

專題 2.2

自由貿易協定的「意大利麵碗效應」

世界貿易組織(世貿組織)任何協議的其中一個基本原則，就是各成員之間的貿易都必須平等，不存在歧視。舉例來說，所有成員必須互相給予對方最惠國待遇。某成員如欲向另一成員提供較低關稅率，便須同時給予所有其他成員同等待遇。由於締結世貿組織所有成員都適用的貿易協定，談判工作近年愈來愈困難，世界各地經濟體為求促進貿易自由化，紛紛改為簽訂一系列雙邊或區域自由貿易協定(自貿協定)⁽¹⁾。自貿協定迅速普及(自二零零零年以來通報世貿組織的自貿協定約有 340 份，一九五八年至一九九九年間則只有 75 份)，無疑開創了跨境貿易的機會，進而帶來經濟效益。不過，一些研究討論亦曾指出，多份自貿協定重疊糾結的後果，即所謂「意大利麵碗效應」⁽²⁾，或會削弱自貿協定的潛在效益。

多份自貿協定相互重疊，國際貿易的交易成本便會增加，主要是由於企業須符合的協定要求各不相同。一方面，企業必須符合每份自貿協定所訂的獨有原產地規則，才可享有優惠關稅率⁽³⁾。然而，現今全球生產鏈發展成熟，在商品的生產過程中，增值工序可能須於多個經濟體進行，而整條貿易路線又在多份自貿協定的涵蓋範圍內。由於每份自貿協定所訂的原產地規則不盡相同，產品可能無法充分受惠於生產鏈沿線的所有優惠關稅待遇。例如，有研究指出，單以二零零七年在美洲締結的自貿協定的原產地規則而言，已有超過 38 份關乎各項產品的規則附件及 24 個規管章節同步實施⁽⁴⁾。這些原產地規則和技術標準複雜繁瑣，甚至諸多限制，可能會妨礙企業善用自貿協定的待遇，原因是自貿協定締約方的生產商如採用來自另一締約方的半製成品，便可能影響製成品享有優惠關稅待遇的資格。要說明這些潛在障礙，暫且假定有三個經濟體(即經濟體甲、乙和丙)簽訂了雙邊自貿協定。假設這些自貿協定都沒有訂明累計原產地規則⁽⁵⁾，即使經濟體甲只是組裝來自其他兩個經濟體的半製成品，然後再把製

-
- (1) 只要符合世貿組織協議相關條款所訂的條件，世貿組織便容許締結有別於最惠國待遇原則的自貿協定，讓締約方互相給予較其他世貿組織成員更優惠的待遇。
 - (2) 該用語首見於 Bhagwati, J.N. (1995)在紐約哥倫比亞大學的哥倫比亞大學討論論文系列第 726 號發表的<US Trade Policy: The Infatuation with FTAs>。
 - (3) 根據世貿組織的定義，原產地規則是用以界定產品來源地的準則。然而，各地政府在實施這套規則的做法有很大差異，國際貿易亦無協定準則，說明如何界定貨物原產地。
 - (4) Cornejo, R. and Harris, J.T. (2007), <Convergence in the Rules of Origin Spaghetti Bowl: A Methodological Proposal>, 美洲開發銀行工作文件第 34 號。
 - (5) 按照「累計」(或「累計原產地規則」)的概念，某締約方可利用已在另一締約方獲得原產資格的半製成品來進行加工，或把半製成品加入產自後者的產品。後者所屬經濟體會視作這些半製成品的原產地，製成品也不會喪失享有優惠關稅的資格。

專題 2.2 (續)

成品出口到該兩個經濟體，這些產自經濟體甲的製成品仍可能因原產地規則的門檻太高而無法享有優惠關稅待遇⁽⁶⁾。

另一方面，數目繁多的自貿協定各有差異，也會令企業增加額外成本。除了各種行政負擔(例如認證費和相關程序)外，還可能顯露或加深各地不同技術標準和要求的分歧。這不但增加遵規成本，還會妨礙企業進入市場，有違自貿協定的初衷。可想而知，自貿協定重疊的地方愈多，規則就愈繁複，自貿協定關稅較低的效益也就愈有可能因遵規成本較高而被抵銷。情況最壞者，就是企業在出口產品到其他締約方時，甚或選擇不享受自貿協定的優惠關稅待遇，結果導致自貿協定的使用率降低。

此外，現今國際貿易已不局限於貨物貿易，因此情況變得更複雜。貨物貿易往往需要服務貿易輔助和配合，而且涉及知識產權、投資、競爭、政府採購，以及勞工和環境標準等其他多個監管範疇。雖然近年自貿協定談判愈來愈關注這些重要範疇，但由於國際間歷來在相關範疇的合作時間相對較短，各經濟體在這些範疇可能仍有較大差異。假如各份自貿協定的條款和標準未能妥為協調，種種差異只會令國際貿易在更多層面上面對要求不一的問題，糾結難解，加劇「意大利麵碗效應」。

二零一一年，亞洲開發銀行進行了一項研究⁽⁷⁾，在六個亞洲經濟體中抽樣調查數百家企業⁽⁸⁾，以評估一些涵蓋東亞地區的自貿協定的效益及成本。根據這項研究，雖然受訪企業大多表示自貿協定所帶來的效益多於成本，但當中有 20% 的受訪企業指出，多重原產地規則(即「意大利麵碗效應」當中的主要層面)，確實大大增加營商成本。具體而言，根據調查數據進行的計量經濟研究，規模較大且營運歷史較長的企業(即那些大多出口到多個市場並會根據自貿協定而改變業務計劃的企業)，會較為關注多重原產地規則所引致的營商成本。另外，有 41% 的受訪企業表示採用統一的原產地規則對經營有好處，當中一些在區域可能有較多緊密聯繫的上下游業務的大企業尤以為然。

(6) 舉例來說，經濟體甲如與經濟體乙和丙簽訂自貿協定，訂明在經濟體甲進行的增值工序須至少佔製成品總值的某個比例(譬如 40%)，才合資格享有自貿協定所訂的優惠關稅待遇。單在經濟體甲進行組裝工序所佔的增值比例(譬如 10%)便可能過低，未能符合獲得優惠關稅待遇的資格。

(7) Kawai, M. and Wignaraja, G. (2011), <Asia's Free Trade Agreements: How is Business Responding?>, 亞洲開發銀行及亞洲開發銀行研究所。

(8) 六個經濟體包括日本、中國內地、韓國、新加坡、泰國和菲律賓。受訪企業共有 841 家，但各個調查範疇的受訪企業數目或會略有不同。

專題 2.2 (續)

總括來說，一份涵蓋多個經濟體的自貿協定所涉的成本，顯然低於多份自貿協定涵蓋同一組經濟體的成本，得益亦固然較大。因此，政府一直以來都十分支持締結多邊貿易協定。為此，政府正積極參與亞太自由貿易區的發展。發展如能落實，該自由貿易區將可涵蓋大部分環太平洋地區的經濟體。香港是高度開放的經濟體，貿易額高達本地生產總值的四倍以上，並且是重要的貿易樞紐，所建立的龐大貿易網絡涵蓋為數不少的經濟體。因此，促進多邊自由貿易，並不斷加強貿易自由化，對香港尤為重要。政府會在這些政府與政府之間的平台繼續努力，務求推動香港經濟的長遠增長和發展。