

## 美國延長普遍化優惠制度之爭議

楊筑羽 編譯

### 摘要

美國於今(2016)年7月宣告延長普遍化優惠制度(Generalized System of Preferences, GSP)中有關旅行商品之免稅利益,但將適用對象限縮至低度開發國家與「非洲成長暨機會法案(African Growth and Opportunity Act, AGOA)」之成員國,而非全體適用GSP機制之國家。此舉招致相關業者(如美國服裝鞋業協會)與部分國會議員抨擊,認為限縮適用對象不僅會造成相關產業大額損失,亦會損及美國產業、消費者、以及國際供應鏈之供需,且有違國會於2015年延長GSP制度之意圖。若政府遲未提出限縮GSP之合理理由,將可能產生更多爭議。對此,歐巴馬政府於今年10月18日召開聽證會,表示願意重新考慮其GSP之延長政策,然目前尚未明瞭美國當局會採取哪些因應政策。

(本篇取材自: *AAFA: Travel Goods Issue Is Clear-cut; Administration's Next Move Is Not*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 41, Oct. 19, 2016.)

美國在今(2016)年6月30日決定延長其普遍化優惠制度(Generalized System of Preferences, GSP)中有關旅行商品之免稅利益,但限縮適用對象至低度開發國家(least-developed countries, LDCs)及適用非洲成長暨機會法案(African Growth and Opportunity Act, AGOA)之國家<sup>1</sup>,不過此舉引起眾多反對聲浪。以下第壹部分先介紹事件背景,包括美國實施延長計畫之目的與支持者觀點,接著闡述反對理由,最後以本案發展現況作結尾。

### 壹、背景介紹

今年6月30日美國歐巴馬總統依1974年貿易法案第501、503、506章節所賦予之權力決定延長GSP計畫,使LDCs和AGOA成員國享有旅行商品免稅之

<sup>1</sup> 非洲成長暨機會法案為美國提供符合資格之撒哈拉沙漠以南非洲國家數千項貨品享有免關稅、免配額之市場進入優惠待遇,旨在鼓勵這些國家出口成長以及經濟發展,並有助其雙邊經貿發展關係。參考:林潔如,「試析『非洲成長暨機會為法案』對美國與非洲之效果與影響及再授權改善利用效益之道」,政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊,176期,頁15-22,頁15,網址:<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no176/3.pdf> (最後瀏覽日:2016年12月8日)。

優惠待遇<sup>2</sup>，而其他 GSP 國家則待不確定之將來再決定是否開放享有免稅優惠<sup>3</sup>。

## 一、美國政府實施延長 GSP 之目的

自歐巴馬政府公布延長 GSP 年度產品審查計畫後，美國貿易代表辦公室 (Office of the U.S. Trade Representative, USTR) 便聲明將提供 LDCs 與 AGOA 國家享有旅行商品 (包括行李箱、背包、手提包和錢包等) 免稅優惠，並表示其目的為協助此等國家擺脫貧困、促進其經濟發展，同時也得以降低美國境內消費者之花費及業者之成本<sup>4</sup>。

## 二、受益國家之支持看法

針對上述 GSP 計畫，AGOA 成員國十分肯認歐巴馬政府之決定，表示其將有助於受惠國家之出口朝多樣化發展。賴索托大使 Eliachim Sebatane 認為，此項決定將提供非洲之紡織業與服裝業龐大的發展機會，對 AGOA 成員國來說十分重要，並期待這些新的機會可以帶給 AGOA 更好的優勢。

Sebatane 認為在 AGOA 成員國中，賴索托、模里西斯、肯亞以及衣索比亞應該最能充分利用旅行商品免稅待遇之優惠，然而其亦承認儘管得以免稅進入美國市場，AGOA 成員國之產業仍無法與中國抗衡。此外，Sebatane 表示其並不反對讓所有 GSP 適用國家皆享有此免稅權利，並澄清 AGOA 成員國並沒有遊說美國政府僅開放 LDCs 與 AGOA 成員國享有優惠。

然而除了受益國家之外，美國當局限縮優惠對象之決定其實引發了眾多反對聲浪。相關業者認為這些優惠適用國家之產業並無法與中國抗衡，在美國市場上不具實質影響力，因此給予優惠待遇並無實質意義。以下將進一步介紹相關反對意見。

## 貳、反對旅行商品限縮延長對象之意見

---

<sup>2</sup> To Implement The World Trade Organization Declaration on the Expansion of Trade in Information Technology Products And for Other Purposes, Press Release, THE WHITE HOUSE OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, June 30, 2016, available at <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/06/30/presidential-proclamation-implementing-world-trade-organization>.

<sup>3</sup> AAFA: *Travel Goods Issue Is Clear-cut; Administration's Next Move Is Not*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 41, Oct. 19, 2016.

<sup>4</sup> *USTR Announces Major Expansion of Trade Preferences for Least Developed and African Countries*, THE OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE, June 30, 2016, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/june/ustr-announces-major-expansion-trade> (last visited Dec. 12, 2016).

針對限縮對象之決定，USTR 表示該目的係為了扶植此等國家境內產業之所需，並確保其在美國市場上之競爭力持續提高。然而此聲明並不為美國相關業界、國會議員及大使接受，以下將反對意見大略區分為 3 種主張。

### 一、GSP 延長計畫並無法幫助相關產業發展

依據美國於 2015 年進口之 21 億旅行商品項目中可知，美國進口旅行商品市場中 85% 為中國產品，而 LDCs 與 AGOA 成員國之進口僅佔 1.3%，其中 0.01% 由 AGOA 成員國供應。因此，美國服裝及鞋類產品安全協會 (American Apparel & Footwear Association, AAFA) 副總裁奈特赫曼認為，即使 LDCs 與 AGOA 成員國得免稅進入美國市場，也無法與中國出口商抗衡；況且，相對於給予旅行商品產業相對不發達、甚至尚未發展之國家免稅待遇，其他 GSP 適用國家中之開發中國家，如巴基斯坦、菲律賓、斯里蘭卡，更為旅行商品免稅待遇之最適對象，能使此優勢充分發揮效用<sup>5</sup>。眾議員 Ander Crenshaw 與 8 位眾議員於 6 月 17 日寫給 Michael Froman 之信中亦表示，美國應開放所有 GSP 適用國家享有免稅待遇，以此提供 GSP 適用國家在市場上取代中國旅行產品之機會<sup>6</sup>。

綜上所述，反對意見認為美國當局排除 GSP 中開發中國家享有旅行商品免稅之決定，將與 GSP 計畫中扶植產業發展、使其較具競爭力之理念背道而馳。此外，由於美國相關業者大量設廠在未享有 GSP 延長優惠之開發中國家，該決定亦會導致美國業者之利益嚴重受損，提高成本並增加國內消費者之花費，故相關業者為捍衛己身權利，均極力反對限縮適用對象之決定。

### 二、此決定將會排除非 TPP 協定會員國之開發中國家

有相關業者認為，美國排除 GSP 適用國家中的開發中國家適用免稅優惠，可能係因跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 生效後亦會給予 TPP 成員國之旅行商品免稅進入市場之待遇，因此排除開發中國家於 GSP 適用範圍外將使 TPP 協定開發中國家享有先行者優勢<sup>7</sup>。然而，此舉可能導致原本於美國國內市占率已較高的 TPP 協定成員國，排擠可享有 GSP 優惠之開發中國家的市場利益，反而不符合 USTR 延長 GSP 計畫之目的，亦即幫助 GSP 優惠接受國的發展。反對意見認為，政府應針對延長法案多方調查各種影響層面，並且避免加

<sup>5</sup> AGOA Countries Praise Obama for Decision on GSP Travel Goods, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 27, July 7, 2016.

<sup>6</sup> Rep. Crenshaw to Request Meeting with USTR over GSP Travel Goods Decision, INSIDE U.S. TRADE, Daily News, July 5, 2016.

<sup>7</sup> Foreign Embassies Blast Froman over GSP Decision on Travel Goods, INSIDE U.S. TRADE, Daily News, July 18, 2016.

劇「單國獨佔」美國市場之局面——即中國控制美國旅行商品市場之現象，始能回應 USTR 所謂延長計畫之目的。

### 三、針對給予優惠之發展程度標準不一

根據美國政府說法，其係給予 GSP 適用國家中經濟發展程度較低者免稅優惠以扶植其產業發展。然反對者表示，美國政府給予 AGOA 成員國優惠卻不適用於全體 GSP 適用國家之決定，實際上創造了一個前後矛盾的「國家發展標準」，因為部份 AGOA 成員國之發展程度其實比 GSP 中被認定不具旅行商品免稅資格之會員國高<sup>8</sup>。

除上述反對意見，GSP 聯盟的 14 國大使們則提出一個反對限縮適用理由，他們認為 LDCs 與 AGOA 成員國進口至美國時已經不用面對競爭限制條件 (competitive needs limitations, CNL)。所謂 CNL 門檻係指當 GSP 適用國家達到特定門檻，即輸往美國之單一項優惠產品出口額超過年度限額 (applicable amount)，或超過美國該產品每年的估計進口總額 (appraised value) 50% 時，表示該會員國已在市場上具有競爭性，除非該國取得美國總統授與之豁免權，否則應取消其免稅優惠<sup>9</sup>。

大使們並於 8 月 4 日致信予歐巴馬總統，要求美國政府應於 10 月 1 日前回覆相關請求，信中並有超過 100 家公司或企業團體署名。大使們要求政府應於 2017 年 12 月 31 日 GSP 計畫到期前，及時採取行動以確保相關國家發展之利益，並總結 3 個核心論點，分別為：開放所有 GSP 適用國家之旅行商品適用免稅優惠可以提高產業發展效益，且不會減損先前作成之 LDCs 與 AGOA 成員國免稅優惠決定之利益；延遲旅行商品適用對象之決定將增加商業上之不確定性，並可能延緩 GSP 適用國家 (包含最近宣布之會員國，如緬甸) 中潛在的投資及就業機會；以及，限縮對象至 LDCs 與 AGOA 成員國之決定並無法促進其產業發展，因為這些國家大部分沒有能力供應更多複雜之旅行商品。

### 參、現階段美國當局處理情形

針對此爭議，USTR 於 10 月 18 日舉行聽證會，討論限縮適用對象之決定是否有開放至所有 GSP 適用國家之可能性，並目標於 2017 年 1 月完成此議題之審

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> 工業總會國際經貿服務網，「美國普遍化優惠關稅制度(GSP)獲展延二年，惟因設下新門檻，巴西等六國部份產品恐喪失優惠」，2007 年 1 月 8 日，網址：  
[http://www.cnfi.org.tw/wto/all-news.php?id=4314&t\\_type=s](http://www.cnfi.org.tw/wto/all-news.php?id=4314&t_type=s) (最後瀏覽日：2016 年 12 月 8 日)。

查<sup>10</sup>。經過 10 月 18 日的聽證會後，AAFA 高階主管 Nate Herman 認為歐巴馬政府針對業界、國會議員與外國大使之控訴，似乎已有再次考量原先決定正當性之意願，但當局會如何處理仍屬未知。相關業者則認為舉辦聽證會與接受旅行商品爭議之意見，並非意味著 USTR 會改變其立場，但至少顯示歐巴馬政府願意重新思考當初之決定，仍可視為一樂觀的跡象，亦象徵政府已意識到此爭議之重要性<sup>11</sup>。然經過第 58 屆美國總統大選，新任總統將於 2017 年上任，關於 TPP 的前景、及其與 GSP 機制間的關聯與發展，值得持續關注。



<sup>10</sup> *USTR Sets Process, Deadline for Reconsidering GSP Travel Goods Decision*, INSIDE U.S. TRADE, Daily News, Aug. 24, 2016.

<sup>11</sup> *Finance panel ups pressure on administration in GSP travel goods fight*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 41, Aug. 11, 2016.