

着力提升RCEP规则利用率

■ 迟福林

《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式生效实施两年多以来,在贸易、投资、区域价值链等多个维度的红利初步释放。作为自贸协定的核心条款,RCEP原产地规则旨在将15个成员国纳入统一规制框架下,以降低企业贸易成本。本文希望针对RCEP原产地规则利用率的现状及成因进行讨论。

一、RCEP成员规则利用率现状

1. 日韩对RCEP规则利用水平较高。RCEP协定是首个连接了中日韩,尤其是中日、日韩市场的自贸协定,促进了三国市场的互联互通。这导致日韩企业对RCEP规则的利用集中于三国区域内贸易,且利用水平在短期内就达到较高水平。

水平上,日本财务省的数据显示,2022年,日本在RCEP项下的享惠进口额达到310.8亿美元,成为日本享惠进口额最大的自贸协定,其中来自中国和韩国的享惠进口占比超过96%。日本在RCEP项下的享惠进口货值接近日本在CPTPP、日欧自贸协定、日美自贸协定下的总和。初步测算,2022年日本企业从中国进口时的RCEP规则利用率为57%,从韩国进口时的规则利用率为38%。2023年,日本从中国进口利用率升至76%,从韩国进口利用率升至68%。

(2)韩国。2022年,韩国对日本RCEP享惠出口额达16.74亿美元,进口享惠额为27.16亿美元;2023年,韩国利用RCEP对日本享惠进出口总额升至63.8亿美元,同比增长约14%。根据韩国关税厅公布数据,2022年韩国对日本的RCEP出口利用率为39.1%,进口利用率为25.5%,并在2023年快速提升至68.1%和37.0%。

2. 中国原产地规则利用率偏低。中国海关发布数据显示,2022年,中国企业在RCEP项下享惠货值总额达3006亿元,2023年上升至3605.9亿元,同比增长20%。出口享惠货值从2353亿元升至2700.7亿元,同比增长约15%;进口享惠货值从653亿元升至905.2亿元,同比增长约40%。中政院课题组初步测算表明,2022年,中国企业出口规则利用率为3.56%;进口规则利用率为1.03%;2023年分别上升至4.21%和1.16%;与日韩相比,这一利用率明显偏低。

3. 东盟国家原产地规则利用率普遍偏低。目前只有少部分东盟国家公布了RCEP规则利用率的相关数据。从已公布的数据看,东盟对RCEP协定的利用率总体低于中日韩,处于较低水平。

(1)越南。根据越南工商会数据,2022年,越南RCEP出口规则利用率为0.67%,低于2022年越南自贸协定平均出口利用率(33.6%);2023年,越南RCEP出口规则

利用率上升到1.26%,仍低于2023年越南自贸协定平均出口利用率(37.4%)。

(2)泰国。2022年,泰国在RCEP项下的享惠出口额为9.95亿美元,出口利用率为1.9%。2023年,泰国RCEP项下的享惠出口额扩大至14.04亿美元,同比增加41.2%,出口利用率上升至2.7%。

(3)马来西亚。根据马来西亚投资、贸易及工业部调查统计,自2022年4月至2024年2月,该部核发3307张总货值为11亿林吉特(约2.3亿美元)的原产地证书,出口利用率仅为0.07%。

二、RCEP原产地规则的潜在红利

1. 中国RCEP规则利用率提升效应模拟。静态估算,在其他条件不变的情况下,若2023年中国RCEP区域内进出口的规则利用率能达到目前日韩水平的一半,享惠进出口总货值将达3.94万亿元,关税减免额达790亿元左右,分别较现有水平提升9.9倍和11.3倍;若中国的RCEP规则利用率能够达到目前日韩水平,享惠进出口总货值将达7.9万亿元,关税减免额将达1575亿元,分别较现有水平提升20.9倍和23.6倍。

2. 马来西亚RCEP规则利用率提升效应模拟。在同等计算口径下,若2022—2023年马来西亚RCEP区域内进出口的规则利用率能达到目前韩国对日本出口利用率的一半,则享惠出口额将达约171.08亿美元,较现有水平提升约74.4倍;若马来西亚出口的RCEP规则利用率能完全达到目前韩国对日本出口利用率,则享惠出口额将达约342.16亿美元,较现

有水平提升约148.8倍。

三、提升RCEP规则利用率的务实行动

1. 充分发挥政府部门在RCEP全面实施中的主导作用。政府部门是自贸协定的倡导者和签订者,要在规则制度层面为RCEP协定的充分实施提供保障环境,确保RCEP协定的高利用率。

(1)完善RCEP实施机制,强化规则利用的制度保障。RCEP协议第十八章《机构条款》规定,RCEP机构设置部长会议,决定RCEP的任何相关事项,在部长会议下设立联合委员会,考虑RCEP在实施过程中的具体事项。建议RCEP职能部门将规则利用率偏低这一事项提上议程,并在高层次会晤中予以讨论。

(2)加强针对RCEP及其红利的宣传。建议政府联合媒体相关部门,组织各类活动广泛宣传RCEP协定的优势、潜在红利。通过实地调研等形式,深入了解不同国家企业在利用RCEP规则时面临的难题,并出台针对性的举措。

(3)公布RCEP协定利用率的官方数据。目前,RCEP成员中,只有韩国、日本、泰国、越南的海关部门公布了自贸协定利用率的相关数据。建议其他成员尽快公布利用率的相关数据。

2. 充分发挥企业作为RCEP规则使用主体的作用。作为自贸协定的使用主体,企业是RCEP红利的最终享受者和最终创造者。企业要清晰了解RCEP的相关规定,并据此调整自身经营策略。

(1)学习RCEP协定条款,了解其红利。目前,区域内企业对RCEP协定知晓

程度较低。2022年马来西亚制造商联合会(FMM)的企业调查问卷显示,只有9%的受访制造业企业利用了RCEP规则。马来西亚中华总商会社会经济研究中心调查显示,约有30%的受访企业不甚了解RCEP。商务部国际贸易经济合作研究院的企业问卷数据显示,2023年受访企业中,使用原产地区域累积规则的企业比例仅为8.8%。

(2)加快提升企业利用RCEP规则的能力。建议商协会等有关部门开展实地调研,跟踪具体企业的实际障碍和需求,了解相关产业的生存现状,有针对性地引导和支持重点行业的企业利用优惠政策。

3. 充分发挥智库在促进RCEP发展中的智力支持作用。智库和学界有义务对RCEP协定的全面实施建言献策。例如,配合政府和企业,对RCEP规则利用率的真实情况进行评估,并就RCEP中长期发展策略提供智力支持。

(1)大力开展RCEP实施进度与效应评估等相关研究。建议以规则利用率为重点,利用现有数据,机制化开展RCEP实施进展评估,研究并建言如何有效提升RCEP规则利用率。

(2)开展企业利用RCEP协定的问卷调查。建议针对企业RCEP规则利用率偏低的现状,设计科学的企业问卷调查,了解企业使用RCEP时面临的难题,为各方提供重要的智力参考。

(3)发挥智库作用,加强RCEP能力培训。建议联合开展机制化的RCEP能力培训,提升企业使用RCEP规则的能力等。

作者系中国(海南)改革发展研究院院长

中非能源合作：携手点亮绿色未来

■ 本报记者 张伟伦

非洲大陆的广袤大地,阳光炽热、风力强劲、河流奔腾,蕴藏着无尽的能源宝藏。在这片充满希望的土地上,中非能源合作正如火如荼地展开,为双方的可持续发展注入绿色动力。

“南非国家电力公司目前正积极适应市场变革,不断增强竞争力。特别是近年来与中国的合作,不仅带来了资金支持,还有技术和经验分享,助力南非基础设施建设和经济稳定。”南非电力公司总裁丹·马洛卡尼介绍,该公司与中国企业建立了合作关系,共同推进当地智能电网技术的应用。这些合作有助于南非实现能源转型,减少碳排放,并支持当地政府履行《巴黎协定》的承诺。马洛卡尼表示,在能源合作领域,只有通过伙伴关系,共同开发光伏、风电等绿能,非洲才能更好地解决面临的能源挑战,在这些领域,双方已经取得了积极进展。

2023年9月,为落实《中非应对气候变化合作宣言》,中方在首届非洲气候峰会上宣布实施“非洲光带”项目,旨在通过合作建设“光伏+”项目,推动气候及光伏发展交流对话、开展光伏战略规划和配套政策研究及实施能力建设项目等方式,力争解决至少约5万户非洲地区无电贫困家庭的用电照明问题,同时推进能源领域绿色低碳发展。

“中非双方在太阳能光伏领域的合作日益紧密,许多中国企业带着先进的技术和经验来到非洲,帮助我们建设光伏发电电站,推广太阳能产品。这些项目不仅缓解了我们的电力短缺问题,还为当地创造了大量就业机会,推动了经济发展。例如,在赞比亚、莫桑比克等地,光伏电站的建设和运营为当地居民提供了稳定的电力供应,改善了他们的生活条件。”赞比亚穆萨姆资源开发公司创始人兼执行主席西克斯图斯·穆伦加在接受《中国贸易报》记者采访时表示,随着技术的进步,太阳能设备的效率不断提高,成本不断下降,这使得更多的地区和人群能够负担得起。

记者注意到,太阳能是非洲增长最快的可再生能源,也已经成为中非清洁能源合作的一个重要领域。根据国际可再生能源署的数据,2011年至2020年期间,非洲的太阳能装机容量实现54%的年均增长率。

中非能源合作看得见、摸得着,合作方式也从“授人以鱼”到“授人以渔”。记者在采访中了解到,在中非能源合作中,中国企业不仅带来了资金和技术,更注重本地技术人才的培养和创新能力提升。以南非德阿风电项目为例,该项目由中国企业承建,于2017年并网发电,总装机容量达24.45万千瓦。项目落地后,不仅有效缓解了南非电力供应短缺的局面,还为当地创造了700多个就业机会。中国企业通过设立奖学金、开展技能培训等方式,为当地能源产业培养了大量技术人才。

在肯尼亚,中国承建的东非最大光伏电站——加里萨50兆瓦光伏电站已正式投入运营,满足了7万户家庭共计38万多人的用电需求;在卢旺达,那巴龙格河二号水电站项目正在紧锣密鼓地建设中,这一大型多功能综合性水利水电开发项目将极大缓解该国电力短缺局面,减少对不可再生能源的依赖;在安哥拉,中国能建承建的凯凯水电站的建设如火如荼,预计建成后可满足该国40%以上的用电需求……

据国家能源局公布的信息,技术先进、环境友好的中非能源合作项目已遍布非洲40余个国家和地区,涉及光伏、风电、水电、生物质等多个领域,在增强非洲电力供应能力的同时,有效促进了非洲的能源转型。

“中国朋友过去为我们带来了能源技术和设备,帮助非洲解决紧迫的能源需求,而现在,这种合作更加深入和全面,中国企业在非洲不仅分享技术,还致力于培养我们的本地人才,让我们掌握独立研发和运维的能力,真正实现了从外部支持到自主发展的转变。十分期待双方的合作能为非洲的绿色能源事业注入持久动力,实现共赢发展。”南苏丹3A能源服务有限公司创始人兼CEO阿顿·阿莫斯说。

融入绿色发展大趋势 更好应对碳关税

近年来,绿色税收政策在全球范围内得到了广泛的应用,成为各国推动经济社会发展绿色转型、实现可持续发展目标的重要政策工具。在2024年服贸会上安永发布的题为《加强绿色税制建设 践行可持续发展》的报告显示,根据安永发布的第八版《绿色税收跟踪报告》,全球66个国家或地区在可持续性政策激励、碳定价制度和环境税收政策以及免税措施方面有了新的进展。这些国家或地区的GDP总和占全球GDP的90%以上。

报告针对企业更好应对欧盟碳边境

调节机制法案(CBAM,以下称“碳关税”)提出了相关建议。

在内部管理方面,企业需要建立或优化碳排放管理和报告系统,加强数据管理能力,确保披露的碳排放数据符合国际规则。同时,企业应重视测算产品的碳排放量,并采取措施优化生产过程,减少能耗和碳排放。在供应链协作方面,企业应与供应链中的其他企业协同合作,确保整个供应链的碳排放得到有效管理。这包括评估和优化供应链、选择环保友好的原材料和供应商、建立可追溯的供应链体系,并在供应链中营造

绿色发展生态。

国际合作与标准接轨也至关重要。企业应与国际伙伴合作,确保碳排放核算与国际标准接轨,积极配合提供产品的碳排放数据及其他必要信息,以确保在欧盟市场的合规性。同时,企业需时刻关注碳关税政策的最新动向,加强政策研究,把握绿色转型趋势。

行业合作与知识共享是应对碳关税挑战的另一重要方面。企业应与同行业企业、供应商、行业协会及研究机构建立合作网络,通过行业论坛、研讨会和工作坊分享碳关税相关的经验和知识,合作开

展研究项目,共同开发解决方案。

在技术创新与产品优化方面,企业应持续进行技术创新,提升产品环保性能,选择更环保的生产技术和设备,提高产品的技术含量和市场竞争能力,并探索应用低碳技术和提高能效的解决方案。品牌建设与市场策略同样不容忽视。企业应致力于提升产品的附加值和品牌认知,营造绿色的历史发展生态,支撑良好的企业形象,通过环保认证满足欧盟市场对环保产品的需求。企业需要从战略高度重视碳关税,积极融入绿色发展大趋势,实现高质量发展。(连晓可)

农业贸易百问——推广——

谁在左右美国农业贸易政策？

■ 樊孟琪 柳苏芸

美国的农业贸易政策由谁制定？谁在台前幕后扮演重要角色？

美国贸易代表办公室的前世今生

随着关税与贸易总协定(GATT)等多边贸易谈判工作的推进,国际谈判的规模和重要性不断提升,1962年美国国会通过了《1962年贸易扩大法》,提出建立跨部门的机构为国际贸易谈判提供政策咨询。1963年,时任总统肯尼迪建立了“贸易特别代表办公室”(Office of Special Trade Representative,简称STR),并在华盛顿特区和瑞士日内瓦分设两个代表处。

20世纪60年代,STR代表美国参加关税与贸易总协定(GATT)肯尼迪回合多边贸易谈判,较出色地完成了谈判任务,鉴于此,美国国会在《1974年贸易法》条款中,从法律上正式承认了STR的地位,并规定该机构作为美国总统行政办公室的组成单位,直接对总统和国会负

责。1979年STR根据《贸易协议法》进行了重组,在职责范围以及管理结构等方面都进行了较大的变革,进一步强化了其在国内政策制定和国际贸易谈判方面的作用。

随后贸易特别代表改称为美国贸易代表,机构名称确定为“美国贸易代表办公室”(Office of the United States Trade Representative,简称USTR)。随着国际贸易形势的飞速发展,1988年国会在《综合贸易竞争法》中对USTR的职责范围予以修改和扩充。1994年《乌拉圭回合协议法案》进一步明确USTR负责世界贸易组织(WTO)所有相关谈判。目前,USTR设贸易代表1人、副代表3人、首席农业代表1人。

农业贸易规则的谈判与履约

STR成立之初,农业谈判由美国贸易代表办公室下属农业事务和商业政策办公室负责,并由一位贸易副代表分管。为了更好地应对WTO新一轮(多哈回合)农业谈

判,2000年美国在贸易和发展法中提出设立首席农业谈判代表一职,并规定首席农业谈判代表由总统提名、国会批准,主要职能是负责与美国农产品和服务相关的贸易谈判,实施贸易协议,并执行美国贸易代表的其他指示。

此后,美国农业谈判代表及其分管的农业事务部工作包括:一是参与自由贸易协定(FTA)和世界贸易组织(WTO)有关农业的多哈回合谈判;二是代表美国参加WTO相关委员会活动,应对农业、SPS、生物技术支持、规则制定等谈判工作;三是监测和执行现有世界贸易组织以及自由贸易协定中农业领域承诺履行;四是参与其他与农业市场准入、国内支持和出口竞争相关的多边联盟。此外,还需监测美国国内农业法案的实施状况,确保与世贸组织国际义务相一致。

“幕后”有谁？

USTR是美国贸易政策的协调和管理机构,主要负责政策的实施

和执行,但一项政策的出台往往是相关利益主体间平衡博弈的结果。美国农业贸易政策出台的背后离不开国会、行政机关、产业部门、行业协会、企业、研究机构的参与、较量 and 妥协。

1. 国会。根据美国宪法,对外贸易管理权直接掌握和控制国会手中。历史上,美国国会对贸易协定的内容始终保持严格的控制。手段包括:通过立法手段影响对外谈判的授权、批准与附加条款,通过预算中的限制性条款限制谈判,通过听证、批准等手段来制约谈判等。两院的农业委员会、拨款委员会和众议院委员会对于法案制订也都有较大的影响力。然而,自上世纪70年代以来,国会也引入一些机制将部门贸易权利扩大至总统和行政部门。

2. 以美国农业部(USDA)为代表的行政部门。20世纪70年代以来,美国依据宪法引入“快轨(Fast Track)”机制用于加强政府在贸易谈判中的职能和应变能力。主要体现在:一是授权总统可以选择贸

易谈判对象,并在限定的范围内修改关税税率;二是授权行政部门可就已签署协议制定实施规则,或就谈判相关的非关税和非贸易问题制定政策。目前,USDA作为农业行业主管部门,负责国际经济活动中农业政策的制定和农产品的海外推广。美国农业首席谈判代表也通常来自于美国农业部或曾在美国农业部任过职,所以USTR和USDA的相关部门之间一直保持着紧密的接触和协调。

3. 行业组织及专业协会。美国政治制度的设计和运作方式赋予了公众和社会团体影响政策制定的权利。因此,美行业协会通常利用其靠近政府、贴近会员的特殊地位影响贸易政策的制定和运行,但其往往把控在有雄厚资本和强大媒体影响力的利益集团手中。一方面,协会通过游说国会和政府,将本行业的市场准入、标准制定、违规处罚、竞争秩序维护等方面的行业标准上升为国家标准。另一方面,协会还利用集团优势向政府施压,其庞大

的会员数量会在一定程度上决定大选选票流向,各派政党不得不对其做出妥协。农业领域耳熟能详的协会有小麦协会、大豆协会、玉米协会、棉花协会等。此外,美国的消费者组织也很成熟,相关团体活动较为活跃。

4. 技术团队。美国对国际规则的领导力和遇到问题时的快速反应力,与其扎实的技术支持、雄厚的研究实力密不可分。具体体现在:一是支持政策模拟、评估。自20世纪70年代以来,美国政府大力支持经济模型的开发,不仅可以预测长期供给需求分析,也可进行政策模拟。二是搭建人员流动“旋转门”机制,智库专家政府官员之间在一定程度上可以实现角色转换。

综上,美国贸易政策的制定是复杂的决策系统,“政、学、产、企、研”紧密联系、互为补充,使美国贸易政策在应对日趋复杂化和专业化的国际环境中游刃有余。

(作者单位分别是外交学院、农业农村部农业贸易促进中心)