

# 贸易投资一体化发展思路下对美国优惠性原产地规则 的系统性剖析与利用

朱秋沅\*

(上海海关学院, 上海市, 201204)

**摘要:** 贸易投资一体化发展思路下, 海外投资未动, 原产地筹划与布局必须先行。在全球产业链碎片化的同时, 原产地规则也同样复杂碎片化。美国优惠性原产地规则以《美国协调关税税则》总注释为主要渊源, 形成两大FTA模式, 涵盖税则归类改变、区域价值含量等核心标准, 对汽车、纺织品等敏感行业规制严苛, 《美墨加协定》更设四重叠加要求、隐形劳工条款、向下追溯等特殊规则。现有研究对该规则的系统性剖析不足, 我国企业因中美无自贸协定忽视其价值, 易陷入第三方转运或微小加工、难以证明产业链迁移经济合理性等合规误区。我国商界需摒弃短期思维, 出海前先进进行原产地规则全链协同筹划与管理, 通过网状倒序筹划、吃透主规则、善用补充规则与程序工具等路径, 合规跨越壁垒, 稳定拓展北美市场, 筑牢可持续海外发展根基。

**关键词:** 美国优惠性原产地规则; 敏感行业; 产业链布局; 合规; 自贸协定

**中图分类号:** D971.2; DD912.2; F744      **文献标识码:** A

全球产业链日益碎片化, 传统线性供应链已演变为多节点、跨领域的复杂网络, 中间品的多环节生产、加工与贸易成为常态。各经济体为保护本国市场、推动贸易偏转, 对税则归类改变、区域价值含量等核心标准进行多样化和叠加设计, 使原产地规则同步呈现高度碎片化、复杂化特征。企业需开展覆盖产业链供应链全流程(以下简称“全链”)的原产地管理, 涉及合规、文档、风险等多维度, 且要求延伸至中间品与投入物。这导致原产地证明流程烦琐、成本高昂, 合规投入占货物价值2%—8%。<sup>①</sup>更甚者是企业就算投入大量资源, 也难全面掌握繁复规则, 影响享惠效率与合规效果。

但即便如此, 我国的海外投资未动, 原产地筹划与布局必须先行。这是因为当前国际经济贸易秩序遇到严峻挑战, 世界经济增长动能不足。<sup>②</sup>原产地资格不仅是择优享惠的“经济国籍”, 更是企业拓展市场的关键指引。美国一直是中国最大的贸易伙伴国, 我国企业常因中美无自贸协定而仅关注非优惠规则, 却忽视优惠规则的应用空间。现为数不多的美国原产地规则研究也聚焦于非优惠原产地规则。<sup>③</sup>针对区域贸易协定相关规则及其影响, 则多关注

---

\* 基金项目: 2023年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“加快推进自由贸易港建设研究”(项目批准号: 23JZD027)。

\* 作者简介: 朱秋沅, 上海海关学院科研处处长、教授, 上海市法学会海关法研究会副会长兼秘书长。

① Stefano Inama & Pier Paolo Ghetti, The Real Cost of Rules of Origin: A Business Perspective to Discipline Rules of Origin in a Post COVID-19 Scenario, *Global Trade and Customs Journal*, Volume 15, Issue 10, 2020, footnote 5, p. 480.

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》, [https://www.gov.cn/zhengce/202510/content\\_7046050.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm)。

③ 徐珊珊、潘晓婷:《议美国对华加征关税的原产地解决方案》,《海关法评论》2025年卷;徐珊珊:《从美国原产地规则之“实质性转变”标准看“301关税”加征的对策》,《〈上海法学研究〉集刊》2022年卷。

《美墨加协定》（USMCA）原产地规则。前期研究多集中于对比《北美自贸协定》的修订。<sup>①</sup>近期文献普遍指出美国原产地规则对中国汽车零部件、纺织品出口北美市场构成冲击，同时探讨了企业通过供应链调整、利用预裁定制度等应对策略。<sup>②</sup>若我国商界学界能突破思路局限，精细专业运用美国优惠性原产地规则，前瞻规划生产布局，构建以中国为起点、途经多个自贸区、终至北美市场的产业链，通过多环节实现多次中间品原产资格实质性变更，不仅能规避壁垒、降低成本，稳定美国及相关市场，还可以拓展中间品贸易，开辟更广阔的增长空间，释放其长远价值。

## 一、美国优惠性原产地规则的体系、结构与判断方法

### （一）美国优惠性原产地规则的体系与结构

#### 1. 美国协定互惠型原产地规则的体系、结构及其国内转化。

美国与20个国家/经济体签订了如《美国—以色列自贸协定》《美国—澳大利亚自贸协定》《多米尼加共和国—中美洲—美国自贸协定》《美国—韩国自贸协定》《美国—新加坡自贸协定》以及《美墨加协定》（USMCA）等14项自贸协定（以下简称“FTA”）。2023年与日本达成《关于加强关键矿产供应链的协定》。这些国家的贸易额约占美国商品出口总额的40%。<sup>③</sup>因此分析美国FTA优惠方案及其原产地规则至关重要。

美国国内互惠优惠型原产地规则均是基于对外缔结的协定而转化纳入《美国法典》，散见于第19编相应章节。以2020年7月1日生效的USMCA为例，该协定原产地规则被纳入了《美国法典》第19编第29章“美国—墨西哥—加拿大协定的实施”中的第4531节“原产地规则”和第4532节“汽车产品的专门规则”。<sup>④</sup>其细化规则具体落实于《美国联邦法规汇编》中的《海关条例》第I章第182部分，<sup>⑤</sup>该部分第182.12节和第182.14节规定了原产地证书事项，第182.61节则规定了原产地规则的实体部分，内容非常简短，规定的主要目的是将《美国协调关税税则》（以下简称《美国税则》）相应总注释和《美墨加协定》的原产地实体规则（协定第4章）和纺织品专门规则（协定第6章）直接纳入《美国联邦法规汇编》。而实际上USMCA中整套特定原产地规则体现在《美国税则》总注释11<sup>⑥</sup>中。美国每一FTA的原产地规则都以上述这种方式纳入国内成文法。

#### 2. 美国单边自定优惠关税待遇下的原产地规则的结构与特点

① 沈静之：《基于原产地规则的〈美墨加协议〉对中国产品出口美国影响研究》，《海关与经贸研究》2019年第3期；何蓉、连增、郭正琪：《美墨加协定（USMCA）对原产地规则的修订及其影响分析》，《区域与全球发展》2019年第6期。

② 李西霞：《〈美墨加协定〉汽车原产地规则劳动价值含量：基本内涵、深层要义及现实启示》，《国际法研究》2023年第4期；刘杜若：《〈美墨加协定〉汽车原产地规则特征及启示》，《对外经贸》2022年第4期；刘杜若、张明志：《自由贸易协定原产地规则调整的经济效应评估——以〈美墨加协定〉汽车原产地规则为例》，《国际贸易问题》2022年第1期。

③ U. S. Free Trade Agreement Partner Countries, <https://www.trade.gov/us-free-trade-agreement-partner-countries>, Nov. 21, 2025.

④ 19 U. S. C. §4531, §4532.

⑤ 19 C. F. R. Ch. I, Pt. 182.

⑥ Harmonized Tariff Schedule of the US (HTSUS), General Note 11.

美国单边自定优惠关税待遇除普惠制外，还有《非洲增长与机遇法案》《加勒比海盆地经济振兴法案》、岛屿属地优惠、尼泊尔优惠方案等的免除关税与禁限措施条款。其立法结构与协定互惠原产地规则存在三方面差别：一是单边自定优惠原产地规则的依据是国内法，不具有如同FTA协定下的一套特定的原产地规则，实体认定标准更多地采用概括规定，但其所适用的经济体范围和产品范围具有较大的选择性。二是实体标准与协定互惠的原产地规则不同，有的比协定原产地规则更为宽松，如根据《非洲增长与机遇法案》的原产地规则，可进行（区域）累积的材料和加工成本之和的区域价值含量不低于产品的35%。如果和美国的材料累积，则美国的价值含量不超过15%。<sup>①</sup>三是往往附带劳工、环境标准等条件。如《非洲增长与机遇法案》规定由总统决定授予、延续或取消某国受益国资格。受益国需满足美国设定的一系列标准，包括建立和扩大市场经济、保护私有财产、推进政治多元化和民主化、保护人权和公平审判、消除童工、保护工人权利等。<sup>②③</sup>

由于我国产品不符合美国单边自主设定的优惠关税待遇相关条件，因此本文将重点探讨美国协定互惠原产地规则。

### 3. 《美国税则》总注释是优惠性原产地规则的重要渊源

美国优惠原产地规则都集中于《美国税则》总注释部分。所以，在《美国税则》的税率表前有数十套总注释，长达近千页，其中大部分都是协定互惠方案下的原产地规则。这些总注释是具有法律效力的规则，其法律地位规定于《美国联邦法规汇编》各原产地规则章节的附件中。

这与中国立法模式有明显区别。中国原产地规则通常是通过单独的行政法规、部门规章以及公告等予以明确，税则及其中的注释并不承载原产地规则的内容。有国内研究援引《美国联邦法规汇编》第19编第1章第102部分（19 CFR Ch. I, Pt. 102）的原产地规则来说明或判断我国产品是否符合美国的原产地规则，实际上，这一援引并不严谨。因为这部分规则的适用范围较为复杂，其中有适用于非优惠性方案的规则，而优惠性原产地规则更适合在《美国税则》总注释的不同部分中进行检索。

## （二）暗藏于技术表述中的宽严逻辑

美国协定互惠型规则通常采用“一般规则+以‘协调制度’（HS）为基础的清单式产品特定原产地规则（PSR）”。<sup>④</sup>此类规则虽相较于非优惠性和单边自定规则更为明确、稳定、可预见，但数量繁多，不同税号的同类产品的规则也各不相同，技术性极强，因此规则是否严苛难以从表面识别。

---

① African Growth and Opportunity Act(AGOA), <https://www.cbp.gov/trade/priority-issues/trade-agreements/special-trade-legislation/african-growth-and-opportunity-act>.

② 关于毛里塔尼亚恢复《非洲增长与机遇法案》(AGOA)受惠资格的条件，<https://m.mofcom.gov.cn/article/zwjg/zwdy/zwdyxyf/202312/20231203457953.shtml>。

③ 19U. S. C. 2462-Designation of beneficiary developing countries.

④ 全球各经济体的优惠性原产地规则，尤其是其中的清单式特定原产地规则(PSR)都是建立在“协调制度”基础上的。“协调制度”是由世界海关组织主持制定并持续更新的《商品名称及编码协调制度的国际公约》所建立的一套统一商品分类标准。公约的缔约方需按规定使本国关税税则目录及统计目录的前六位商品编码(六位子目)与协调制度保持一致。至2025年8月，该公约共有163个缔约方。全球超200个经济体以此为关税和国际贸易统计的基础，超过98%的国际贸易商品依据该制度进行分类。自贸协定各方一般都是在具体的HS章、品目或六位子目的基础上一一设定税则归类改变、区域价值含量或加工工序等特定标准。

1. “税则归类改变”标准以商品本身在HS所处位置和税号改变的层级相结合来体现宽严差异。

传统上，美国海关与边境保护局（CBP，以下简称“美国海关”）更倾向于使用税则归类标准，因为此法较为客观明确且易于使用，能清晰地描述必须发生的实质性改变，<sup>①</sup>而且通过海关申报中的信息就可进行明确判断。

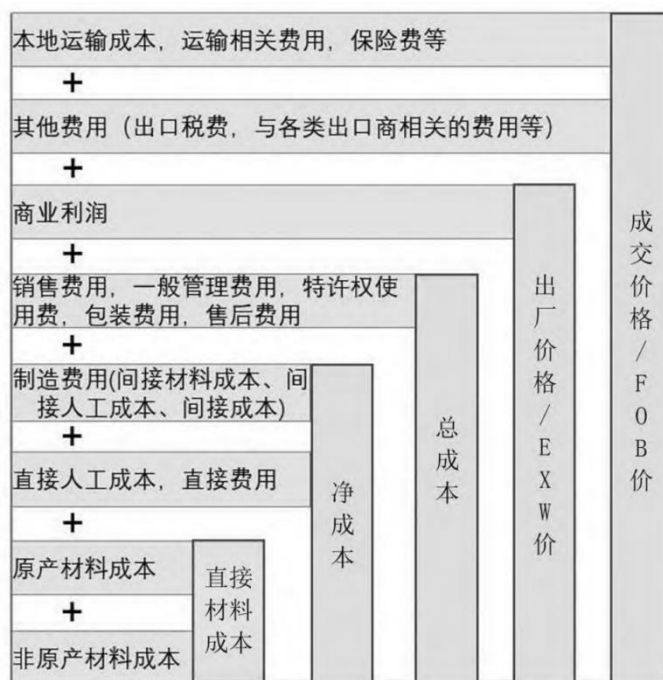
对于税则归类改变标准，通常根据具体产品和税号来分析企业达到这种标准的难易程度和成本投入。实现在税则中两位税号（章级）的改变比实现四位税号（品目级）的改变更难，实现四位税号（品目级）的改变比实现六位税号（子目级）的改变更难。

实际上，更为隐晦的理解是，对税则中所处章位置越靠前的商品要求税号改变（尤其是章级改变），就意味着标准越严格。如USMCA中对HS纺织原料与制品类别中前几章（即第十一类第50-55章）的天然或化学长短纤维要求两位税号（章级）的改变（见表2），这等于要求纤维要在美墨加区域内完全获得（WO）或完全生产（WP），要求产业链严格本地化，确保核心原料与加工全流程在区域内完全闭环。

## 2. “区域价值含量”标准以计算方式和货物价值构成来体现宽严差异

区域价值含量（RVC）标准的严格程度，取决于当地成分要求百分比（越高越严）与可计入价格的成分范围（越少越严）。如USMCA对汽车产品要求70%区域价值含量，且适用净成本法，这是十分严格的要求。

一般而言，识别该标准严格性的关键因素之一是允许计入的商品价格范围。由于生产投入的原材料及增值元素不同，直接成本、人工、各项费用及利润等计入存在差异，会导致区域价值含量比例不同。不同计算方法（净成本法、出厂价格法、成交价格法等）的差别见图1和表1。



<sup>①</sup> U. S. Customs and Border Protection, How Do I Read Tariff Shift Rules? And Other Textile and Apparel Rules of Origin Questions You Were Afraid to Ask, Seminar Presentation, October 2007.

图1 原产地规则视角下出口货物增值的构成<sup>①</sup>

成交价格法（transaction value method）的原产材料价格（VOM）包括生产商在生产货物过程中获得或自行生产和使用的价值，还可包括间接材料，<sup>②</sup>保险、包装、运输、关税和税款（豁免或可退还的除外）以及浪费和损耗的成本。非原产材料价格（VNM）是生产商在生产货物过程中获得或使用的价值，但不包括自行生产的材料的价格。保险、包装、运输、关税和税款（豁免或可退还的除外）以及浪费和损耗的成本可从非原产材料价格中扣除。美国FTA中的区域价值成本标准多适用该法，如《美澳自贸协定》《美智自贸协定》《多米尼加共和国—中美洲—美国自贸协定》《美韩自贸协定》《美新自贸协定》等。在这些自贸协定中，成交价格/交易价格法被称为“经调整的价格”（adjusted value, AV）。“经调整的价格”的确定及其调整增减项是根据WTO《海关估价协定》第1-8条和第15条规定的“成交价格”进行解释。

净成本法仅涵盖制造过程中的成本，包括工厂人工、材料和直接及间接费用，不含销售推广、营销、特许权使用费和利润、运输、包装等其他成本。因此，美国FTA对敏感部门常用净成本法。如USMCA对除汽车与纺织品之外的商品，使用净成本法和成交价格法；而对品目87.01-87.08下的汽车及其零部件产品则仅使用净成本法。

净成本法计入项有限，商界难达高比例要求，而美国海关更易识别与核查。故USMCA为非汽车/纺织品商品提供成交价格法与净成本法选择及不同比例。如对部分锂离子蓄电池（税号8507.60）规定：如果子目8507.60项下用作电动乘用车或轻型卡车推进的主要电力来源的电池，其区域价值含量达到（a）使用成交价格法时为85%；或（b）使用净成本法时为75%，则无需进行税则归类改变。

表1 不同区域价值含量计算公式对比

成交价格法 transaction value method		净成本法 net cost method
扣减法 build-down method	累加法 build-up method	
$RVC = \frac{AV - VNM}{AV} \times 100$	$RVC = \frac{VOM}{AV} \times 100$	$RVC = \frac{NC - VNM}{NC} \times 100$

<sup>①</sup> Jae-WanChung, A Study on the Value Added Criterion of Rules of Origin under FTAs with the US and EU: Focusing on Automotive Sector, Journal of Korea Trade, Vol.23, No.6, October 2019, p. 3.

<sup>②</sup> 间接材料是指在另一货物的生产、测试或检验过程中使用，但物理上未与该另一货物结合的货物，或在货物生产过程中用于维护厂房建筑或运行设备的货物，如燃料和能源，工具、模具和型模，用于维护设备和建筑的备件和货物，在生产中使用或用于运行设备和维护厂房建筑物的润滑剂、油(滑)脂、合成材料和其他材料，手套、眼镜、鞋靴、衣服、安全设备和用品，用于测试或检验货物的设备、装置和用品，催化剂和溶剂，以及在生产中未构成该货物组成成分，但能合理表明构成生产过程的任何其他货物。一般而言，如果货物适用税则归类改变标准，则间接材料不予考虑。如果货物适用区域价值含量标准，间接材料已视为原产材料，所以在扣减法中不需扣减，在累加法中记入成本。

成交价格法 transaction value method		净成本法 net cost method
扣减法 build-down method	累加法 build-up method	
$\frac{\text{区域价值}}{\text{经调整的价格} - \frac{\text{非原产材料价格}}{\text{经调整的价格}}} \times 100$	$\frac{\text{区域价值}}{\frac{\text{原产材料价格}}{\text{经调整的价格}}} \times 100$	$\frac{\text{区域价值}}{\frac{\text{货物净成本} - \text{非原产材料价格}}{\text{货物净成本}}} \times 100$

即使同样使用成交价格法，扣减法与累加法也宽严有别。扣减法（build-down method）是指通过从成品的调整价格（adjusted value, AV）中减去非原产材料价格来计算。调整价格包括所有成本、利润、一般费用、零部件和材料、人工、运输、营销和包装费用。累加法（build-up method）是指通过将规则允许计入的区域投入价值（例如原产零部件与材料、成本、一般费用、人工、运输、营销和包装等）相加来计算。两者计算的区域价值含量等于或大于规定的最低百分比，则该产品符合要求。理论计算结果应该一致，但实际上，产品中除了构成其组成成分的实物材料外，在货物生产过程中还使用了不构成货物组成部分的材料（如间接材料和中性成分）、人工、费用，还包括了商业利润。如按图2采取倒扣法，商品价格中减去非原产材料（55%）后都视为原产成分（45%）；而采取累加法则需看除了原产材料（15%）外，协定还允许哪些项目计入原产成分。因此倒扣法结果常高于累加法，且更宽松（计入项越多越宽松）。美国为了增加弹性，对新加坡、韩国、澳大利亚等部分自贸协定（除USMCA外，除敏感产品外），允许企业二选一且对这两种方法规定不同的百分比，如倒扣法要求区域价值含量45%、累加法为35%。

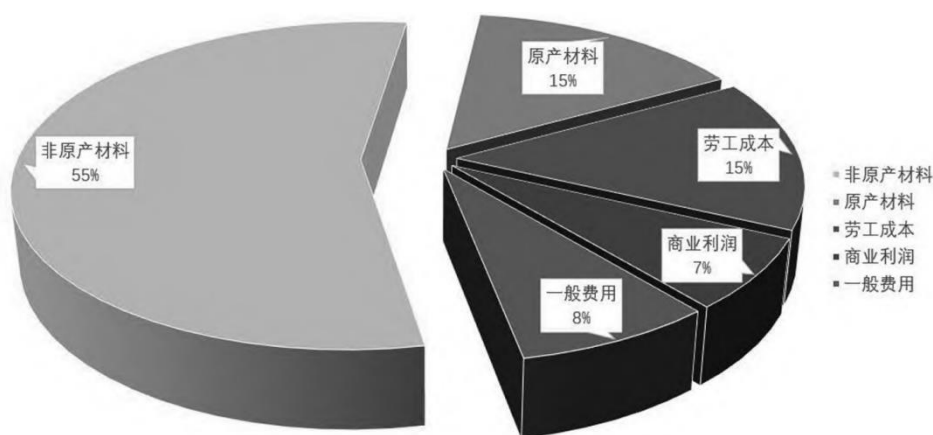


图2 商品价格构成简例

### 3.对纺织品四种不同程度的当地加工要求及其隐晦的宽严逻辑

美国根据纺织品加工程度不同采用了四种不同程度的当地加工要求，即从纤维开始、从纱线开始、从面料开始，以及一次（关键）工序。（参见表2）

一是“从纤维开始”（fiber forward）规则是指制成品所需的纤维及后续所有生产环节（如纺纱、织造、裁剪、缝合）均需来自FTA成员。这对产业链本地化要求最严格，确保核心原料与加工全流程在区域内闭环。

二是“从纱线开始”（yarn forward）规则是指要求制成品所需纱线及后续所有生产环节必须来自FTA成员。这意味着纤维可全球采购。

三是“从面料开始”（fabric forward）规则是指面料及后续所有生产环节需来自FTA成员。这意味着纤维、纱线可全球采购。

四是“一次（关键）工序”（single transformation）规则是指需在FTA成员中完成“一次（关键）工序”（如裁剪+缝合、面料成型），但纤维、纱线、面料等原料可全球采购。

实际上，在任何自贸协定文本中是找不到“从纤维开始”“从纱线开始”等术语的，在文本中是以税则归类改变标准来表述为获得原产资格所需进行的加工程度或所需进行的实质性改变。如HS第51章品目5101至5105项下产品的“从纤维开始”规则的协定文本表述为“从任何其他章改变至品目5101—5105（羊毛纤维）”。其实际含义是：若出口方希望其出口的第51章品目5101—5105项下产品获得原产资格，须在其境内完成“从纤维之前的初级农牧原料，到第51章动物纤维”的加工转化。“从纤维开始”实际逻辑是因为第51章品目5101—5105项下本身是属于动物纤维类产品，如此规定税则归类的章级改变标准，这意味着自贸协定下出口缔约方须在其境内将属于HS其他章的其他不同种类的产品/原料经过生产加工后变更至品目5101—5105项下产品。而实际上第51章品目5101—5105项下产品已经属于纺织品产业链的上游，如适用章级改变标准，其不可能从第51章之后的章反向变更为第51章的上游纤维产品，即加工程度更高、产业链更下游的章节（HS编码中第51章之后的章节，如第52章棉花、第53章其他植物纤维、第54章化纤长丝、第55章化纤短纤、第58章特种机织物等）变更而来，只能是从动物纤维之前的产业链阶段的纺织原料（第51章之前的章，多为初级农牧产品，如第1章的活羊、第5章的羊毛原料等）变更而来。所以实际含义是在出口缔约方的境内完成了从纺织原料到纤维的改变后，再出口至进口缔约方。一旦完成这一实质性改变，就预先锁定了后续从“纤维”到“纱线”“面料”“成品”等所有中间品及加工环节均须在协定成员国境内完成（一旦离开自贸区，则失去原产资格），从而满足在区域内“实质性改变”的核心要求。因此，“从纤维开始”是对纺织品最为严格的当地加工要求。

### （三）基于宽严程度理解，美国协定互惠原产地规则的两种模式

#### 1. 美国—以色列FTA模式

美国与中东和北非国家之间（如以色列、约旦、摩洛哥、巴林、阿曼）的协定采取了“美国—以色列FTA原产地规则模式”，该模式的特点与另一个子类相比更为简单。税则中80%—83%的产品采取区域价值含量标准且大量使用35%的区域价值含量要求，但对于纺织品和农产品等敏感产业则增加了加工工序和税则归类改变标准。一般自贸协定中区域价值含量百分比常用要求是40%，如RCEP的区域价值含量百分比要求一般就是40%。因此，35%的区域价值含量的要求是比较宽松的，这意味着美国对这些缔约国在经济政策上是比较宽容的。

#### 2. 美洲FTA模式

除第一种模式外的其他协定（如美国与韩国、新加坡、智利、澳大利亚、哥伦比亚、巴拿马签订的自贸协定，以及USMCA等）则采取“美洲FTA原产地规则模式”。这种模式与

“美国—以色列FTA原产地规则模式”完全相反。税则中80%左右的产品都采取了税则归类改变标准，辅以混合性标准，几乎不采用区域价值含量标准。<sup>①</sup>包括奥巴马任期内美国曾力推的TPP，第三章附件D和第四章附件A（也是CPTPP的原产地规则）也是以税则归类改变为主，辅以特定加工工序和区域价值含量方法。<sup>②</sup>

美国自贸协定的两种原产地规则模式的区分并非绝对。根据具体产品、需要保护的产业、缔约各方经济特点与利益博弈等多种因素，各项美国FTA条款有时会采取税则归类改变和区域价值含量标准选择使用或混合使用的方法。

## 二、美国协定互惠型原产地规则的八大特征

### （一）加工程度越深、越是劳动密集型的产品越趋向严格的原产地规则

#### 1. 总体规律

除了敏感产品外，对HS中的农产品和初级工业品章节多是采用税则归类改变标准，随着产品的加工程度和功能用途的深化或复杂化，美国的各FTA多从HS第64章后开始较多采用税则归类改变与区域价值含量标准的混合性原产地标准（少量税号为选用）；HS第63章（含）之前仅有零星税号采用此并用标准的方法。例如，在《美澳自贸协定》中，在HS第63章（含）之前，仅适用了税则归类改变标准（化学品除外），但从第64章开始，在贱金属制品、电机设备、光学仪器、车辆、鞋靴等章节采用了税则归类改变与扣减法/累加法并用的原产地规则。这种混合性原产地标准的严格程度高于仅使用同样的税则归类改变标准的产品。但在《美国—新加坡自贸协定》中，基本上是从第84章才开始采用税则归类改变与扣减法/累加法并用的原产地规则（3215（印刷油墨）、6402、6403（鞋类）的四个品目除外）。《美新自贸协定》之所以与《美澳自贸协定》不同，是由于新加坡本身农产品与初级工业产业完全自产或深加工并不发达，如果对HS的农产品和初级加工品章节设置区域价值含量要求，等于拒绝在新加坡进行一般加工的产品进入美国。

#### 2. 对敏感行业的区域价值含量要求不断趋高

美国对其认为的敏感行业（如纺织品、服装、汽车、钢铁等）区域价值含量要求比例不断趋高，如原有22到40种从加拿大或墨西哥进口的车型本可符合《北美自由贸易协定》的原产地要求，但不符合USMCA的原产地要求。<sup>③</sup>USMCA对乘用车、轻卡与重卡一般都适用净成本法50%—75%不等的区域价值含量标准。再如，对于HS品目64.01-64.05项下的鞋类产品，需满足品目改变（6406.10子目除外）+按净成本法55%的混合标准，而当前通行的区域价值含量是成交价格法40%左右而且是选择性标准（如RCEP）。

### （二）对纺织品采用混合性标准：严格的税号改变+四种不同程度的当地加工要求

#### 1. 总体规律

① William Powers and Ricky Ubee, A Comprehensive Comparison of Rules of Origin in U. S. Trade Agreements, U.S. International Trade Commission Economic Working Paper Series, WorkingPaper2020-05-D, May 2020, p. 7.

② WCO, Comparative Study on Preferential Rules of Origin, 2017.

③ Ziczek, Kristin, Michael Schultz, Bernard Swiecki, and Yen Chen, NAFTA Briefing: Review of Current NAFTA Proposals and Potential Impacts on the North American Automotive Industry, Center for Automotive Research, 2018.

美国FTA对纺织品及其制品适用严格的税号改变+当地加工+关键工序的混合性标准。纺织品及其制品的税号主要分布于HS第十一类“纺织品及制品”第50—63章中。此外，以纺织品为原料的产品还会零散分布在HS第42章（如手提箱、包等）、第64章（如鞋类）、第94章（如卧具、坐垫等）。美国FTA的纺织品具体原产地规则通常出现在协定的原产地规则或纺织品专门章节及其附件中。

美国与澳大利亚、韩国、中美洲、哥伦比亚、秘鲁、新加坡等国家或地区的自贸协定都对纺织品与服装专门章节和对原产资格适用税号改变与加工深度要求的混合性标准。《美国—韩国自贸协定》针对不同品类纺织品及其制品制定差异化原产地规则，税则归类改变标准多要求章级改变，部分品类还对可见衬里面料、弹性纱线等有特殊的工序要求（如可见衬里需在美韩领土内完全成型和整理，弹性纱线需完全成型和整理），且普遍要求货物在美韩一方或双方领土内完成裁剪/织造成型及缝纫/缝制等。USMCA规定，短纤纱，非织造布及特种面料、第60章针织面料（棉和人造纤维针织面料），美国与墨西哥之间贸易的人造纤维毛衣（子目6110.30）基本适用“从纤维开始”规则。但是越是产业链下游的产品，对其要求“从纤维开始”规则就越严格。

## 2.当地加工要求的一般规律

美国FTA对纺织品的当地加工要求的一般规律是：一是根据纺织品产业链的上下游关系和加工阶段，对在HS所处的章越靠前的纺织品（纺织品产业链的上游），要求在当地进行的加工阶段就越早。如HS第51章属于第十一类“纺织品及其制品”最靠前的第2章，其采取的就是“从纤维开始”规则。二是在HS中越靠后章节中的产品（纺织品产业链的中下游），往往就会采取“从纱线开始”或者“从面料开始”规则。因为这些产品已完成上游纤维阶段的加工，进入了纱线或面料阶段，所以只能规定从纱线或面料开始规则。但为了保证足够的当地成分，往往会结合加工工序要求（如“一次(关键)工序”规则）而采取混合标准。如USMCA对HS“针织或钩编的女式套装”项下子目6104.13—6104.22规定了税则归类的章级改变标准+一次（关键）工序的混合标准。<sup>①</sup>

表2美国FTA对纺织品行业所采用的四种不同程度的当地加工要求

规则名称	适用逻辑	具体规则表述示例	美国FTA	RCEP对应规则
从纤维开始	对产业链本地化要求最严格，确保核心原料与加工全流程区域内闭环	HS第51章品目5101-5105：从任何其他章改变至品目5101-5105（羊毛纤维）	除美—新FTA外，都采用了该规则（包括USMCA）	品目51.04采用品目改变规则，其他四个品目与美国签订的FTA相同
从纱线开始	放宽纤维来源限制，聚焦纱线及下游加工的区域整合	HS第58章品目5801-5811：从除了第51-55章中的某些品目以外的任何其他章改变至品目5801-5811（特种机织物）	新加坡、智利、澳大利亚、韩国、USMCA等	第58章全章采用章改变规则，但无排除品目条件
从面料开始	进一步放宽上游原料限制，仅要求面料及下游加工本地化	HS第59章品目5901：从除了第51-55章中的某些品目以外的任何其他章改变至品目5901（涂层纺织物）	美国的FTA都采用了该规则（包括USMCA）	第59章全章采用章改变规则，但无排除品目条件

<sup>①</sup> 子目6104.13-6104.22项下商品需从税则其他章（排除51.06-51.13、52.04-52.12、53.10-53.11品目，第54章，55.08-55.16品目，60.01-60.06品目）变更至6104.13-6104.22子目，同时满足境内加工要求：商品需在协定缔约方（Parties）境内完成裁剪（或编织成型）+缝纫/缝合工序。

规则名称	适用逻辑	具体规则表述示例	美国FTA	RCEP对应规则
一次(关键)工序	对本地化要求最宽松, 聚焦核心加工环节的地域限定	HS第61章品目: 从除了品目5106-5113、5204-5212、5310-5311、第54章或品目5508至5516或6001-6006以外的任何其他章改变至品目6101-6102, 前提是该货物在USMCA任一缔约国境内已裁剪(或织成形)并缝制或以其他方式缝合	新加坡、澳大利亚、智利、USMCA	第61章全章采用章改变规则, 但无工序要求

### (三) 《美墨加协定》对车辆设定了极其严苛的四重叠加标准

#### 1. 明确高敏感车辆及零部件范围并逐一对应原产地规则

USMCA第4章“原产地规则”附件4B的附录<sup>①</sup>(以下简称“车辆专门附录”)正文对HS第87章品目87.01-87.08中的大、小乘用车, 轻型、重型卡车、特种车辆及其零部件逐一列明了原产地规则。附录后有八个表格分别列明各类车型不同等级零部件的六位品目级税号及其货品描述(见图3)。

对于该附录中未做规定的品目87.09-87.16项下的车辆及其零部件则适用USMCA第4章“原产地规则”附件4B中针对全税则规定的“特定原产地规则”。对“车辆专门附录”的表A.1、A.2、B、C、D、E、F、G中列明的产品再叠加更高的当地含量等要求。

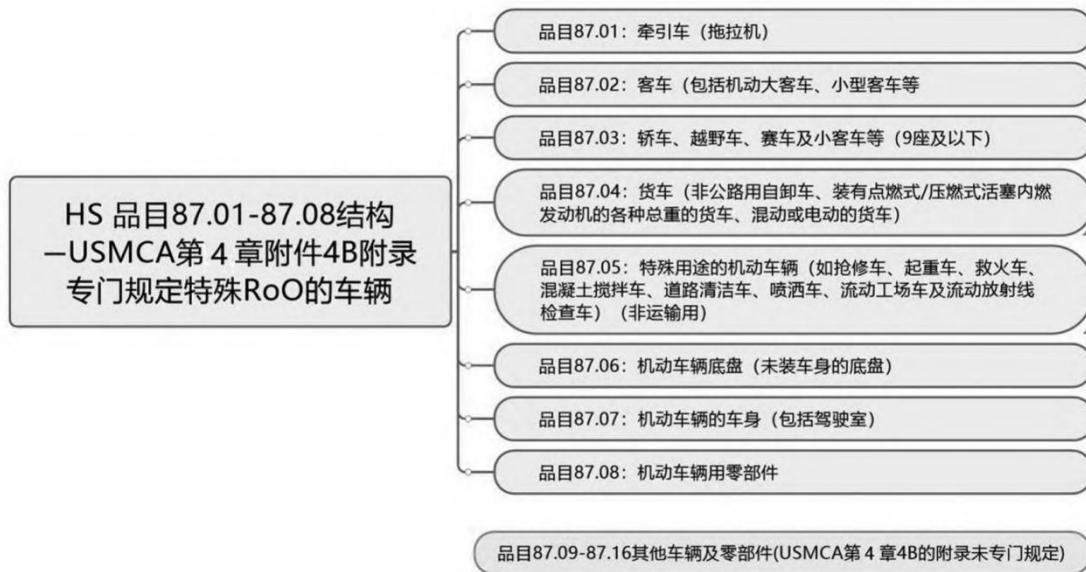


图3 USMCA严格的车辆原产地规则的适用范围

#### 2. 对车辆设置的四重叠加原产地要求

一是对绝大部分车辆产品均设置了税则归类改变标准, 基本上采用“其他品目变更为本子目”的要求。这意味着原料或上游产品需在加拿大或墨西哥经生产加工后, 实现四位税号的改变。二是“车辆专门附录”所设的“税则归类改变与区域价值含量的选择性标准”实际形同虚设。这一“选择性”仅适用于税号8709.90(拖拉机零部件)、87.10(装甲车及其零件)、

<sup>①</sup> 参见《美墨加协定》第4章“原产地规则”附件4B“特定原产地规则”之后附有专门适用于HS第87章品目87.01-87.08的附录。

87.14（摩托车及其零部件）和87.15（婴儿车及其零件）。因为此类产品不属于“车辆专门附录”重点规制范畴，仅需满足四位税号的税则归类改变标准即可；而其他HS品目87.01—87.08项下的车辆专门设定了“税号改变+区域价值含量+当地采购+劳工价值成分”四重叠加要求，即车辆在满足税号改变和区域价值含量标准的同时，需满足车辆中钢铁/铝的北美原产含量70%、劳工价值成分（及内在复杂构成计算）等条件，且生产过程需符合“完全在美墨加领域内进行”或“非原产材料经合规加工”要求，并辅以“向下追溯”等异常的补充规则。

### 3.对90%以上的车辆产品叠加畸高的区域价值含量标准且采取净成本法

一是HS品目87.01—87.08项下产品，作为一般规则，在适用四位税号税则归类改变标准之外，都适用净成本法50%—75%不等的区域价值含量标准。除外的是8703.10（特种乘用车，含雪地车、高尔夫车及类似车辆）可选择适用成交价格法60%或净成本法50%。

二是对整车而言，即使有前述按税号确定的特定原产地标准，还规定了车辆区域价值含量的总体标准，即当前对乘用车或轻型卡车的区域价值含量，按净成本法计算不低于75%。重型卡车的区域价值含量，2024年7月起按净成本法计算不低于64%，2027年7月起按净成本法计算不低于70%。

三是对车辆不同功能的零部件单独制定了高于总体区域价值含量标准的要求。即使有前述对于区域价值含量的总体标准和针对税号的具体标准，但对于车辆不同功能的零部件，协定另规定了高于总体规则的区域价值含量要求（见图4）。（1）对“车辆专门附录”表A.1的“乘用车和轻卡核心零部件”，<sup>①</sup>还需满足净成本法75%或成交价格法85%的要求；（2）对“车辆专门附录”表B的“乘用车和轻卡主要零部件”，<sup>②</sup>还需满足净成本法70%或成交价格法80%的要求；（3）对“车辆专门附录”表C的“乘用车和轻卡补充零部件”，<sup>③</sup>还需满足净成本法65%或成交价格法75%的要求；（4）对“车辆专门附录”表D的“重卡主要零部件”，<sup>④</sup>自2024年7月起按净成本法计算不低于64%，或按成交价格法计算不低于74%，自2027年7月起按净成本法计算不低于70%，或按成交价格法计算不低于80%；（5）对“车辆专门附录”表E的“重卡辅助零部件”，<sup>⑤</sup>自2024年7月起按净成本法计算不低于54%，或按成交价格法计算不低于64%，自2027年7月起按净成本法计算不低于60%，或按成交价格法计算不低于70%；（6）对列入“车辆专门附录”表F的“其他车辆零部件”，<sup>⑥</sup>自2024年7月起按净成本法计算不低于54%，或按成交价格法计算不低于64%，自2027年7月起按净成本法计算不低于60%，或按成交价格法计算不低于70%。

① 涵盖动力系统、底盘、车身、关键电气四大核心领域的10项（六位子目）产品。

② 涵盖核心性能关键保障的动力辅助、传动轴承、电气控制、车身安全、舒适系统五大领域的38项（六位子目）产品。

③ 影响车辆使用便利性耐久性与基础功能完整性的补充与支撑部件，共涵盖橡胶与密封部件、动力辅助部件、电气辅助部件、检测与控制部件四大领域27项（六位子目）产品。

④ 直接决定动力、传动、车身安全等关键性能的核心功能承载部件，共涵盖动力系统、传动系统、车身底盘、安全舒适四大核心领域的35项（六位税号）产品。

⑤ 不直接影响核心性能，仅为动力、传动、电气系统提供基础支撑的辅助部件，共涵盖动力辅助、传动轴承、电气辅助、制动控制四大领域的15项（六位子目）产品。

⑥ 如非乘用车/轻型卡车/重型卡车，越野专用车、特种功能机动车等的“通用零部件”，覆盖从核心到辅助的全功能维度的共80项左右的四位或六位税号产品，是前述六表中覆盖最广的表格，涵盖了橡胶制品、动力系统、传动系统、电气系统、车身安全、检测控制六大领域。

四是对不属于USMCA“车辆专门附录”所重点规制范围的税号8709.11—8709.19、87.11—87.13、8716.10—8716.80、8716.90产品，在税则归类改变标准之外还可选择适用区域价值含量标准，且区域价值含量标准中还可选择成交价格法60%或净成本法50%。

#### 4.钢铝材料的原产规则与合规体系要求

一是对车辆的核心采购原产货物要求是，无论车辆类型，生产商需满足“按价值计算，至少70%的钢铁与铝采购量为原产货物”，方可认定车辆符合原产地要求。该比例为固定要求，无分阶段调整，自协定生效起即执行。

二是钢铝原产要求以“车辆生产商”为责任主体，覆盖其在美墨加三国领土内的全公司采购，包括直接采购、通过服务中心采购、通过供应商签约采购等所有形式，从而避免通过中间环节规避原产要求。

三是生产全流程本地化的长期规则。对于钢铁，自2027年7月起，除“钢铁添加剂精炼相关冶金工艺”外，所有钢铁制造流程（从初始熔炼与混合到涂层阶段）需在美墨加任一方境内完成，唯有原材料（废钢、铁矿石、生铁等）不受此限制，可来自非缔约方。对于铝，自2030年7月起，缔约方应协商制定铝的专项原产规定。

四是建立可追溯的内控体系。要求企业对钢铁和铝的采购进行追溯，确保所采购的钢铁和铝符合原产要求。这意味着企业需建立完善的采购记录和追溯体系，记录钢铁和铝的来源、采购时间、数量等信息，以便在需要时能够证明其符合规定。

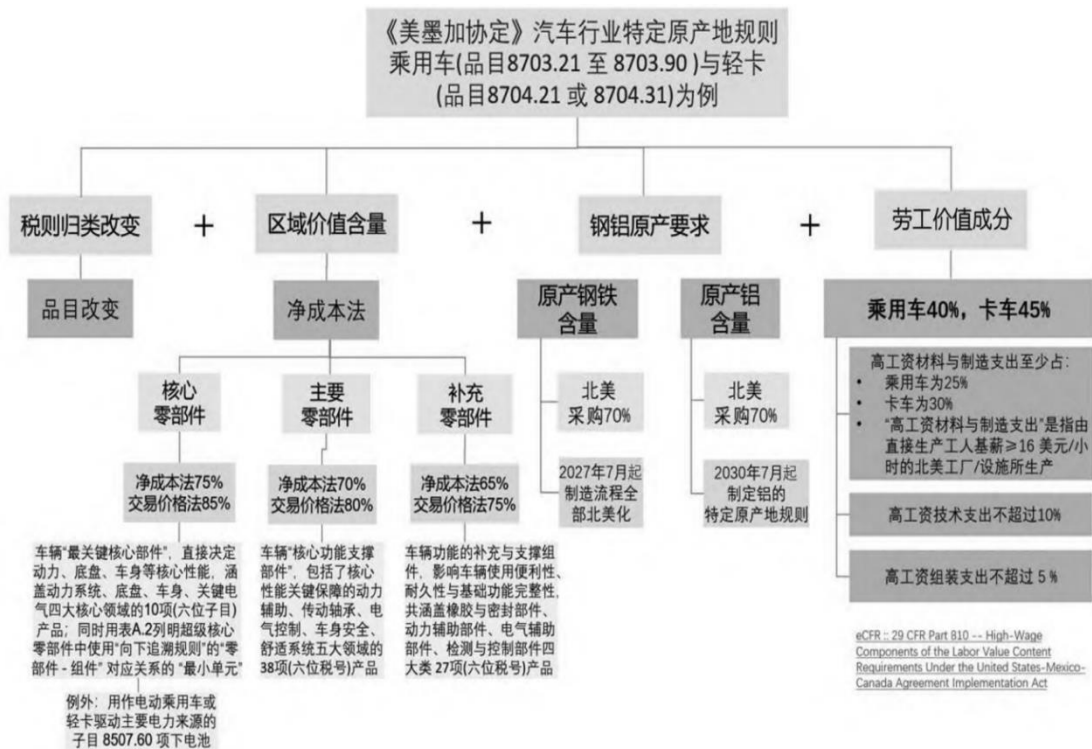


图 4USMCA 对乘用车和轻卡所适用的四重叠加原产地规则

#### (四) 隐藏于原产地规则中的劳工条款

各方聚焦美国自贸协定中专门的“劳工”（Labor）章节或条款（如《美新自贸协定》《美秘自贸协定》《美韩自贸协定》的“劳工”专章），却鲜有人关注美国原产地规则中的隐形劳工条款，更未意识到其危害性。

## 1. 实体性要求

USMCA原产地规则中的隐形劳工条款表现为“劳工价值成分”（Labor Value Content, LVC）要求，<sup>①</sup>规定了车辆产品为获得优惠待遇必须符合特定的劳工成本计算标准与方法。

“劳工价值成分”是特殊的区域价值含量要求，也是更为隐蔽的劳工条款，目的在于减损贸易伙伴对美国敏感行业的竞争力。其具体要求是：如车辆生产中“高工资环节支出”及其细分构成占比达到最低门槛、管控上限和计算规则等一系列严格要求，则劳工价值成分就可以直接冲抵区域价值含量。<sup>②</sup>

劳工价值成分的核心是通过“工资标准+支出结构”来限制墨西哥和加拿大产品的价格竞争力，总比例要求是乘用车至少是40%，轻卡是45%，其中又细分为“高工资材料与制造支出”“高工资技术支出”和“高工资组装支出”（见表3）。三类高工资支出的计算口径均以“北美地区”（美墨加三国）为地理范围，且需满足“生产工资不低于每小时16美元”的核心标准（不含管理层、研发等非生产岗位薪资）。对此，美国劳工部工资工时司（WHD）配套制定了法规，<sup>③</sup>以实施USMCA劳工价值成分（LVC）要求的高工资组件。该法规进一步细化了劳工价值成分的计算方法并扩展了其内容，使得在墨西哥和加拿大对美出口车辆的生产进一步受限。

表3不同车型的劳工价值成分构成

劳工价值成分的具体构成（占比）	乘用车	轻卡、重卡
劳工价值成分总占比	40%	45%
高工资材料与制造支出 <sup>④</sup> （最低）	25%	30%
高工资技术支出 <sup>⑤</sup> （最高）	10%	10%
高工资组装支出 <sup>⑥</sup> （最高）	5%	5%

## 2. 认证与通关程序要求

USMCA要求各方需在国内法中纳入劳工价值成分相关的“认证+核查”条款，要求生产商留存工资支出、采购凭证、产能证明等文件，确保劳工价值成分计算真实可追溯（避免虚假申报）。美国劳工部工资工时司按其制定的配套法规对企业审查无遗漏/错误后，通知美国海关对该企业认证合规。在美国通关时，生产者向海关提交含工厂信息、时薪声明、抵免声明等8类信息的高工资组件认证文件。

① USMCA 04 RoO Appendix Provisions Related to The Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods Art.7 Labor Value Content.

② William Powers and Ricky Ubee, A Comprehensive Comparison of Rules of Origin in U. S. Trade Agreements, U. S. International Trade Commission Economic Working Paper Series, Working Paper 2020-05-D, May 2020, p. 14.

③ 29 CFR Part 810-High-Wage Components of the Labor Value Content Requirements under the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act.

④ 车辆生产商在北美高工资工厂（≥16美元/小时）采购的零部件/材料价值，及可选计入的车辆组装厂人工成本。

⑤ 车辆生产商在北美用于“研发（R&D）”或“信息技术（IT）”的年度工资支出。

⑥ 仅针对“发动机/变速箱/先进电池组装厂的专项抵扣，需满足“高工资+产能门槛”双重条件。其中，工资标准是组装厂生产工资平均≥16美元/小时；产能门槛具体分为：一是乘用车/轻型卡车要求发动机/变速箱年产能≥10万台，先进电池组年产能≥2.5万组；二是重型卡车要求发动机/变速箱/先进电池组年产能≥2万台/组。

### 3.首次将“劳工规则”与“商品贸易”深度嵌套绑定及其危害性

美国相关协定中的劳工价值成分要求，首次实现劳工规则与商品贸易的深度嵌套绑定。该原产地规则将劳工要求纳入产品价格构成，使二者不可分割，只要从事跨境商品贸易，产品中必然嵌套劳工要求；而常规自贸协定仅单独设立劳工条款或章节，对劳工待遇作出专项规定。

一是原产地规则中的劳工标准是完全累积规则的配套平衡器。正常的“完全累积”规则是可以将区域内的生产增值累积贡献于原产资格的获得。该规则虽可使得美国方便地利用墨西哥等国的廉价劳力，但也会造成对本国就业的冲击。原产地规则中的劳工标准就是可以精准控制和对冲敏感行业中劳动密集型经济体的竞争优势。因为该规则既可用于特定原产地规则，针对特定行业或产品（按照HS税号进行精准锁定）作出不切实际的高薪要求，也可列入FTA原产地规则章节的正文，泛化为对于所有产品获得原产资格的门槛。

二是重点限制墨西哥车辆相关行业的市场份额与合规成本。“高工资支出占比”的强制要求实际意味着列入净成本法计算公式的分子中近一半的一线工人的工资，都须达2万元人民币左右的月基本工资水平。劳工价值成分要求将提高墨西哥汽车行业的工资50%。<sup>①</sup>同时，“高工资支出”计算口径涉及“占比结构、工资标准、产能门槛”等复杂维度，对生产商的合规能力提出更高要求。这一工资水平与合规成本，对依靠劳动密集型产业的发展中经济体而言，很难维系可持续发展。同时，不仅会损害整个行业的发展，还将拉升其他行业工资水平，从而整体提升社会生产成本，减损劳动密集型经济体的行业竞争力和利润空间，倒逼汽车零部件供应商向北美高工资地区（如美国、加拿大）转移，同时限制低工资地区（如墨西哥部分工厂）的零部件采购占比。

三是扭曲了原产地三大主规则之一的“区域价值含量”的计算方式。劳工价值成分要求的危害性不仅在于影响工资水平和行业利润，更在于其改变了整个产业链的采购决策和原产地规则基本规则的计算方式。劳工价值成分不仅严格限制区域内劳动密集型经济体按自身发展实情设定某行业工资水平的自主性，而且严重损害行业的利润空间和资本积累速度。同时，USMCA规定，在符合一定的前提条件下，“劳工价值成分”可直接冲抵“区域价值含量”的百分点，而区域价值含量标准是国际通行的三大原产地实体判定标准之一，无论是采用净成本法、总成分法或是EXW或FOB价格法，其中都包括人工成本。这意味着原按照自然的市场价格所计算的区域价值含量不仅将计入强行扭曲的人工成本，而且被扭曲的人工成本还可冲抵区域价值含量，沿用了数十年的区域价值含量的计算要素之一（人工成本）的计算方式就此改变。

四是为了达到敏感行业畸高的区域价值含量和劳工价值成分，产业链下游企业在采购时必然倾向于采购具有高区域劳工价值成分的引擎、传动装置或电池装置等上游材料与零部件。因此“劳工价值成分”不仅扭曲区域价值含量计算，还扭曲了整个产业的商业决策和布局，对脱钩断链起到助推的作用。

---

<sup>①</sup> Nabil Abbyad, et al., A Product-Specific Comparison of NAFTA and USMCA Rules of Origin, U. S. International Trade Commission Economic Working Paper Series, Working Paper 2021-05-B, May 2021, p. 5.

五是警惕原产地规则中的劳工标准全球扩散的可能性。既然美国可在USMCA车辆产业中加入这一获得原产资格的新标准且已实施，那也有可能将其扩散到其他自贸协定或其他产业。美国在全球力推的一系列知识产权边境保护条款、劳工条款等，导致此类条款在各区域和双边协定中已经扩散。

### （五）《美墨加协定》对车辆适用反常的“向下追溯”补充规则

USMCA对超级核心零部件采用了“向下追溯”/“价值下推”（roll down）规则，属于极为严苛的原产地补充规则，具体是指在判定某一产品（如乘用车或轻型卡车）是否符合原产地资格时，追溯其上游的零部件（如“车辆专门附录”表A.2列明的发动机、变速箱、车身与底盘、车桥、悬挂系统、转向系统、先进电池）的原产资格，只有上游完全使用规定的原产零部件时，其下游产品（乘用车或轻卡）才能获得原产资格。“向下追溯”规则极端排斥区域外材料的使用，使得基于市场规则而进行全球采购不再可行，也破坏了另一个重要的原产地补充规则——累积规则不能充分发挥作用。这和全球通行的“向上累积”/“价值上卷”规则相反，是极其苛刻的原产地规则。

“向上累积”（roll up）规则，在我国也称为“吸收规则”或“中间产品/材料规则”，是指如果某产品因满足自贸协定规定标准而获得原产地资格，当它再作为部件或材料（即“中间产品/材料”）用于加工制造其他后续产品时，不必考虑该（中间）产品中含有的非原产成分。吸收规则在RCEP中表现为第三章第十二条“生产用材料”。向上累积/吸收规则十分有利于区域内组成多层次生产链条（如“原材料→零部件→总成→整车”），简化复杂产品的价值核算，使得使用了较少完全原产材料的中间品也可以获得协定区域内的原产资格而在区域内的供应链中享惠流动。因此，该规则是当前全球FTA主要使用的利好规则。WCO曾调查了全球47个自贸协定，其中有32个采用了向上累积/吸收规则，余下15个未提及该规则，但也未使用“向下追溯”规则。<sup>①</sup>泛欧—地中海原产地规则、原《北美自贸协定》和我国协定原产地规则一般都采用向上累积/吸收规则。

针对反常的“向下追溯”规则，2022年1月墨加和美就如何对车辆“超级核心零部件”适用该规则产生过争议，成立了USMCA争端解决小组并裁定美国败诉。但美国贸易代表办公室不同意该小组的裁决并在其2024年7月的报告中表示，三国正在努力寻求可能的解决办法。美国坚持认为在整体区域价值含量计算中，应排除核心部件中那些并非源自USMCA缔约国的材料（即“非原产”）的价值。<sup>②</sup>

### （六）采取强化劳动密集型贸易伙伴对其依赖性的“完全累积”规则

累积（Accumulation）是使得缔约方得以利用彼此的原产产品的制度。<sup>③</sup>累积规则是指在确定产品的原产资格时，把该产品生产过程所涉及的若干国家（地区）视为一个统一的经济区域，在该经济区域内对货物进行生产或加工时所产生的价值成分，可以视为本国价值成分而累积计算。<sup>④</sup>

① WCO, Comparative Study on Preferential Rules of Origin(2017), p. 80.

② US Congressional Research Service, USMCA: Automotive Rules of Origin (IF12082-2024.12.6).

③ 朱秋沅：《欧盟关税法及其壁垒性研究》，法律出版社2017年版，第203页。

④ 海关总署关税征管司编著：《原产地知识普及读物》，中国海关出版社2011年版，第40页。

由于对累积种类及其中的完全累积目前有不同的定义，本文采用世界海关组织（以下简称“WCO”）<sup>①</sup>《原产地纲要》的定义，即完全累积包括FTA区域内“材料累积”和“生产（流程步骤）累积”两种。例如RCEP目前就仅允许材料累积。<sup>②</sup>

对于一般商品，美国协定互惠原产地规则中采取“完全累积”有利于在利用区域内劳动力的同时保持劳动密集型国家对美国的依附。美韩FTA、美澳FTA、USMCA都是采取了包括了材料累积和生产累积的完全累积。<sup>③</sup>生产累积允许将区域内因生产加工所形成的货物增值予以累积，从而可以促进区域内的贸易创造和贸易偏转。完全累积规则的运用使得劳动力成本较高的国家可将劳动密集型、低技术、生产阶段外包给较不发达、工资较低的合作伙伴，在利用了区域内劳动力的同时，又可相对于低劳动成本地区保持住自身的技术、管理或其他产品优势地位。而劳动密集型经济体为了维持自身的出口，会不断强化自身在产业链中的劳动力优势，也强化了对整个区域产业链和市场的依附。

### （七）敏感行业原产地规则壁垒前伸后延的长链影响

USMCA的车辆（HS第87章）原产地规则中的钢铝含量要求突破传统“零部件价值”单一的区域价值含量维度，聚焦于汽车生产的基础金属材料环节的原产资格（钢铁与铝为车辆车身、底盘、动力系统的核心原材料），从而锁定了车辆产业链直接上游钢铁铝中间品（HS第72章“钢铁”、第73章“钢铁制品”、第76章“铝及其制品”以及其他合金所分布的章节）的原产地要求，而钢铁铝中间品的上游是各类矿砂、矿渣（HS第26章）。

同理，纺织品与服装的原产地规则壁垒不仅直接约束HS第50—63章项下的产品，也必然会约束到产业链前端从纤维到纱线到面料的所有来源与加工工艺要求，而前端中间品的来源和加工工艺要求，又必然前伸到农牧产品原料（动植物纤维前段的农牧产品）的养殖、收获、生产与采购。同时，纺织品与服装的原产资格还会影响到其他相关产业的产品，如床上用品、鞋类、箱包、装饰品等。

因此，敏感行业原产地规则强制要求，不仅限制了如车辆、纺织品与服装等产品及其直接前端中间品的采购与当地市场份额，加工工序、产量与企业投资规划，劳动者就业与企业利润等，其对于生产商最初材料、周边行业扩展和后续延伸的影响也很明显。

### （八）难以用多边国际义务约束美国原产地规则的任意性

#### 1. WTO体系下只有原则性框架，具体规则制定进程已停滞

WTO《原产地规则协定》对全球原产地规则协调性的约束力极弱，该协定仅适用于非优惠原产地规则。WTO成立后开展的协调工作方案（Harmonization Work Programme, HWP）希望达成清单式的特定原产地规则，但至今仍然无果。<sup>④</sup>

① 世界海关组织（World Customs Organization, WCO）是海关合作理事会（Customs Co-operation Council, CCC）的非正式工作名称，它是唯一的全球性、政府间、海关类的国际组织。至2024年6月，WCO总共有186个成员，这些成员方的海关处理着全球近98%的跨境贸易。

② 崔凡：《〈区域全面经济伙伴关系协定〉原产地累积规则辨析》，《上海对外经贸大学学报》2021年第一期。

③ WCO Origin Compendium (2017), p. 40.

④ Vivian C. Jones and Liana Wong, International Trade: Rules of Origin, US Congressional Research Service Report RL3452, March 3, 2020.

WTO《原产地规则协定》约束力弱的典型例证是，印度于2002年在WTO对美国纺织品原产地规则提起诉讼。<sup>①</sup>印度认为，美国在纺织品与服装方面原产地规则尽力将原产地判定推至产业链上游，企业即使后续进行高附加值加工，也难以改变产品原产地，这种做法极具壁垒性。在美国《2000年贸易与发展法案》修改其纺织品原产地规则之前，印度可自由向美国进行出口，而美国通过原产地规则的修改限制了印度纺织品向第三国的出口，因为产品要受到配额管制，因而美国的原产地规则限制了进口竞争，保护国内产业，成为推行贸易目标的工具。虽然印度的主张不无道理，但最终还是全面输掉了这场诉讼。<sup>②</sup>

## 2.WCO体系下规则内容陈旧，规则更新进程推进困难

WCO在原产地规则方面的硬法仅有2006年生效的《经修订的京都公约》（RKC）。该公约中虽有原产地规则的专项附约K，但内容较为陈旧，且不区分非优惠性和优惠性原产地规则。由于该专项附约属于供缔约方选择性接受的附约，截至2025年10月，尽管RKC的缔约方有140个，但接受现行专项附约K（尤其是其中的实质性标准）的缔约方只有31个。<sup>③</sup>虽然RKC致力于更新内容并增加约束性的全面审议于2019年启动，以中国、欧盟为首，包括欧亚经济联盟、日本、新西兰、挪威、瑞士、联合国贸易和发展会议（UNCTAD），以及雷诺/日产、恒天然等企业代表提出了全面修订RKC中原产地规则专项附约的提案。该提案颇具雄心，旨在涵盖非优惠和优惠原产地规则，并广泛涉及认证、原产地证明和核查的管理层面。但美国代表团对RKC更新进程的目标水平提出了一系列限制，<sup>④</sup>鉴于RKC的修改机制，<sup>⑤</sup>使得包括原产地规则专项附约K提案在内的一系列RKC更新提案前路不明。因此，原产地规则缺乏明确具体的全球性国际硬法规则，美国随意设定原产地规则的自由度极大。

# 三、贸易投资一体化发展思路下的合规误区和美国协定互惠原产地规则的利用

## （一）商界出海的原产地合规误区

### 1.通过第三方经济体进行转运或微小加工

历来简单地通过第三方经济体转运行为，或是在第三方经济体仅进行微小加工（如简单包装、贴标、组装等未改变产品核心特性与生产实质的操作），均无法改变产品的原产地。这一原则并非近年新增规则，而是自各国原产地规则体系建立以来，始终作为核心补充规则存在的底层逻辑，其本质是为了防止企业通过表面化的流程设计来规避贸易监管，确保原产地认定回归“产品实际生产地”的核心标准。

① WTO DS243: United States—Rules of Origin for Textiles and Apparel Products.

② 王雨静：《印度诉美国纺织品和服装的原产地规则案例评析》，《中国检验检疫》2008年第6期。

③ Position as Regards Ratifications and Accessions of International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended), <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/revise-kyoto/pg0350ea.pdf?la=en>.

④ Stefano Inama & Pier Paolo Ghetti, The Real Cost of Rules of Origin: A Business Perspective to Discipline Rules of Origin in a Post COVID-19 Scenario, *Global Trade and Customs Journal*, Volume 15, Issue 10, 2020, p. 484.

⑤ 参见朱秋沅：《〈经修正的京都公约〉的修正机制及公约未来走向分析——〈经修正的京都公约〉全面审议中的条约法问题研究之一》，《海关与经贸研究》2020年第1期。

在逆全球化趋势出现前，美国已加强了对原产地规则的反欺诈措施，2015年《贸易便利化与执行法案》（TFTEA）<sup>①</sup>第四编第421节《执行与保护法案》（EAPA）赋予美国海关双反（反倾销、反补贴）的反规避调查认定权，对被调查人实施严厉的不利推定规则。基于此，美国海关于2016年8月22日发布了实施细则。此后，美国海关于2017年对美国金刚石工具技术有限责任公司通过泰国转运中国原产的金刚石锯片规避反倾销税展开调查<sup>②</sup>2025年又对美国商业钢铁产品有限责任公司和JOL管材公司通过泰国转运中国原产的石油专用管材规避反倾销反补贴税展开调查。<sup>③</sup>

美国反规避调查呈纵横扩散趋势，范围从目标产品延伸至上下游及关联产品。在对美国金刚石工具技术有限责任公司的反规避调查案中，美国海关在推进自身调查的同时，还将案件线索同步移交至美国商务部，明确请求其针对“在泰国组装、核心部件源自中国的锯片”启动调查。这一联动举措直接导致该公司的关联产品同样陷入进口受阻困境，进一步放大了调查对企业的影响。

自美国加征关税以来，进一步制定了针对“转运避税”的专门规定。在2025年7月31日发布的总统令中规定，为防范“转运避税”行为，美国海关监管措施分为“处罚标准”与“动态监控”两类，处罚力度显著高于规避常规关税。如被美国海关认定为“转运避税”的商品，需缴纳40%的加征关税，替代该商品原产国的常规加征税率；除了需补缴原产国商品应缴的全部美国税费外，还需按关务欺诈的规定适用罚款或处罚；且不得减免对“转运避税进口商品”的处罚。同时，商务部与国土安全部联合美国贸易代表办公室每6个月发布“参与关税规避计划的国家及具体设施名单”，公开披露规避行为主体。<sup>④</sup>

综上，转运避税已被纳入严格监管框架，法律与经济成本大幅上升，绝非企业合规就能应对贸易变化的选择。

## 2.不能证明经济合理性的产业链供应链迁移

即使我国企业通过产业链供应链迁移来实现真正的“实质性改变”，在当前的国际经贸形势下，各国都知道外国企业会以产业链搬迁至加征关税或反制措施力度较小的某第三方经济体的方式来实现“实质性改变”产品原产资格，继而可获得正常或优惠待遇进入目标国。对此，欧美正加强对“通过生产转移规避贸易措施”行为的管控，新设“主观商业意图审查”规则，以防止这种单纯以实质性改变原产资格的供应链布局奏效。欧美法将这种有意的供应链布局设计称为“操纵”，识别这种布局设计的标准是生产转移的“经济合理性”。不仅看“实质性转变”这一客观事实，更结合“经济合理性”进行主观评估，并将举证责任转移至企业，明确要求企业承担自证主观意图具备合理性的举证责任。该标准在欧美已有案例，如欧盟的哈雷戴维森案（Harley-Davidson）以及美国前述的反规避案件等。

---

① 美国2015年出台《贸易便利化与执行法案》（Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, TFTEA, P.L.114-125），于2016年2月24日签署成为法律。这是自2003年美国国土安全部成立以来，美国海关与边境保护局（CBP）首次获得全面授权。

② CBP, EAPA Case 7184: Diamond Tools Technology LLC (Final Administrative Determination, January 29, 2020), <https://www.cbp.gov/document/publications/eapa-case-7184-diamond-tools-technology-llc-final-administrative>.

③ CBP, EAPA Cons. Case 8143: Commercial Steel Products LLC and JOL Tubular, Inc. (Notice of Initiation of Investigation and Interim Measures, May 13, 2025)

④ Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates, Executive Orders, July 31, 2025.

欧盟哈雷戴维森案具体案情为，2018年美国对欧盟钢铝加征关税，欧盟随即反制，对哈雷摩托车分阶段加征关税（2018年加征25%、2021年再加征25%），总关税从31%升至56%。为规避关税，哈雷将欧盟市场摩托车生产从美国转至泰国，在其向美方书面明确转移目的的同时向比利时海关申请获约束性原产地预裁定（BOI），被认定为泰国原产。2021年，欧盟委员会依据《欧盟海关法典》（UCC）及其《授权法案》（UCC-DA）第33条，以“生产转移主导目的为规避欧盟贸易措施”为由撤销该预裁定。哈雷在欧提起诉讼，欧盟普通法院<sup>①</sup>与欧盟法院<sup>②</sup>均驳回其诉求，维持欧盟委员会决定，明确企业需证明生产转移“主导目的并非规避欧盟贸易措施，否则推定为无经济合理性”。此案标志着欧盟原产地规则从“客观实质性转变”标准，转向“主观商业意图审查”，对企业生产布局形成严格约束。<sup>③</sup>

美国虽未有“经济合理性”概括性标准，却在执法中实际运用这一概念，通过核查经营细节进行实质判断。例如，在美国商业钢铁产品公司案中，其泰国供应商Boly Pipe被发现在正常工作时间无员工、无生产活动，文件也无法证明其具备所宣称的石油管材生产能力。然而，该工厂对美出口量却在2021至2023年间从1,347吨激增至67,228吨，增幅超49倍。这种异常情况成为美国海关认定其缺乏经济合理性与真实生产意图的关键证据。

## （二）从全球长产业链视角进行原产地全链路协同筹划

### 1.全链网状倒序筹划与管理：海外投资与生产未动，原产地筹划先行

中国企业以往习惯大进大出、一次性进出口，并且凭借产品的低价优质获取市场的模式已难以为继。我国商界应树立的新理念是海外进口环节能够提供合规享惠的原产地证书，并非始于通关，而是长期原产地筹划、投资布局与海外生产管理协同的结果。投资前原产地筹划的核心是依据目标市场原产地规则，统筹全产业链供应链，在出口国完成进口国要求的“实质性改变”。国际上已有相关实践与研究，如分析“RoO-jumping”效应时，需分类考察墨西哥外国直接投资数据。<sup>④</sup>

美国优惠性原产地规则全链路规制产业链各环节，企业需以全链路协同思维统筹各环节投入，尤其是上一环节（图5 D国）的生产、采购安排，不仅要符合中间环节东道国规定，更要匹配下一环节目标国原产地规则。

如图5原产地筹划简化模型，甲国产品的目标市场为A国（下称“A目标国”），但直输A目标国因高壁垒而不可行；A目标国与B、C、D等国缔结FTA形成自贸区（下称“ABCD自贸区”）。则①甲国企业向D国（产业链中间环节）直接投资设厂，按原产地规则规划加工与设备；②在ABCD自贸区内采购“实质性改变”所需原料或中间品；③在D国按规划开展生产加工，将流程工艺、劳动力、材料、管理成本、设备折旧、商业利润等合规计入产品价值，在D

① EU, General Court, T-324/21, 2023.

② CJEU, C-297/23P, Nov. 2024.

③ Gorka Echevarría, Tariff Wars and Production Shifts: When Substantial Transformation Fails the Economic Justification Test, *Global Trade and Customs Journal*, Volume 20, Issue 7 & 8, p. 557-562.

④ Paola Conconi et al., From Final Goods to Inputs: The Protection is Effect of Rules of Origin, *American Economic Review* 2018, 108 (8): 2362.

完成A目标国认可的“实质性改变”；④甲在D投资的实体将产品按ABCD自贸协定优惠待遇从D出口至A目标国。可见，第④步享惠是①②③步合规筹划的成果。

因此，中国商界筹划进入目标国投资时，不仅要符合目标国投资、行业、劳动等法规，更关键的是对标目标国原产地规则，设计前续各中间市场国的投资与生产要素，方能顺利出口至最终目标国。

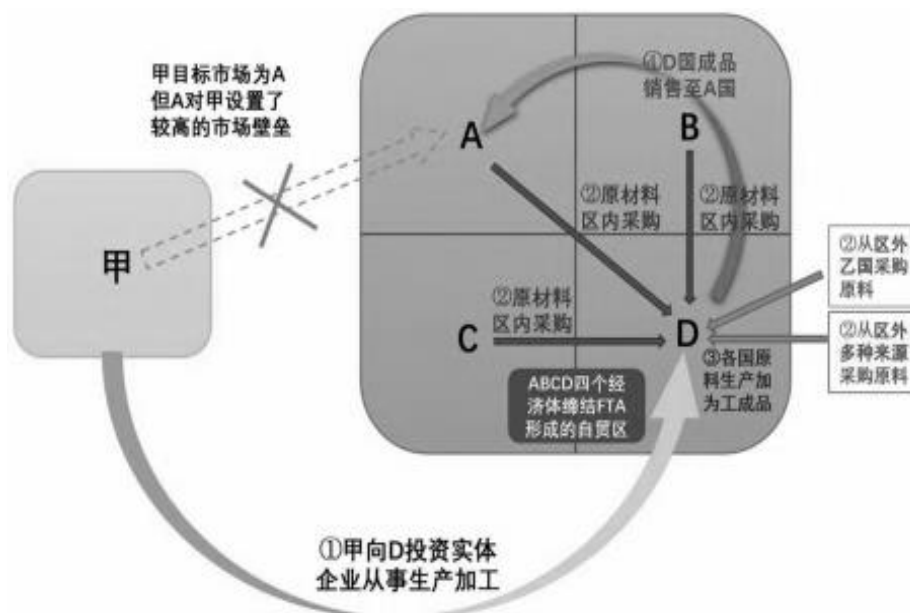


图5跨境投资、生产与贸易对优惠性原产地规则的应用逻辑

一是全链倒序筹划。出海前，对全产业链供应链原产地规则倒序协同筹划。企业需精准锚定目标国原产地规则，按产业链“倒序规划”逻辑，系统安排各环节生产加工与原材料采购布局。当前全球长链背景下，需多环节协同，接续运用多个自贸协定及优惠原产地规则，如从中国到东盟（越南等）、东盟到CPTPP国家、CPTPP国家到美墨加协定国家的接续多次实质性生产与改变原产资格，最终获目标国认可的出口国原产资格。尤其是供应链整体迁移的“抱团出海”，核心并非“规模越大越安全”，而要聚焦迁移本质价值，即能否获目标国认可的出口国原产资格，才是出海成败的关键。

二是网状筹划。出海企业前期筹划需突破原产地规则单点思维。当前大国竞争加剧，目标国为防范对手“借道出海”，会动态校准原产地规则，如收紧判定标准、提高当地含量要求、细化适用条件，判断供应链迁移的主管意图，从而导致企业的“筹划失效”。这要求企业对目标国进行预判，跳出“单点应对”局限，构建多维度原产地规则整合能力：要从产业链全流程视角，通过分布于不同国家的多个生产、采购环节协同（如跨区域原料调配、多节点加工分工），串联运用不同自贸协定优惠原产地规则。

三是全链管理。出海后，企业需将原产地管理从传统“进出口单一环节管控”升级为“全链条动态管理”。因“进出口单一环节管控”的碎片化模式，易因全链各生产环节与最终规则脱节，从而丧失目标国认可的原产资格。企业需培养“生产细节与合规要求深度绑定”的习惯，将原产地合规要求嵌入生产管理各微观环节：原材料采购阶段，建立供应商原产地档案，明确原料原产属性与溯源凭证要求；生产加工阶段，实时记录各工序流程、投入产出比、非原产材料使用比例，确保数据可追溯、可验证，满足原产地规则对生产过程的透明化要求。

## 2.美国关税方案选择与原产地规则精准利用六步法

美国有优惠和非优惠的多种关税方案，不同关税方案具有各不相同的原产地规则。企业需根据产品的关税敏感度，全面计算其各类优惠收益与自身合规享惠的成本后，选择最具经济合理性的关税方案，进而精准利用更为深入具体的原产地规则。如某产品最惠国待遇和优惠关税间的税差不大，产品利润空间较大而合规成本较高，则不宜选择优惠关税方案，关注非优惠性原产地规则即可。

假设图5中A市场的主规则严格、不合理或缺乏弹性，则甲国企业在向D国投资之前须考虑目标市场A市场的以下事项：

一是精准发现A市场急需的细分产业并进行投资。A国会对其需要的产业设定相对具有弹性的原产地规则或给予例外。如即使在USMCA对车辆采用严格规则的情况下，用作电动乘用车或轻卡驱动主要电力来源的电池（子目8507.60）仍是畸高区域价值含量主规则和向下追溯补充规则的例外。这意味着8507.60项下电池为目标市场国A所需要的产品。

二是对标原产地规则主规则筹划生产与采购，规划在产业链前续环节D国应开展的生产加工，使用哪些生产阶段、技术和知识产权可计入当地含量，或可实现税则归类改变，或可满足加工工序要求。在有选择性标准可利用时，综合考量计算方法、计算项目和各种条件进行选择。

三是善用灵活弹性的补充规则，如微小含量规则，附件、备件和工具规则等，再相应安排ABCD自贸区内采购原材料中间品的数量、价值，如：①利用吸收规则，在区域内安排产业链与合作伙伴的上下游生产，从而使得最大可能地扩展自身在区域外采购的幅度与灵活性。②利用累积规则，在ABCD自贸区内可采购的原材料中间品（即利用区域累积规则），以及是否需要自贸区的其他市场（即A、B、C国）投资，从而获得生产工艺的累积（即利用完全累积规则）。如结合利用累积规则和吸收规则，可使实际明显低于区域价值含量百分比要求的产品获得原产资格。③利用其他补充规则，如在适用税则归类改变标准的前提下，一般允许10%弹性的微小含量规则。

四是善用运输规则。运输规则是原产地实体规则实施的保障，旨在防止货物运输中被篡改、替换，或第三方“搭便车”骗取关税优惠，保障缔约方优惠贸易利益。<sup>①</sup>转口贸易常态化下，受航线、地理等因素限制，绝对直运不切实际。优惠贸易协定项下货物经第三方中转，若满足存储期限、路线合理、海关监管及单证要求，即可符合运输规则。因此企业布局产业链、供应链前，应提前规划满足存储、路线及监管要求，绸缪仓单、运输单证的获取。否则即便产品符合所有实质性标准，也无法获得A国认可的D国原产资格。

五是不可忽视原产地程序规则。现有原产地规则研究多聚焦“实质性规则”，忽视管理与证明环节成本（如证书办理、供应商信息收集、海关核查）。所有优惠性原产地法律均含原产地证明与签证条款。按出具主体，原产地证明（Proof of Origin）分为出口国签证机构证书和企业自主声明两类；按是否为第一出口方签发，可分为初始证书、流动证书（Movement Certificate）或背对背（Back-to-Back）证书。各类证书对商界便利度、监管部门真实性核查难度各异：对商界越便利，监管难度越大，因此所附的监管条件就越多。企业投资前应评估可

① 参见编委会：《原产地疑难解惑470例》，中国海关出版社2013年版，第49页

利用的证书类型、获证及其成本是否契合发展目标，若程序考量不足，对标原产地实体标准的努力将付诸东流。

六是善用美国海关的透明度措施。如产品原产地的可预见性不强，材料来源和加工工艺复杂，可按《海关条例》第177部分，申请美国海关的原产地预裁定。如非复杂情形，一般在30天内可作出裁定。对情况简单的商品，美国海关一般在一周内作出裁定。如美国海关在一周内公布了对我国浙江斐凌工具有限公司的第N321417号预裁定，认定其螺丝刀的原产国是泰国。

## **Systematic Analysis and Utilization of U. S. Preferential Rules of Origin under the Perspective of Integrating Trade and Investment**

Zhu Qiuyuan

**Abstract:** Under the perspective of integrating trade and investment, planning and layout of rules of origin must precede overseas investment. As the global industrial chain becomes fragmented, rules of origin have also grown increasingly complex and fragmented. The General Notes of the HTSUS contains the most part of US'preferential rules of origin which forms two major RoO models. These rules cover core standards such as tariff classification changes and RVC, imposing stringent regulations on sensitive industries like automobiles and textiles. The USMCA further introduces special provisions including quadruple superimposed requirements, hidden labor clauses, and "roll-down" rules. Existing research lacks in-depth systematic analysis of these rules. Due to the absence of a free trade agreement between China and the US, Chinese enterprises often overlook their value and are prone to falling into compliance pitfalls such as third-party transshipment, minor processing, or difficulty to prove the economic rationality of industrial chain relocation. Chinese businesses need to abandon short-term thinking and conduct full-chain collaborative planning and management of rules of origin before and after going global. By adopting approaches such as reverse planning, thoroughly grasping core rules, and making good use of residual rules and procedural tools, enterprises can cross barriers in compliance, steadily expand the North American market, and lay a solid foundation for sustainable overseas development.

**Keywords:** U. S. Preferential Rules of Origin; Sensitive Industries; Industrial Chain Layout; Compliance; FTAs