

低度開發國家於單邊優惠機制下適用優惠性原產地規則之 困境

唐君豪、劉穎蓁

2014 年 10 月 30 日，以烏干達為首之低度開發國家集團(The Least Developed Countries Group, LDCs Group, 下簡稱 LDCs 集團)，於 WTO 原產地委員會(Committee on Rules of Origin)會議上提出一份「低度開發國家於單邊優惠機制下適用優惠性原產地規則之困境」¹之立場文件(Position Paper)，該份立場文件中針對現有單邊優惠機制下之優惠性原產地規則(Preferential Rules of Origin, Preferential RoO)進行分析，提出 LDCs 適用現有優惠性原產地規則中，特別是國家累積規定(Cumulation)²與附加價值百分比(value-added percentage, VA)計算³所面臨之困境，並認為現有原產地規則已不合時宜，呼籲會員國應修改自 1970 年起即無實質修正之原產地規則，以利低度開發國家之產品進入已開發國家市場。

本文擬以此份文件為主軸，聚焦於國家累積規定與附加價值率計算之內容與相關爭議。首先，本文將說明優惠性原產地規則的內涵，復探討現況下 LDCs 適用優惠性原產地規則之困境；最後，整理 LDCs 提出之可能改善方法，並作一結論。

優惠性原產地規則制度介紹

根據 WTO 原產地規則協定(Agreement on Rules of Origin)第 1 條⁴規定，原產地規則(Rules of Origin, RoO)係指國際間商品貿易往來中，各國用以決定進口貨品產地來源的依據。依據 WTO 原產地規則協定第 9.1.B 條規定⁵與通常實務運作，用以作為決定產品原產地之標準(criteria)可大致分為以下兩種：首先，

¹ WTO, Committee on Rules of Origin, *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, G/RO/W/148 (Oct. 28, 2014).

² 關於國家累積具體內容詳見下述。

³ 關於附加價值率之計算具體內容詳見下述。

⁴ Agreement on Rules of Origin, art. 1.1: "For the purposes of Parts I to IV of this Agreement, rules of origin shall be defined as those laws, regulations and administrative determinations of general application applied by any Member to determine the country of origin of goods provided such rules of origin are not related to contractual or autonomous trade regimes leading to the granting of tariff preferences going beyond the application of paragraph 1 of Article I of GATT 1994."

⁵ Agreement on Rules of Origin, art. 9.1.B: "Rules of origin should provide for the country to be determined as the origin of a particular good to be either the country where the good has been wholly obtained or, when more than one country is concerned in the production of the good, the country where the last substantial transformation has been carried out."

若當生產僅涉及一個國家者，即以其「完全取得」(wholly obtained)之地作為產品原產地；另外，當有進口原料、零組件涉及到產品製程時，使產品之生產涉及二國或以上者，則以「實質轉型」(substantial transformation)或「充分加工」(sufficient working or processing)作為判斷其最後製成地是否為原產地之基準。此外，依據「簡化與調和關務程序國際公約」(又稱京都公約，The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures, Kyoto Convention) 附件 D.1.6之規定，究否構成實質轉型有三項判斷標準，分別是關稅稅則號別改變(Change of Tariff Heading)⁷；清單所列之製造或加工工序(Lists of Manufacturing or Processing Operations)⁸；與從價比例(Ad Valorem Percentage Rule)⁹或附加價值百分比¹⁰，當中附加價值百分比之計算方式各國不同，例如在北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)中即採取交易價值與淨成本法¹¹。另外，各國對於附加價值百分比之規範，主要可分為兩種態樣，其一係規定非原產地原料最大之限度；其二係規定國內含量之最小額度¹²。

原產地規則之分類依其貿易對象可分為非優惠性原產地規則(Non-preferential RoO)與優惠性原產地規則，前者泛指適用於各種貿易保護政策之原產地規則，如：限制進口、配額管制、反傾銷與平衡稅課徵之貨品原產地認定；後者則是用以決定貨品是否符合優惠關稅待遇的條件(如於區域貿易協定或自由貿易協定中)，且優惠性原產地規則多為自由貿易區域協定(Free Trade Area)及優惠性貿易協定(Preferential Trade Arrangement)之一部分，包含單邊、雙邊，或多邊之貿易協定¹³，其相關適用要件往往較非優惠性原產地規則嚴格。

由於上述判定原產地之方式，如：關稅稅則號別改變與附加價值百分比等較

⁶ World Customs Organization, *1973 Kyoto Convention Annex D.1.*, available at <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/kyoto/ky-d1-e0.htm> (last visited Jan. 19, 2015).

⁷ 即當出口國就先前所進口之原料或零組件經加工處理後之產品，若其關稅稅則之號別相對於投入物料發生變動時，即得認定該產品在出口國發生實質轉型，該出口國即可被認定為原產地。

⁸ 透過清單所列之製造或加工程序，來判斷決定進行該製造或加工行為之國家是否可被認定為該產品之原產地。

⁹ 從價比例係指藉由判斷該地加工生產所投入之價值是否達到一定水準，以認定該地是否為原產地之方法。

¹⁰ 附加價值百分比係指藉由判斷於該地加工生產所增加之價值是否達到一定水準，以認定該地是否為原產地之方法。

¹¹ 林培州，比較國際區域貿易協定之優惠性原產地規則—兼論東亞經濟整合對我國之影響，貿易政策論叢，2004年12月第2期，頁251-283，2004年。

¹² World Customs Organization, *The Methods To Determine "Substantial Transformation" – The Value Added Method*, available at <http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/instrument-and-tools/comparative-study-on-preferential-rules-of-origin/specific-topics/general-annex/val.aspx>(last visited Jan. 19, 2015).

¹³ Institute of International Trade, *Rules of origin*, available at <http://iitrade.ac.in/kmarticle.php?topic=Rules%20Of%20Origin> (last visited Jan. 19, 2015).

不利 LDCs¹⁴，故為平衡各國地理環境與資源稟賦之差異，實務上多制定相關之輔助性規則，使優惠性原產地規則在適用上，得予以較寬之條件，盡可能地使 LDCs 享有優惠性之關稅。輔助性規則包括：國家累積¹⁵、吸收原則 (Absorption rule)¹⁶、容忍原則或微量原則 (Tolerance or *de Minimis* Rule)¹⁷ 與委外加工 (Outward Processing)¹⁸。

優惠性原產地規則之效果及作用有三：第一、避免迂迴貿易 (trade deflection) 之搭便車問題，其作用主要是扮演維護區域貿易協定會員國互惠貿易利益的守門員角色 (gate-keeper)，以嚴防非協盟國利用迂迴貿易行為而享有免費搭便車的利益¹⁹；第二、作為隱藏性的貿易保護 (hidden protection) 工具，即可運用複雜而且嚴格的原產地規則，以增加非區域貿易協定會員國出口廠商之貿易成本，從而降低其利用優惠關稅進行對外貿易之誘因，間接達到抵消區域內貿易自由化的衝擊影響效果²⁰；第三、對內作為扶植發展國內關鍵性中間原料產業的政策工具，藉此吸引外人直接投資發展國內關鍵中間原料產業²¹。

優惠性原產地規則於 WTO 部長會議及原產地委員會之探討

(一) WTO 第九屆部長會議決議

優惠性原產地規則於目前實務運作下，對於 LDCs 有不利之影響，故各國於 2013 年 WTO 第九屆部長會議所提出之峇里套案中，即針對優惠原產地待遇做探討，決議內容包括從價百分比、稅則列號變更、特殊製程，與國家累積等議題，分述如下：

1. 從價百分比

從價百分比係指一產品在生產過程當中，可容許非 LDCs 之增值百分比最高可達 75%，因此對於 LDCs 而言，只要其生產過程中增值的百分比達到 25%，即可認定該 LDCs 為原產國，並享受優惠待遇²²。

¹⁴ 林培州，前揭註 11，頁 258。

¹⁵ 關於國家累積具體內容詳見下述。

¹⁶ 即若出口之最終產品，其某項產品組件所內涵非原產物料之進口比率不超過 (或超過) 原產地規則的進口內涵上限比例規定，則該產品組件將 100% 完全視為原產組件 (或非原產組件)。

¹⁷ 即允許一定微量比例之非原產物料使用，而不影響其依稅則列號變更或特定製程準則。

¹⁸ 即針對商品出口委由第三國代工處理後再轉進口之商品，制訂例外不同於規定原產產品之加工作業處理。一般而言必須在該產品所屬領地內進行之特殊規定，使其不會因在第三國代工製造而影響其最終產品的原產地位。

¹⁹ 林培州，前揭註 11，頁 254。

²⁰ 林培州，前揭註 11，頁 254、255。

²¹ 林培州，前揭註 11，頁 255、256。

²² WTO, *Ministerial Decision of 7 December 2013 – Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*, ¶ 1.3, WT/MIN(13)/42, WT/L/917 (Dec. 11, 2013).

2. 稅則列號變更

稅則列號變更係指：原材料經加工或製造後之產品與原材料歸屬之貨品稅則號列前六位碼相異即為 LDCs 國家產品，可享用貿易優惠措施²³。

3. 特殊製程

特殊製程之部分即考慮 LDCs 國家之生產能力，將特殊製程條件納入考量²⁴。

4. 國家累積

國家累積即允許 LDCs 在進行混合原產地原料之加工生產時，並不會因其混用其他 LDCs 之原料，而使之喪失其原產地國地位²⁵。其目的係促使更多地域範圍都能符合原產地規則之規定²⁶，藉由累積原產價值之方式，進而促成更多 LDCs 間資源及生產上之合作與共享²⁷，平衡資源稟賦較為不利國家可能之劣勢，同時亦可抑制對於非 LDCs 原料的使用²⁸。

整體而言，該決議之目的係藉由給予 LDCs 國家出口之產品優惠待遇，以加速 LDCs 國家產品之出口。

(二) 2014 年 4 月原產地委員會會議

依照 2013 年 12 月之峇里部長會議決議下之指導原則 (guidelines)，原產地委員會每年應審查針對 LDCs 優惠性原產地規則之相關發展，並上呈給 WTO 總理事會 (General Council)²⁹。原產地委員會於 2014 年 4 月之會議續而針對峇里套案之決議做討論，原產地委員會之主席提議事項有三，包括 WTO 成員應盡速通知其影響 LDCs 進口之優惠性原產地規則的修正或新條文，且此通知應透過常規之程序 (regular procedures)，另外，成員國應確保系爭訊息明確、完整，且可取得 (available)³⁰；此外，委員會將於下次會議時檢驗影響 LDCs 進口之優惠性原產地規則的修正或新條文³¹；再者，委員會將收集相關資訊與意見，彙整

²³ *Id.* ¶ 1.5.

²⁴ *Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*, *supra* note 22, ¶ 1.6.

²⁵ *Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*, *supra* note 22, ¶ 1.7.

²⁶ 蔡孟佳，從經濟效果論優惠性原產地規則之適法性及其未來發展，歐美研究，2012 年 6 月，42 卷 2 期，頁 281-337，2012 年。

²⁷ *Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*, *supra* note 22, ¶ 1.7.

²⁸ 蔡孟佳，前揭註 26，頁 288。

²⁹ *Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*, *supra* note 22, ¶ 1.10.

³⁰ WTO, Committee on Rules of Origin, *Minutes of the Meeting of 10 April 2014*, ¶ 4.1.1, G/RO/M/62 (June 19, 2014).

³¹ *Id.* ¶ 4.1.2.

報告上呈給總理事會及 LDCs 次級委員會 (LDCs Sub-Committee)³²。

(三) 2014 年 10 月 30 日原產地委員會會議

甲、對現制之批評

以烏干達為首之低度開發國家集團於本次之原產地委員會上提出一份「低度開發國家於單邊優惠機制下適用優惠性原產地規則之困境」之文件，其提出對現制之批評，分述如下：

乙、現制過於老舊，不符世界潮流：

昔日優惠性原產地規則之目的係為保護共產社會之工業，鼓勵受惠國建立自己的產業；但就現狀而言，昔日之目的已不復存在，且現今多採全球化製造，然而優惠性原產地規則並未就此修正其規定，以利於 LDCs 使用相關出口優惠³³。

丙、相關之遵從成本高昂，且以紙本進行作業的程序(Paper-based procedures) 已不合時宜³⁴。

丁、優惠性差額 (Preferential margin) 逐年下降：

由於現況下相關之優惠性原產地規則日趨嚴格，且遵從成本高昂，不利於 LDCs 適用相關優惠，故造成優惠性差額逐年下降³⁵。

戊、Duty Free Quota 倡議應如何適用，至今未有定論：

1996 年之 WTO 新加坡部長會議提出之「低度開發國家免關稅與免配額市場進入」(Duty-Free and Quota-Free Market Access for Least-Developed Countries) 倡議，其後雖歷經七次部長會議³⁶，然至今仍未就免配額市場進入與優惠性原產地規則間之相關規範，予以具體且明確之界定³⁷。

己、現有規範過於嚴格：

³² *Minutes of the Meeting of 10 April 2014*, *supra* note 30, ¶ 4.1.3.

³³ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, *supra* note 1, ¶ 1.3.

³⁴ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, *supra* note 1, ¶ 1.3.

³⁵ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, *supra* note 1, ¶ 1.4.

³⁶ 即 1997 年日內瓦部長會議、1999 年西雅圖部長會議、2001 年杜哈部長會議、2003 年坎昆部長會議、2005 年香港部長會議，與 2009 年、2011 年日內瓦部長會議。

³⁷ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, *supra* note 1, ¶¶ 1.6-1.9.

以成衣製品中規定之「雙重製造階段」(Double processing stage)³⁸為例，其規定紡紗(Yarn)、布料(Fabric)階段在成衣(apparel)之製造過程中，須使用國內編織或製成的紡織品，然此製造階段早已不存在於現存藉由全球化生產製程，以追求成本最小化之價值鏈中³⁹。

庚、國家累積規定仍有缺失：

位於撒哈拉沙漠或島國的LDCs由於國內低度工業基礎以及運輸成本高昂，故仍無法適用國家累積規定⁴⁰，顯見峇里套案之決議仍無法有效解決現況下LDCs適用優惠性原產地規則之困境。

辛、附加價值百分比之計算方式存有許多不足之處：

針對現況下附加價值百分比之計算方式，LDCs集團提出許多批評，包括進口原物料製成之最終財貨容易受匯率波動影響，即本國貨幣升值時，其附加價值率反倒會下降，不利於LDCs⁴¹；百分比之門檻訂定和私部門諮商有困難，易淪為武斷設定⁴²；開發中國家勞動成本相對便宜，且在生產價值鏈中因其負責的部分屬於加工製造，其所貢獻之附加價值有限，因此在此附加價值計算下反而不利⁴³；對於出口生產廠商而言，為了合理計算其生產產品的附加價值率，不但必須具備足夠的會計記帳能力，更將因此而負擔相當繁複的會計計帳成本⁴⁴，故一般而言，以區域內原產附加價值率作為產品原產地的認定準則，將相對較不利於發展程度落後的開發中國家⁴⁵。

對現制之建議

同份文件中LDCs集團亦提出四項相關建議。首先，於計算原產財貨及非原產地財貨價值的價值含量(value of originating and non-originating materials)時，

³⁸ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 2.8.

³⁹ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 2.8.

⁴⁰ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 2.13.

⁴¹ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.7.a.

⁴² *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.7.b.

⁴³ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.7.c.

⁴⁴ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.7.d.

⁴⁵ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.7.d.

附加價值百分比之計算方式應改採出廠價值 (Ex-works price) 計算法⁴⁶；其次，LDCs 集團指出，依實證發現，為確保產生實質轉型與真實製造過程皆係於 LDCs，因此附加價值率訂為 15-25% 是最合適的⁴⁷；此外，在計算財貨價值時，應加總運輸成本及保險成本⁴⁸；最後，由於現況下優惠性原產地規則之使用須符合原產地標準與證明文書，且若非直接運送，仍須符合運輸要件⁴⁹，繁複之規定使現況下優惠性原產地規則之使用率逐年下降，故針對使用率過低之問題，LDCs 集團希望能獲得 WTO 會員國之正視⁵⁰。

結論

本文在探究優惠性原產地規則之制度設計後，發現現制下 LDCs 在適用時實存有許多困境，LDCs 並提出四項修改建議。現階段巴西、印度、瑞士、加拿大、歐盟皆表示贊同 LDCs 之提案，但後續是否進行相關法規之修正仍需進一步之研擬⁵¹。

然由於優惠性原產地規則係屬單邊優惠機制，尚需仰賴各國自發修改，是以 LDCs 之呼籲能否促使各國修改相關法規，使其能更透明、簡單，且可促進市場進入；以及在適用上各國能否就更明確之內涵達成共識，使 LDCs 能真正享有優惠性原產地規則所帶來之各項優惠，值得後續觀察。

⁴⁶ 非原產地原料價值 = $\frac{\text{出廠價值} - \text{非原產地原料價值}}{\text{出廠價值}} \times 100$ 、原產地原料價值 = $\frac{\text{原產地原料價值}}{\text{出廠價值}} \times 100$;

Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes, supra note 1, ¶¶ 3.17-3.20.

⁴⁷ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.36.

⁴⁸ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.40.

⁴⁹ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.44.

⁵⁰ *Challenges Faced by LDCs in Complying with Preferential Rules of Origin under Unilateral Preference Schemes*, supra note 1, ¶ 3.45.

⁵¹ *LDCs encourage WTO members to design more effective preferential Rules of Origin*, International Centre for Trade and Sustainable Development, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/lcds-encourage-wto-members-to-design-more-effective-preferential-0> (last visited Jan. 19, 2014).