

直接運輸要求對低度開發國家使用關稅優惠待遇的影響

吳敬廉 編譯

摘要

世界貿易組織下之原產地規則委員會於今 (2019) 年 10 月 17 日至 18 日召開會議，討論低度開發國家使用關稅優惠待遇的機會。本次會議討論的重點之一為：如何解決原本得受有關稅優惠待遇之低度開發國家，因受限於「直接運輸要求」所需要的文件證明，而導致無法真正享受到關稅優惠的待遇此一問題。據此，歐盟近年來導入「不變更原則」的概念，試圖解決出具該等文件證明對使用關稅優惠待遇所造成的阻力，此概念受到低度開發國家的支持，希望能對上開問題提供一個解決方向。

(本篇取材自：News, *WTO Members Examine Impact of Direct Shipment Requirements on Preference Use by LDCs*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Oct. 18, 2019) https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/roi_18oct19_e.htm.)

原產地規則為界定產品來源的標準，其對於貿易政策措施的施行，例如給予開發中國家及低度開發國家 (Least Developed Countries, LDCs) 關稅優惠待遇來說，相當重要。基於原產地規則可能有導致更難以適用優惠待遇之擔憂，因此世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員於 2015 年奈洛比決議通過有關 LDCs 優惠性原產地規則 (The 2015 Nairobi Decision on Preferential Rules of Origin for LDCs)，此決議首次提出了一套取得多邊共識的準則，以幫助 LDCs 出口的產品更容易有資格獲得 WTO 會員所授與的優惠性市場開放¹。

根據 WTO 秘書處於今年 (2019) 年 5 月原產地規則會議發表的文件顯示，即使 LDCs 適用此一較為寬鬆的原產地要求，也往往無法充分使用關稅優惠待遇

¹ 世界貿易組織第 10 次部長會議於奈洛比 (Nairobi) 舉行，此會議重點著重在農業、低度開發國家 (Least Developed Countries, LDCs)、以及杜哈回合 (Doha Round) 之前景等三項議題，並通過了奈洛比套案 (Nairobi Package)。World Trade Organization, Ministerial Declaration of 19 December 2015 WTO Doc. WT/MIN(15)/DEC (Dec. 19, 2015)；關於 LDCs 之優惠性原產地規則，本次部長會議再次肯認第 6 次香港部長會議與第 9 次峇里部長會議所通過的峇里套案內容，另外分別針對判斷原產地的標準、適用該規則的文件要求、以及落實該規則方面予以規範。World Trade Organization, Ministerial Decision of 19 December 2015 – Preferential Rules of Origin for Least Developed Countries, WTO Doc. WT/MIN(15)/47, WT/L/917/Add.1 (Dec. 21, 2015) [hereinafter Nairobi Ministerial Decision]；關於此次部長會議決議內容請參本刊第 190 期專論：施虹好，第 10 次奈洛比部長會議之決議內容介紹，經貿法訊，190 期，頁 1-8，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no190/1.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 12 月 25 日)。

2。於今年 10 月 17 日至 18 日召開的原產地規則會議中，WTO 秘書處再度向會員提交了一份文件，提及「直接運輸要求 (direct consignment requirements)」對 LDCs 使用關稅優惠待遇的影響³。在同一個會議中，LDC 集團 (LDC Group)⁴ 亦提出另外一份相關的文件，反映「直接運輸要求」為該些國家使用關稅優惠待遇的主要障礙⁵。

本文首先說明「直接運輸要求」的定義，並藉此說明關稅優惠待遇因「直接運輸要求」，導致 LDCs 在優惠待遇的使用上受有阻礙。第參部份則介紹歐盟實務，其透過「不變更原則 (Non-alteration)」的概念緩和「直接運輸要求」的困境，以促進貿易便捷化。

壹、「直接運輸要求」及其文件證明

「直接運輸要求」係指受惠國有義務將被授予優惠性市場進入的貨品直接運往優惠授予國，而此一要求不論是在互惠的區域貿易協定 (regional trade agreements)、或是在非互惠的優惠性貿易安排 (preferential trade arrangements) 中，皆相當常見⁶。其目的是確保貨品未有在第三國 (或地區) 做進一步加工的情形⁷，因此貨品從離開受惠國到優惠授予國時是相同的⁸。

「直接運輸要求」反映出一項認定原產地規則的原則，亦即產品的製程必須完全發生在有資格取得優惠性市場國家的境內 (屬地原則)⁹。此規範降低了優惠待遇被濫用的風險，然而其不太可能被嚴格的執行，因為並非所有國家均透過直接的商業貨運路線彼此相連¹⁰。國際貿易下的貨品通過本地、區域、及全球的物流中心進行轉運是相當常見的¹¹，內陸 (Landlocked territories) 地區的進出口

² Committee on Rule of Origin, *Utilization Rates under Preferential Trade Arrangements for Least Developed Countries under the LDC Duty Scheme*, ¶ 1, WTO Doc. G/RO/W/185 (May 9, 2019).

³ Committee on Rule of Origin, *Impact of Direct Consignment Requirements on Preference Utilization by Least Developed Countries, Note by the Secretariat*, WTO Doc. G/RO/W/187 (Oct. 4, 2019) [hereinafter *Secretariat Note*].

⁴ 聯合國的低度開發國家名單為 WTO 所承認，其中在 WTO 的 LDC 集團包括阿富汗、安哥拉、孟加拉等 36 個國家。 *Understanding the WTO: Least-Developed Countries*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm (last visited Dec. 25, 2019).

⁵ Committee on Rule of Origin, *Direct Consignment Rules and Low Utilization of Trade Preferences, Submission by the LDC Group*, WTO Doc. G/RO/W/191 (Oct. 9, 2019) [hereinafter *LDC Group Submission*].

⁶ *Secretariat Note*, ¶ 2.1.

⁷ *Id.* ¶ 2.3.

⁸ *Id.* ¶ 2.1.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.* ¶ 2.3.

¹¹ *Id.*

往往需要倚賴轉運¹²；貨品亦可能透過空運、海運或陸運（鐵路和公路），以不同的聯運方式進行運送¹³。

因此，優惠性原產地規則必須在管理優惠待遇的濫用風險、與國際貨物運輸及配送的現實間權衡。每個優惠性協定對此種權衡的方式不同，造成限制程度不一的狀況¹⁴。國家為了證明其有資格享受關稅優惠待遇的貨品符合「屬地原則」，往往需提供若干文件證明，例如提單或未再加工證明等，但這些文件對於 LDCs 國家來說取得成本相當高，此在峇里部長會議決議¹⁵和奈洛比部長會議決議¹⁶中已被明文提及¹⁷。以下進一步說明直接運輸要求所需的文件證明，如何阻礙關稅優惠待遇的使用。

貳、關稅優惠待遇的使用因直接運輸要求所需的文件證明而受阻

WTO 秘書處於 10 月會議中所提出的報告以內陸（貨品出口往往需經第三國領土）及沿海 LDCs 之優惠待遇使用率作為間接指標，觀察「直接運輸要求」可能產生的影響¹⁸。理論上，假使「直接運輸要求」並沒有對優惠待遇的使用產生影響，則內陸及沿海兩類別的 LDCs 應有相同或相近的能力來使用優惠待遇¹⁹。然而該報告顯示，在優惠待遇的使用率上，兩類別的 LDCs 國家有很大的差異。儘管有資格享有優惠待遇，內陸 LDCs 仍有過半的出口貨品沒有獲得任何關稅優惠待遇（52%），此比例是沿海 LDCs 未充分使用率（21%）的兩倍以上²⁰。相似之結果亦發生在僅針對某一類別產品進行分析所產生的結果，例如，對於適用相同之原產地標準的農產品，內陸 LDCs 的未充分使用率（29%），亦高過沿海 LDCs 的未充分使用率（14%）。上述統計結果很清楚地顯示「直接運輸要求」會對優惠待遇的使用產生影響²¹。

LDC 集團在其提交的文件中亦表示「直接運輸要求」為使用關稅優惠待遇之主要障礙²²。柬埔寨代表 LDC 集團發言，指出大多數優惠授予國要求受惠國提供當貨品過境第三國時的未再加工證明，及貨品並未進入第三國領土內的證明

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ World Trade Organization, Ministerial Decision of 7 December 2013 – Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries, ¶ 1.8, WTO Doc. WT/MIN(13)/42 WT/L/917 (Dec. 11, 2013).

¹⁶ Nairobi Ministerial Decision, ¶ 3.1.

¹⁷ *LDC Group Submission*, ¶¶ 5-8.

¹⁸ *Secretariat Note*, ¶ 3.4.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.* ¶ 3.5.

²² *LDC Group Submission*, ¶ 12.

文件²³。然而此種文件並不容易取得，或可能需花費龐大的成本，因此對 LDCs 來說，根本無法遵守此類要求²⁴。

綜上所述，與「直接運輸要求」有關的文件證明係 LDCs 在使用優惠待遇時難以克服的障礙²⁵。如同本文第壹部分所示，WTO 於相關部長會議中也重申此項關切。

參、以「不變更原則」緩和直接運輸要求所需的文件證明困境

近來，歐盟在一些重要的貿易便捷化條款中引入了「不變更原則」的概念²⁶。根據「不變更原則」，只有在合理懷疑的情形下，歐盟海關才會要求申報者提供證明，若無合理懷疑，海關將推定該批貨品符合「直接運輸要求」，不需提供「直接運輸要求」的相關文件證明²⁷。LDC 集團認為，歐盟的「不變更原則」或其他類似的安排，可以成為其他優惠授予國考慮應逐步採用的最佳做法²⁸。LDC 集團呼籲其他優惠授予國可考慮採取類似的政策，以實踐貿易便捷化並放棄不符合商業現實之做法²⁹。

肆、結論

「直接運輸要求」的目的是降低優惠待遇被濫用的風險，為了滿足此要求，受惠國必須提供證明文件，然而證明文件的取得對於 LDCs 而言過於困難及其成本龐大，導致受惠國在商業現實上難以達成。近年來，歐盟引入「不變更原則」概念，LDC 集團認為倘若其能被廣泛落實，可望將更有利於 LDC 集團使用優惠性關稅待遇。

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* ¶ 13.

²⁵ *Id.* ¶ 5.

²⁶ *Id.* ¶ 21.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.* ¶ 24.

²⁹ *Id.*