

試析「非洲成長暨機會法案」對美國與非洲之效果與影響及再授權改善利用效益之道

林潔如

「非洲成長暨機會法案」(African Growth and Opportunity Act, AGOA) 為普遍性優惠制度 (Generalized System of Preference, GSP) 所擴張之單邊非互惠貿易優惠計畫，豁免於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 最惠國待遇之下，美國提供符合資格之撒哈拉沙漠以南非洲國家 (Sub Saharan Africa, 以下簡稱漠南非洲) 數千項貨品享有免關稅、免配額之市場進入優惠待遇¹，旨在鼓勵漠南非洲出口成長以及經濟發展，並有助其雙邊經貿關係發展。

美國國會首次於 2000 年通過 AGOA，藉此鼓勵非洲出口成長以及改善美非之間經貿關係，然而該法案之授權將於今 (2015) 年 9 月 30 到期²，屆期後美國國會是否再授權，以及法案內容與受惠國名單是否將會調整引起諸多議論。後續發展不僅動搖美非之間的政經關係，同時對我國於非洲國家紡織與成衣業投資亦將有所影響³。儘管繼續更新 AGOA 之呼聲仍相當高昂，然而觀察過去十五年 AGOA 之執行結果，似有諸多非洲國家未能充分利用 AGOA，致該機制實施成效未達最適標準。因此，新版法案存有許多調整與改善的空間⁴。

有鑑於此年度 AGOA 再授權之議題值得探討，本文第一部分首先簡介 AGOA 中主要的貿易優惠措施及其於美國國內再授權程序，進一步檢討現行 AGOA 下各優惠措施實際上之執行效果與問題；第二部分則探討如何藉新版 AGOA 之再授權機會，改善非洲國家之利用狀況；最後代結論。

一、簡介 AGOA 之貿易優惠措施與再授權程序

美國前總統柯林頓於 2000 年 5 月 18 日簽署「2000 年貿易暨發展法」(Trade and Development Act of 2000)，其內容包含六大章節⁵，AGOA 乃是其中一章。觀

¹ About AGOA, AGOA.INFO, available at <http://agoa.info/about-agoa.html> (last visited Apr. 20, 2015).

² 19 U.S.C. § 3721(g).

³ 中華民國僑務委員會，2013 華僑經濟年鑑，頁 647、654、699，2013 年。

⁴ *Hubs without spoke: Building a more inclusive AGOA*, *Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol. 4, No. 2, Mar. 5, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/hubs-without-spokes-building-a-more-inclusive-agoa> (last visited Apr. 20, 2015).

⁵ 2000 年貿易暨發展法共包括以下六章節：非洲成長暨機會法、擴大對 CBI 國家貿易優惠、授予阿爾巴尼亞和吉爾吉斯正常貿易關係、其他貿易條款、若干羊毛產品進口規定與稅收條款。

察國內立法可知，立法者之考量著重於經濟與發展層次。經濟層面上鼓勵美國與漠南非洲之間的貿易與投資以及兩者間貿易障礙之減少、互惠互利的貿易協定談判之重要性⁶；發展層面上乃是為擴展美國對漠南非洲區域整合之協助、境內私人企業之強化與擴展，以及促進漠南非洲國內貿易、公民社會與政治自由之發展；此外，美國在政治外交層面上之考量，則是藉由 AGOA 賦予非洲國家優惠待遇，以與之保持友好的貿易關係。AGOA 為美國對非洲單邊非互惠之優惠計畫，美國將可以此作為日後其與非洲國家簽署雙邊自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 之基石⁷。美國提供受認可之漠南非洲國家數千項進口品免關稅待遇 (duty-free treatment)，截至 2015 年為止共有三十九個國家受惠⁸，為漠南非洲帶來六萬兩千個工作機會且特別有助其成衣產業之發展⁹。

AGOA 涵蓋之重要條款，將依序分述如下：

貨品關稅優惠

貨品關稅優惠乃是基於 GSP 擴充而來，於 HS (Harmonized System) 關稅分類下其涵蓋之產品超越 GSP 原所涵蓋範圍另增加 1800 項貨品，項目包括能源產品、工業品與部分農產與乳酪製品，亦擴張至 GSP 未涵蓋之成衣與鞋製品，且有特定產品免除其免稅配額之上限¹⁰。惟貨品仍應滿足原產地規則 (rule of origin)，即產品價格至少 35% 的成本或價值是在受惠國內加工，惟其中最多不超過 15% 可源於美國¹¹。有鑑於此，AGOA 之優惠待遇使得漠南非洲國家享有較一般開發中國家更優惠的待遇，AGOA 對於受惠國國內特定產業之發展與出口貿易之重要性不言而喻。

AGOA 下之免稅優惠有助於許多漠南非洲國家國內產業之發展與對美的出口成長，其中能源產品約占七成，其餘則是非能源產品。由此可知終端產品的出口業者受益於 AGOA 之利益極為有限。非能源產業中，成衣產業乃是受有最大利益者，而紡織產業將提高其國內勞動力需求¹²，對內促進充分就業，對外則透過出口累積外匯以帶動整體經濟發展。據經濟研究指出，AGOA 優惠待遇與美

⁶ 19 U.S.C. § 3702 (2000).

⁷ AGOA Reauthorization—Time is running out, AGOA.INFO, Feb. 4, 2015, available at <http://agoa.info/news/article/5596-agoa-reauthorization-time-is-running-out.html> (last visited Apr. 25, 2015).

⁸ 19 U.S.C. § 3702 (2000).

⁹ Christopher Wood, *Hubs without spoke: Building a more inclusive AGOA*, *supra* note 4.

¹⁰ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 3.

¹¹ *Id.*

¹² African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 13.

國自 AGOA 受惠國之進口增加兩者間具有直接關聯性，尤其對於關稅較高的產業類別尤其顯著¹³。然而，資料顯示自 AGOA 全體受惠國進口之比例約僅占美國進口總額之百分之一¹⁴，可見漠南非洲國家儘管受有優惠進口待遇，其國內產業發展狀況與出口貿易仍較其他國家弱勢。

紡織品與成衣優惠條款¹⁵ (Treatment of Certain Textiles and Apparel，以下簡稱成衣條款)

AGOA 之特殊性在於其免稅待遇擴及至紡織品與成衣，惟並非所有 AGOA 受惠國皆適用成衣條款，且成衣免稅亦受到配額之限制。此優惠條款對於特定漠南非洲國家而言相當重要：第一，成衣產業對於非洲國家之經濟發展過程相當關鍵。第二，美國對於成衣相對於其他產品課徵較高的關稅，使得受惠於成衣免稅進口之國家更具優勢地位¹⁶。然而，受惠國同時被要求採取有效的簽證制度 (visa system) 以避免實際上非由 AGOA 國家所生產而是自他國非法轉運 (transshipment) 為獲取利益或關稅優惠之情況¹⁷。成衣條款下的第三國絲織品條款 (Third-Country Fabric Provisions) 特別針對低度開發的漠南非洲國家¹⁸ 提供例外的特殊優惠，允許自特殊受惠國進口成衣，且無論其原料之原產地為何，仍享有免稅待遇¹⁹。

貨品及成衣與紡織品關稅優惠乃是 AGOA 最重要的部分，亦對漠南非洲出口與他國相較之下具有較大之優勢，同時亦可知 AGOA 優惠是以邊境措施之放寬為主。

受惠國資格要求²⁰ (eligibility requirement)

取得 AGOA 受惠國資格除了必須為法定之漠南非洲國家²¹，仍須每年由美國總統進行監督、資格審查並回報國會²²。美國總統被授權為受惠國資格進行認定時，應就該國經濟情況、法律環境、對美國之貿易障礙減少程度、減貧程度、對勞工權利之保護、恐怖活動之支持、對美國安全之干擾以及外交政策等條件做通

¹³ *Id.*

¹⁴ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 9.

¹⁵ 19 U.S.C. § 3721 (2000).

¹⁶ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 4.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ AGOA 所定義的低度開發國家，乃是世界銀行 (World bank) 於 1998 的估計資料中平均國民生產毛額低於 1500 美元之國家；19 U.S.C. § 3721(C)(3)(A).

¹⁹ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 5.

²⁰ 19 U.S.C. § 3703.

²¹ 19 U.S.C. § 3706.

²² 19 U.S.C. § 2466a(a)(2) (2000).

盤考量²³，假使該國亦屬 GSP 國家，亦應完全符合 GSP 之要求²⁴。

即便同為 AGOA 資格的受惠國，AGOA 為其各別帶來的效果卻有落差。由於非洲出口主要集中在特定國家，且能源產品佔大部份之出口。以 2011 年為例，非洲至美國的出口約價值 790 億美金，其中奈及利亞(Nigeria)、安哥拉(Angola)以及南非(South Africa)三個國家已佔百分之八十的出口比例²⁵。AGOA 優惠待遇所帶來之利益僅落入少數國家，且又依賴低技術之勞動密集的成衣出口，假使受惠國不將此利益轉為投資，進一步發展技術升級轉型，將導致漠南非洲之出口業者之全球競爭力仍相當依賴他國之優惠待遇。此外，透過受惠國資格條件之限制，亦彰顯美國對於漠南非洲國內之政治經濟結構有相當程度的影響力²⁶。尤其當日後他國與非洲經貿關係逐漸密切，AGOA 的策略效果更趨重要²⁷。

經貿論壇、技術協助與貿易能力建設

AGOA 亦要求總統與國會保持協商，並每年定期與相關漠南非洲國家輪流舉辦美國與漠南非洲貿易暨經濟合作論壇²⁸ (United States-Sub Saharan African Trade and Economic Cooperation Forum)，對於美非之間貿易與投資關係以及中小企業之合作進行討論²⁹。此外，AGOA 下美國有義務提供非洲技術協助及貿易能力建設，並透過相關組織以落實之。例如：美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 作為美非之間投資人的資訊站；美國國際開發署 (U.S Agency for International Development, USAID) 則是有每年三千萬美金的基金，半數用於與貿易相關的基礎建設，部分資金則用於支持非洲與迦納 (Ghana)、肯亞 (Kenya) 以及波札那 (Botswana) 三大貿易中心。此三大中心之功能乃是幫助潛在的出口商可具備全球競爭力，同時亦能夠良善運用 AGOA³⁰。總體來說，透過美國國內相關組織片面對非洲力行技術與能力協助，旨在推動漠南非洲國家貿易政策自由化、調和國內法律於 WTO 下所做出之承諾、金融與財政重整以及

²³ 19 U.S.C. § 2466a(a)(1) (2000).

²⁴ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 5.

²⁵ John Njiraini, *AGOA: The US-Africa trade dilemma*, Magazine, AFRICARENEWAL, Dec. 2014 available at <http://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2014/agoa-us-africa-trade-dilemma> (last visited Apr. 20, 2015).

²⁶ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 13.

²⁷ *Id.*

²⁸ 19 U.S.C. § 3704.

²⁹ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 6.

³⁰ *Id.*

提升農業綜合企業 (agribusiness) 之連結³¹等目的。

儘管自 AGOA 國家之進口比例相當微小，僅佔美國總進口額百分之一，然而，透過上開協助之落實，將有助於美國政治與經貿策略目標之達成。假使日後漢南非洲之經濟發展達一定程度，將有助於美國產業市場開拓，非洲所存在之商機可作為美國投資人以及出口業者的新大陸。即便現行 AGOA 側重於提供單邊的進口關稅優惠，透過經貿論壇之場合將有助於雙方在投資與貿易之議題進行對話。

AGOA 法案再授權程序

AGOA 自 2000 年生效至今共經歷三次修正，於 2004 年 AGOA 加速法案 (AGOA Acceleration Act of 2004) 之修正案中一併將原應於 2008 年屆期之 AGOA 優惠延展至今。AGOA 優惠待遇除了資格名單總統得逕認定與裁量，且無需經由貿易促進授權法之授權 (Trade Promotion Authority, TPA) 外，其他關乎 AGOA 法律之異動 (例如：貨品優惠清單、優惠存續期間、原產地規則) 皆應經由國內立法程序。因此，此次再授權若牽涉法案實質內容之異動，則必須經過標準國會再授權程序，美國總統須先向參議院財政委員會 (Senate Finance Committee) 和眾議院歲入委員會 (House Ways and Means Committee) 提交再授權的立法提案，該提案獲得兩個委員會同意後，再移交兩院的全體議員再次進行表決³²。倘兩院各別同意的版本之間存在差異需要協調，待兩院共同表決統一版本之後，再移交總統決定批准或否決法案³³。

然而，AGOA 優惠效果集中於少數非洲國家之現象以及各界利益團體意見之分歧使得 AGOA 再授權的議題更加複雜。但自目前狀況觀察，AGOA 之再授權幾乎勢在必行，假使不即時延展 AGOA，將會造成非洲失業與撤資等問題，亦對出口商與生產者產生不利後果³⁴，且特別不利於成衣產業³⁵。假使再授權之爭議持續延燒，將導致美國公司投資非洲具有不確定性，也同時損及過去 AGOA

³¹ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 7.

³² *US Congress considers AGOA renewal as September deadline approaches*, *Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol. 19, No. 9, Feb. 26, 2015, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-lawmakers-consider-agoa-renewal-as-september-deadline-approaches> (last visited Apr. 20, 2015).

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

³⁵ Witney Schneidman, *Sunset on AGOA*, BROOKINGS, Feb. 12, 2015, available at <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/02/12-african-growth-opportunity-act-schneidman> (last visited Apr. 20, 2015).

為美國與非洲之間帶來之友好關係³⁶。然而，日前美國總統歐巴馬於提交預算案時曾表明全面支持 AGOA 之延展，並呼籲國會通過 15 年的新版 AGOA³⁷。美國貿易代表亦曾表態 AGOA 之再授權已獲得兩黨支持³⁸，AGOA 再次授權而延續現階段優惠應已是大勢所趨，惟值得觀察的是，此次再授權是否將有突破性的修法。

二、改善利用效益之道

由前文可知 AGOA 再授權延長優惠期間應無爭議，但卻有許多發展程度較不足之漠南非洲國家表示現行規範過於侷限，使其無法享有 AGOA 所帶來之優惠，希望得以修法方式放寬獲得優惠之限制。此次 AGOA 之再授權將是調整法規以利增加 AGOA 受惠國利用機會之恰好時機，諸多與 AGOA 具有利害關係者及學者針對 AGOA 之條款或日後在執行層面曾提出許多建議與改善方式，下文分別就原產地規則之放寬、擴張 AGOA 優惠產品數量與範圍、貿易能力建設與區域整合等方法做進一步說明。

放寬原產地規則

AGOA 原有的原產地規則已相對寬鬆，例如：允許多個受惠國得區域累積 35%³⁹；第三國紡織品條款允許原料來自任何國家之產品仍可受優惠待遇；源自美國加工之價值最多可占 15% 等。惟仍有低度開發國家 (Least-Developed Countries) 質疑嚴格或複雜的原產地規則將影響 AGOA 之利用率⁴⁰。例如有國家主張在現行的規範下鮪魚罐頭無法受到免稅優惠，原因在於捕捉大型鮪魚的漁船皆非源於美國，鮪魚價值占整體鮪魚罐頭幾乎高達六成，導致達成 35% 之免稅門檻限制甚為困難⁴¹，模里西斯 (Republic of Mauritius)、賽席爾 (Republic of Seychelles) 與迦納 (Republic of Ghana) 國內擁有出口導向且成功的罐裝鮪魚產業，並具有極高的出口潛力，因此呼籲美國放寬原產地規則使其於此產業能夠更具競爭力。

³⁶ *Id.*

³⁷ *US Congress considers AGOA renewal as September deadline approaches, supra note 32.*

³⁸ *Id.*

³⁹ 即自一個或多個 AGOA 受惠國對一產品所附加的生產價值可累積計算 35% 之門檻。

⁴⁰ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra note 10*, at 10.

⁴¹ *Mauritius Others Press For Liberalizing Tuna Rule Of Origin Under AGOA*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 5, 2014 (last visited Apr. 20, 2015).

擴張優惠產品項目之數量與範圍⁴²

儘管美國國內已有高達 86% 之貨品納入 AGOA 優惠待遇之範疇，然其中能源產品卻佔大部份進口價值，或是集中於工業產品。基此，現階段仍有許多農產品仍排除於 AGOA 之外，或是受關稅配額限制 (Tariff rate quotas)。對於經濟或國內發展程度較緩的大多數非洲國家而言，農產品或終端製造業的市場開放卻較能受惠。因此有國會議員建議擴張 AGOA 優惠產品之範圍與數量，以利更多 AGOA 受惠國受惠⁴³。為進一步獲取進口優惠，有論者建議可採取重新分配配額之方式來解決。由於美國目前有部分農產品之配額並未指定予特定國家，因此留有未實現配額，藉由配額重新分配予 AGOA 國家，將可藉此鼓勵農產品之下游生產 (downstream production)⁴⁴，有利終端生產線的業者。

貿易能力建設

AGOA 於非洲國家之間的利用狀況落差過大，由於一般基礎建設之缺乏、電力供應不足以及技術性勞工導致少數南非洲國家無法受益於 AGOA⁴⁵，各界提出不少建議以改善利用落差的問題。有論者主張將經濟進步之國家(例：南非)自 AGOA 名單中移除，藉此提升其他非洲國家貿易競爭力，以提高 AGOA 利用之效果⁴⁶。另外，美國政府責任署 (Government Accountability Office, GAO) 建議也可透過貿易能力建設之方法，協助國家擬訂利用 AGOA 的策略性計畫⁴⁷。且日後透過 WTO 貿易便捷化協定 (WTO Facility Agreement) 之落實，亦有助於提升 AGOA 之利用。於去年美國非洲領袖論壇中，美國總統曾倡議發展政府層級的貿易能力建設策略，旨在改善 AGOA 之利用狀況⁴⁸。

區域整合

有學者強調加強非洲區域整合並發展區域貿易中心之重要⁴⁹，提供環境讓既有之出口商與潛在的供應商進行整合與連結，直接作為向美國出口之窗。此外，

⁴² African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 14-16.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ African Growth and Opportunity Act (AGOA): Background and Reauthorization, *supra* note 10, at 17.

⁴⁶ Christopher Wood, *Hubs without spoke: Building a more inclusive AGOA*, *supra* note 4.

⁴⁷ *Supra* note 45.

⁴⁸ White House, *Presidential Memorandum -- Establishing a Comprehensive Approach to Expanding Sub-Saharan Africa's Capacity for Trade and Investment*, Aug. 4, 2014, available at <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/04/presidential-memorandum-establishing-comprehensive-approach-expanding-su> (last visited Apr. 20, 2015).

⁴⁹ Christopher Wood, *Hubs without spoke: Building a more inclusive AGOA*, *supra* note 4.

學者進一步提及，AGOA 應結合電力非洲倡議 (Power Africa initiative)，因為穩定的能源供應乃是經濟發展之關鍵，特別對於製造業尤其重要。此外，更應重視建立非洲的資本市場，藉由非洲資本市場之發展，將可提供國家政府建設的募資管道，同時亦使企業與生產者得因應風險與籌資⁵⁰。相較之下，比起原產地規則之放寬與擴張產品項目，貿易能力建設與區域整合雖與 AGOA 相關法案中有明文，然其本質上無涉於提供更優惠、更高的市場開放，而是協助非洲經濟與貿易發展之相關機構於行政層次可以裁量與決策的範圍，大幅增加此類相關措施之可行性。然而，AGOA 預算之限制仍須經立法門檻，預算高低將影響美國對非洲貿易條件的支持程度。

代結論

儘管 AGOA 能為非洲國家帶來免稅之優惠，不過其終究僅是消除貿易障礙，而非真正能夠幫助非洲國家境內產業轉型或技術升級，且關稅之免除對於處於商業環境不佳與基礎建設不足之國家的中小企業實無太大的助益，此種國內建設之限制同時使得少數漠南非洲國家自 AGOA 受有之利益實在有限。美國透過 AGOA 做為策略性工具，然而卻礙於國內建設之限制致其利用之不能。觀察當今許多國家已直接至非洲境內提供基礎建設或基礎設施融資，美國必須於下一階段的 AGOA 試驗中，結合「電力非洲」與「貿易非洲」等發展計畫，以期為採行 AGOA 後為非洲所帶來之效益帶來另一層次的提升。此外，美國亦可透過退稅機制以鼓勵美國投資人至非洲投資，初期透過合資型態藉由商業涉略之佈局、技術引入等方法以提升非洲商業環境與競爭力。

此次 AGOA 之屆期，引來許多聲浪為過去執行十四年的 AGOA 進行檢討。儘管有諸多修改立法再提高優惠與市場開放程度之呼聲，惟立法修改門檻較高，且現實上還面對許多挑戰與意見分歧。協助區域整合、重視一般基礎建設之設立乃是得真正改善非洲之經濟狀況並為日後簽署雙邊互惠協定鋪路之道。

⁵⁰ *Id.*