

墨西哥就《美墨加協定》汽車原產地規則

向美國提出諮商請求

曾崇耘 編譯

摘要

墨西哥於今 (2021) 年 8 月 20 日向美國提出就《美國—墨西哥—加拿大協定》下汽車原產地規則之適用的諮商請求。墨西哥主張，計算汽車區域價值含量時，一旦汽車「核心零件」之區域價值含量達到 75%，而被視為美墨加原產，於後續投入製成品時得以適用「調高方法」，將其視為 100% 美墨加原產。然而，美國主張《美國—墨西哥—加拿大協定》並未允許調高方法之適用。美國在本案之主張，可見其在進口汽車原產地認定問題上採取較為保守的態度，因而可能影響其他汽車生產國與美國洽簽自由貿易協定之意願，且此案之後續發展亦可能對美墨加汽車供應鏈產生影響。

(取材資料：Brian Picone et. al, *United States Trade Alert: Mexico Requests Consultations with United States Concerning Automotive Rules of Origin Under US-Mexico-Canada Agreement*, White & Case (Aug. 24, 2021), <https://www.whitecase.com/publications/alert/united-states-trade-alert-mexico-requests-consultations-united-states-concerning>.)

今 (2021) 年 8 月 20 日，墨西哥政府於《美國—墨西哥—加拿大協定 (US—Mexico—Canada Agreement, USMCA)》下，針對汽車產品原產地規則 (Rules of Origin, ROO) 之適用，要求與美國進行諮商¹。在該諮商請求中，墨西哥控訴美國藉由對汽車零件及整車 (finished vehicles) ROO 的解釋，向其國內汽車生產者施加特定要求，違反了 USMCA 及《統一規章 (Uniform Regulations)》之規定²。具體而言，墨西哥認為 USMCA 之汽車 ROO 允許「調高方法 (Roll-Up Method)」之適用，即符合區域價值含量 (Regional Value Content, RVC) 門檻之零件，於後續投入製成品 (例如：整車) 時，該零件得以被視為 100% 由美墨加原產³。此規則為製成品之生產者提供了額外的彈性以符合 ROO，進而獲得優惠的關稅待遇。

¹ *Mexico's Request for Consultations*, OFICINA DE LA C. SECRETARIA (Aug. 20, 2021), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/663260/Request_for_consultation_RVC_USMCA_05_08_21_fecha_20.pdf.

² *Id.*

³ *Mexico's Request for Consultations*, *supra* note 1.

然而，美國認為 USMCA 規範並未允許「調高方法」之適用⁴，此立場符合美國想要限制北美汽車供應鏈使用外國零件之目標。

美國與墨西哥已在政治、技術層面就此議題進行過非正式諮商⁵，但並未達成共識。因此，墨西哥訴諸 USMCA 的爭端解決機制，要求與美國正式諮商，以解決此爭端。若兩國政府無法透過正式諮商解決問題，則將根據 USMCA 第 31 條成立小組審理此爭端⁶，而倘若發現美國違反 USMCA，小組便可能授權墨西哥實施反制措施。以下將先介紹 USMCA 下與本案相關之汽車 ROO 規範，再聚焦於墨西哥與美國對於 USMCA 是否允許適用「調高方法」之不同見解，使讀者能夠快速掌握本案事實背景以及墨西哥諮商請求中之主張，最後再做一結論。

壹、簡介本案相關 USMCA 規範

和《北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 》相似，USMCA 規定整車與零件必須至少包含一定比例之 RVC，才得以被視為美墨加原產，而僅有美墨加原產的車輛或零件能夠享有 USMCA 下的免稅待遇。乘用車、輕卡車以及其零件的 ROO 於 USMCA 附件 4-B 第 3 條有所規範。根據該條文，乘用車、輕卡車以及數個不同類別的零件如核心零件 (core parts)、主要零件 (principal parts) 和補充零件 (complementary parts)，各自適用不同的 ROO，以下分述之⁷：

一、針對乘用車、輕卡車之 RVC 要求：NAFTA 要求車輛必須包含至少 62.5% 的 RVC，才能被視為符合其規範下原產自美墨加之車輛⁸，而 USMCA 則是將針對乘用車、輕卡車之 RVC 要求提高至 75%⁹ (使用淨成本方法 (Net Cost Method) 計算¹⁰)。

二、針對核心零件、主要零件，及補充零件之 RVC 要求：根據 USMCA，核心零件，如附件表 A.2；主要零件，包括輪胎、消聲器、座椅和滾珠軸承等；補

⁴ Maria Curi, *CBP Official: USMCA Auto Rules Will Be Enforced Amid Confusion Over Interpretation*, INSIDE US TRADE, Vol. 39, No. 13, Mar. 30, 2021.

⁵ David Lawder & Andrea Shalal, *U.S., Canada, Mexico Hold 'Robust' Trade Deal Talks, Downplay Differences*, REUTERS, May 19, 2021, <https://www.reuters.com/business/us-trade-chief-tai-urges-canada-mexico-enforce-new-north-american-trade-deal-2021-05-18/>.

⁶ Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Chapter 31, July 1, 2020, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement> [hereinafter USMCA] (last visited Oct. 21, 2021).

⁷ *Id.* Appendix to Annex 4-B art. 3.

⁸ North American Free Trade Agreement art. 403, Dec. 17, 1992, 32 I.L.M. 289.

⁹ USMCA Appendix to Annex 4-B art. 3.1.

¹⁰ 淨成本方法：: $RVC = (NC - VNM) / NC \times 100$ ，RVC 為區域價值含量，NC 為貨品之淨成本，VNM 為貨品之製造中非美墨加原產之零件價值，其中包含原產地未定之零件價值。Regional Content Value, US CUSTOM AND BORDER PROTECTION, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2021-Jun/USMCA-RCV-Fact%20Sheet.pdf> (last visited Oct. 9, 2021).

充零件，則是包括閥門、電池和燈具等。乘用車、輕卡車零件之 RVC 要求為淨成本的 65% 至 75%，或是以交易價值方法 (Transaction Value Method)¹¹ 計算的 75% 至 85%。核心零件的 RVC 門檻為淨成本的 75% 或交易價值之 85%¹²。主要零件的 RVC 門檻為淨成本的 70% 或交易價值之 80%¹³。補充零件的 RVC 門檻則為淨成本的 65% 或交易價值之 75%¹⁴。

三、超核心零件為所有核心零件加總，視為一零件¹⁵，以便在計算整車 RVC 時作為另一種認定方式。針對「超核心零件 (super-core parts)」之 RVC 要求以及可供選擇計算核心零件 RVC 的方法：根據 USMCA 附件 4-B 第 3.7 條，只有在乘用車或輕卡車之核心零件為美墨加原產時，乘用車或輕卡車才得以被視為是美墨加原產¹⁶。而一般而言，唯有在核心零件滿足附件 4-B 第 3.2 條下 75% 之 RVC 門檻，則該核心零件才得以被視為美墨加原產。然而，第 3.8 條和第 3.9 條提供生產者其他計算方法以認定核心零件是否為美墨加原產¹⁷：

根據 USMCA 附件 4-B 第 3.8 條，計算核心零件之 RVC 時，生產者得以基於以下之方法，計算非美墨加原產的原材料 (materials) 價值：一、生產該核心零件所使用的所有非美墨加原產之原材料價值。二、任何用於製造該核心零件的非美墨加原產之零組件 (components)，且其特別列明於 USMCA 附件表 A.2 第 2 欄¹⁸。於計算核心零件的 RVC 時，後者限縮了可被計入非美墨加原產含量的投入 (inputs) 之範疇。

第 1 欄 (核心零件)	第 2 欄 (組成該核心零件之零組件)
引擎	汽缸、曲軸、活塞等
變速箱	變速箱之本體、扭力轉換器、離合器等
車身及車架	車身鈹金、底盤等
車橋	車輪軸、軸座、差速器等
懸吊系統	避震器、控制臂、橫向穩定桿等
轉向系統	轉向柱、轉向齒輪、控制器
電池	電池單體、模組與電池組系統

USMCA 附件表 A.2

¹¹ 交易價值方法： $RVC = (TV - VNM) / TV \times 100$ ，RVC 為區域價值含量，TV 為貨品之交易價值 (排除因貨品之國際貿易所產生之運輸成本)，VNM 為貨品之製造中非美墨加原產之零件價值，其中包含原產地未定之零件價值。Id.

¹² USMCA, *supra* note 6, Appendix to Annex 4-B art. 3.2.

¹³ Id. Appendix to Annex 4-B art. 3.4.

¹⁴ Id. Appendix to Annex 4-B art. 3.5.

¹⁵ Id. Appendix to Annex 4-B art. 1.

¹⁶ Id. Appendix to Annex 4-B art. 3.7.

¹⁷ Id. Appendix to Annex 4-B arts. 3.8-3.9.

¹⁸ Id. Appendix to Annex 4-B art. 3.8.

第 3.9 條規定，於計算 RVC 時，生產者得以選擇將所有核心零件加總，並視為單個「超核心零件」，而非單獨計算各個核心零件的 RVC¹⁹。若生產者選擇將這些零件視為單個超核心零件，則須加總各個核心零件的淨成本，以計算該超核心零件之淨成本，並可以使用以下之方法，計算非美墨加原產之原材料價值：

- 一、生產各個核心零件所使用的所有非美墨加原產原材料的價值總和。
- 二、僅限於生產非美墨加原產之核心零件所使用的零組件價值總和。

若單個超核心零件滿足 75% 的 RVC 門檻，則該超核心零件中的所有核心零件皆應被視為美墨加原產。

貳、美國與墨西哥對於 USMCA 是否允許調高方法之適用存有歧異

墨西哥政府認為汽車之 ROO 允許核心零件適用「調高方法」²⁰，從而為汽車生產者提供額外的彈性，以符合整車之 ROO，以下舉例說明「調高方法」：

於計算核心零件的 RVC 時，汽車生產者會根據 USMCA 附件 4-B 第 3.9 條之規定²¹，選擇將所有核心零件視為一超核心零件，而非分別計算每個核心零件的 RVC。舉例而言，現有一汽車生產者正在認定一超核心零件是否為美墨加原產，而該超核心零件總淨成本為 \$20,000，且其中生產核心零件所使用的所有非美墨加原產原材料之淨成本僅有 \$4000，如此便滿足附件 4-B 第 3.2 條 75% 之 RVC 要求，故認定該超核心零件為美墨加原產。鑑此，在計算整車之 RVC 時，生產者得以將超核心零件的 \$20,000 淨成本皆視為美墨加原產，亦即納入非美墨加原產原材料的價值，進而「調高」超核心零件的淨成本，而不是從超核心零件的淨成本中，扣除非美墨加原產原材料的價值。

而美國對汽車 ROO 的相關規定則提出了不同的解釋，其認為在計算整車的 RVC 時，超核心零件中的非美墨加原產原材料價值不會被視為美墨加原產。相反地，在計算整車的 RVC 時，只有超核心零件中的美墨加原產原材料（上述例子中的 \$16,000）得以被視為美墨加原產。由美國對汽車 ROO 的解釋可見，其並不鼓勵使用被視為來自 USMCA 地區之外的核心零件。

參、墨西哥要求與美國進行諮商

¹⁹ *Id.* Appendix to Annex 4-B art. 3.9.

²⁰ *Mexico's Request for Consultations*, *supra* note 1.

²¹ USMCA, *supra* note 6, Appendix to Annex 4-B art. 3.9.

墨西哥的諮商請求涉及美國對 USMCA 汽車附件 4-B 第 3 條以及 USMCA 第 4.5.4 條的適用和解釋²²，後者規定了協定下關於 RVC 計算的原則。墨西哥於諮商請求中說明其對該些條款的解釋，而主要又聚焦於適用核心零件的條款。

一、墨西哥針對 USMCA 附件 4-B 第 3.8、3.9 條的主張

墨西哥表示，USMCA 附件 4-B 第 3.8 和 3.9 條中為核心零件提供的其它計算方法，可適用於所有乘用車、輕卡車的 RVC 計算²³。如前述，USMCA 附件 4-B 第 3.8 條規範了兩種計算核心零件 RVC 的方法，墨西哥認為於計算汽車之 RVC 時，可以使用任何其中一種方法認定核心零件是否為美墨加原產。此外，墨西哥亦指出第 3.9 條提供了額外的彈性，即將所有核心零件視為超核心零件，並計算超核心零件的 RVC²⁴。並且，墨西哥認為本條款的解釋應與 USMCA 第 4.5.4 條相符合，即適用調高方法²⁵。第 4.5.4 條規範²⁶：「一旦一核心零件被視為美墨加原產，並已用於產品製造，在計算 RVC 時必須始終將該核心零件視為美墨加原產。」因此，若一超核心零件符合 RVC 所要求之比例，該超核心零件內的所有核心零件都將被視為美墨加原產，而 USMCA 締約國通過的《統一規章》亦重申了此原則²⁷。

二、墨西哥針對 USMCA 第 3.7 條之主張

墨西哥將 USMCA 附件 4-B 第 3.7 條解釋為，一旦核心零件滿足附件 4-B 第 3.2 條所要求的 RVC 比例，這些核心零件便是美墨加原產²⁸。因此，用於生產後續產品之該些核心零件，其價值將 100% 被視為美墨加原產零件。

綜上所述，墨西哥對 USMCA 附件 4-B 第 3 條和 USMCA 第 4.5.4 條之解釋²⁹，允許認定核心零件之 RVC 被計入整車計算時，得以適用「調高方法」，而此立場與美國的解釋相悖。

肆、結論

汽車之 ROO 是 USMCA 談判中非常複雜且具爭議的議題之一，由於美國希望促進國內生產和投資，然而其他締約國希望保持北美汽車產業的成本競爭力，同時鼓勵生產具原產含量之產品，導致美國與其它締約國間的關係緊張。美國、墨西哥在解釋上的分歧，反映了其於不同議題上之優先順序，亦反映了拜登政府

²² Mexico's Request for Consultations, *supra* note 1.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ USMCA, *supra* note 6, Chapter 4, art. 4.5.4.

²⁷ Mexico's Request for Consultations, *supra* note 1.

²⁸ Mexico's Request for Consultations, *supra* note 1.

²⁹ *Id.*

在汽車貿易問題上的觀點與前任政府的一致。值得一提的是，作為 USMCA 的另一締約國，加拿大亦向美國針對此議題提出諮商請求³⁰。

而美國主張 USMCA 不允許「調高方法」之適用，可見其在汽車原產地認定問題上採取較為保守的態度，有可能因此影響其他汽車生產國與美國洽簽自由貿易協定之意願，且此案之後續發展亦可能對美墨加汽車供應鏈產生影響。



³⁰ Anthony Esposito et al., *Canada Joins Mexico in Seeking Consultation with U.S. Over USMCA Content Rules*, REUTERS, Aug. 28, 2021, https://www.reuters.com/business/autos-transportation/canada-joins-mexico-seeking-consultation-with-us-over-usmca-content-rules-2021-08-27/?fbclid=IwAR11w-GAqh0Lxaoj7JO9UsqPWPEfoP1u_51iw9B8vC060vSW1_meExdGhkY.