展已经较为成熟。在中国与东盟携手组建自由贸易区的过程中,为了避免较大的震动,更好地促进CAFTA和AFTA的融合,CAFTA的很多制度实际上是沿袭了AFTA的制度设计,如原产地标准基本就是AFTA的翻版——都以增值百分比标准为主,甚至连40%的区内成分要求也如出一辙。

2. 条文规定过于原则

目前的《中国—东盟自由贸易区原产地规则》和《中国—东盟自由贸易区原产地证书格式及背页说明》条文规定过于原则化,特别是对区内成分的计算方法规定得过于简单,这使得CAFTA原产地标准很可能会成为实践中各种规避行为的温床。虽然已经出台《中华人民共和国海关关于执行中华人民共和国与东南亚国家联盟全面经济合作框架协议项下中国—东盟自由贸易区原产地规则的规定》,但其大部分内容都是照搬CAFTA原产地规则的规定,并没有实现实施细则的功能。随着关税税率的不断降

①《北美自由贸易区原产地规则条例》规定含有区外原材料或零部件的商品,只要这些材料或零部件在任何一成员国得到加工、且加工程度足以改变其关税类别的,即被视为北美地区产品。

②因为它有悖于传统国际贸易理论关于各国依据比较优势参与国际分工以获取贸易利益的理论基础。

低直至实行零关税,可以想象通关工作量必将不断加大,这会导致实践工作上的困难。

因此,CAFTA 必须尽快制定出一套详尽的可操作性强的实施细则。当然,太过细致也并不一定是好事,NAFTA 就有这个教训:由原产地鉴定所造成的沉重的日常文书工作和检验工作非常繁杂,事实上反而成为美国、加拿大和墨西哥 3 国贸易自由化的一大障碍。这样的两难境地,恐怕只有在实践中通过摸索解决。

3. 产品特定原产地标准制定困难

产品特定原产地规则实际上是针对一些敏感产品所设定的特别规则,其所采用的原产地标准相应地也比较特殊,各国各地区做法差异极大,这是由不同的贸易结构和贸易优势所造成的。NAFTA 通过一个专门的备忘录对产品特定原产地规则作出了详尽的规定,足见其重要性。CAFTA 也将产品特定原产地规则单独规定在附件二中,但迄今为止仍未形成具体的法律文件。

这是由多种原因造成的。历史因素以及中国和东盟之间贸易结构和贸易发展政策的相似性决定了 CAFTA 成员之间存在着较多的利益冲突,特别是在贸易问题上,往往较难迅速形成一致意见。不可否认,中国和东盟的贸易结构存在一定的互补性,但 CAFTA 各成员国的优势产品十分相似,贸易发展政策也大多雷同^[3],因此才会在产品特定原产地标准的制定问题上僵持不下。产品特定原产地标准制定困难将成为 CAFTA 原产地制度构建过程中最难跨越的一道鸿沟。如何制定出在确保各国现有优势的基础上,整合 CAFTA 资源、调整区内产业结构、谋求互利共赢的产品特定原产地标准,将是眼前最为紧迫的难题。

三、完善 CAFTA 现行原产地标准的建议

1. 适当借鉴 NAFTA 的成功经验

一般而言,一套完备的原产地标准制度应当包含定义、原产地标准、原产地证书、审议及修改程序、签证操作程序等几个方面。目前的《中国—东盟自由贸易区原产地规则》和《中国—东盟自由贸易区原产地证书格式及背页说明》对此均有所涉及,但仅寥寥数条且结构松散,与长达数百页条理明晰的《北美自由贸易区原产地规则条例》相比,显得太过粗略。对此,笔者认为,不妨参照《北美自由贸易区原产地规则条例》的模式,将《中国—东盟自由贸易区规则》划分为以下几个部分加以具体化和扩展:

第一部分 定义和解释。现行《中国—东盟自由贸易区原产地规则》仅对五个术语作出了简单定义,

这使得 CAFTA 的原产地规则在操作当中极易争议,因此急需加以修订。

第二部分 原产货物。主要是对确定原产地的标准作出规定。现行《中国—东盟自由贸易区原产地规则》的规则二到规则八均可以放到这一部分。

第三部分 地区价值含量。主要是就 FTA 区内成分的计算方法作出详细的规定。不仅要列出计算公式,还应对计算所涉及到的各个要素作出明确规定。可以考虑借鉴 NAFTA 的经验,就一些具体的规定提供一些范例,这样便于企业和管理机构参照适用,也有利于减少争议。

第四部分 原料。这部分主要是就中性成分、包装、附件、备件、工具等材料进行规定。现行《中国—东盟自由贸易区原产地规则》的规则九到规则十一都是这方面的规定,只是规定的过于简略。

第五部分 一般规定。包括无法提供足够信息、转运、无资格运营等方面的规定。CAFTA 对这方面的规定尚比较欠缺,仅仅对直接运输做出了规定。

第六部分 原产地规则的审议及修改。

2. 逐步向税目改变标准过渡

一项制度的构建,首先应当确定其宗旨和目标,因为这决定了整个制度的价值取向乃至生命力。《中国—东盟全面经济合作框架协议》明确指出,“CAFTA 期望最大限度地降低壁垒,加深各缔约方之间的经济联系,降低成本,增加区域内贸易与投资;提高经济效率,为各缔约方的工商业创造更大规模的市场”。因此,其原产地规则自然也应以促进贸易自由化为宗旨。这一宗旨并不是仅仅在 FTA 内部贯彻,而应放在全球环境下进行考虑。我们不可否认原产地规则的种种消极影响,甚至主张在合理的范围内加以利用,但是绝对应当防止原产地规则成为关税减让背景下的非关税壁垒^[4]。而 CAFTA 目前采用的增值百分比标准不可否认地存在一定的贸易转移效用,很可能被指责为贸易保护主义。

CAFTA 成员中有 8 个国家是 WTO 成员,这就决定了 CAFTA 任何制度的构建都必须在 WTO 框架下进行。WTO《原产地规则协议》虽然未涉及优惠性原产地规则,但它显然更倾向于采用税目改变标准来解释“实质性改变”。因为通过税目改变标准,WTO《原产地规则协议》所要求的多边纪律更加容易达到。在全球统一原产地规则的呼声日益高涨的背景下,考虑到更好地与国际接轨的需要,CAFTA 的原产地标准还是应当逐步过渡到采取以税则改变标准为主为宜,也只有这样才能够从根本上实现 CAFTA 的宗旨,促进 CAFTA 更好地向前发展。

3. 加强 CAFTA 内部协调 求同存异

CAFTA 常被人们形象地称为“10+1”,这体现了其组成结构上的特殊性——它是由一个区域经济组织与一个国家所组成的,并且区内各成员发展水平参差不齐,决定了 CAFTA 既不同于北美自由贸易区(以下简称 NAFTA)一国主导而其他国家居于从属和依附地位的情况,也不同于欧盟各成员实力接近且多为发达国家的情况。CAFTA 成功与否很大程度上取决于内部各成员能否协调一致,携手共进。贸易结构、贸易发展政策上的相似性,决定了 CAFTA 各成员对于牵涉到自身贸易利益的问题较难形成一致意见,产品特定原产地规则的谈判进展缓慢也在意料之中。要解决这个问题,必须加强 CAFTA 的内部协调。首先,要增加各成员国政策的透明度,加强信息交流与沟通,消除不必要的误解与猜疑。其次,要进行利益的合理界定与分配,充分考虑到各方的利益诉求,在确保各成员国现有优势的情况下,求同存异,共同实现区内资源整合、结构调整、互利共赢的目标。

4. 建立原产地标准动态调整机制

《中国—东盟自由贸易区原产地规则》第十三条规定“应一成员国要求并经中国商务部及东盟经济部长会议同意,这些规则必要时可以开放供审议及修改”,而对具体如何操作却没有规定。鉴于遵循 WTO 规则及与国际接轨的需要,CAFTA 将逐步向税目改变标准过渡,频繁的税则目录修订工作将对原产地标准动态调整机制提出更高的要求。笔者认为,成立一个 CAFTA 原产地标准委员会或者采用原产地标准论坛等形式,有助于形成一个较理想的制度性框架。此外,在具体的法律文本方面,一些操作性和时间性较强的规定可以仿效 NAFTA 的做法,通过附件和附表的形式来作出规定。这样也可以为以后的修订工作带来便利。

虽然 CAFTA 在前两年的过程中发展很快,但原定于 2004 年 6 月 30 日完成的关于 CAFTA 产品特定原产地规则的谈判未能达成一致,预示着“10+1”在实现一致步调方面更加困难。因此,现行的以增值百分比标准为主的原产地标准必将继续施行相当长的一段时间,CAFTA 目前首先要做的是对具体的计算方法作出详尽的规定,并尽快就产品特定原产地规则达成一致。我们承认,与欧盟和 NAFTA 相比,发展水平参差不齐的亚洲区域一体化之路显然更艰难和缓慢;但这不是一个灾难^①,相信 CAFTA 能够克服障碍,实现互利共赢。

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,1998.6—7.
- [2] 王学.世界贸易组织原产地规则及其贸易影响探析[J].西南民族学院学报(哲学社会科学版),2000(6):97—100.
- [3] 谢震.中国—东盟自由贸易区的组织结构分析[J].江苏社会科学,2003(2):32—33.
- [4] 石斌.与东盟国家资金流动和结算问题研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2003(3):29—31.

(上接第 8 页)

其次,信托监管部门还应加强对房地产投资信托日常经营业务的监管。虽然《信托投资公司管理办法》第五十五条已规定了监管部门对信托投资公司的经营活动可以进行定期或不定期的检查,但笔者认为,在日常监管方面,应该重点检查信托部门的管理和投资政策,以确定其对银行所产生和将要产生的影响。这主要是针对目前房地产信托计划经常是为房地产开发公司提供“过桥贷款”这一现状而言的。信托投资公司目前发行的房地产信托计划的信托贷款比重偏高,监管部门应督促信托投资公司逐步降低房地产信托计划的贷款比例,改为以股权投资为主。只有这样才能充分利用房地产信托为房地产企业融通资金的功能,缓解我国房地产企业的资金压力,带动房地产业的发展。

参考文献:

- [1] 王旭.猴年地产六大提示[N].北京青年报,2004-01-29(20).
- [2] 任佩.美国房地产投资信托(REIT)的模式及其对我国的启示[J].商业研究,2003(22):165—166.
- [3] 威廉姆·B·布鲁格曼,杰夫瑞·D·费雪.房地产金融与投资(第10版)[M].大连:东北财经大学出版社,2000.695,696.
- [4] Charles E Wern III. The Stapled Reit on Ice: Congress '1998 Freeze of the Grandfather Exception for Stapled Reits[J]. Capital University Law Review, 2000.
- [5] 刘晓玲,陈冬凌.房地产投资信托——我国房地产融资新宠[J].现代管理科学,2004(9):103—105.
- [6] 吴琳芳.浅谈投资基金的税收问题[J].财政与税务,2001(11):20—22.
- [7] 白龙,何红宇.房地产信托融资分析与实践[J].金融实务,2003(11):54—55.

①引自东盟秘书长王景荣在接受路透社采访时的发言。