

美國《非洲成長與機會法案》(AGOA) 對非洲紡織成衣出口貿易之影響與成效

徐遵慈 主任

中華經濟研究院 / 台灣東協研究中心

2022年4月27日



Chung-Hua Institution for
Economic Research

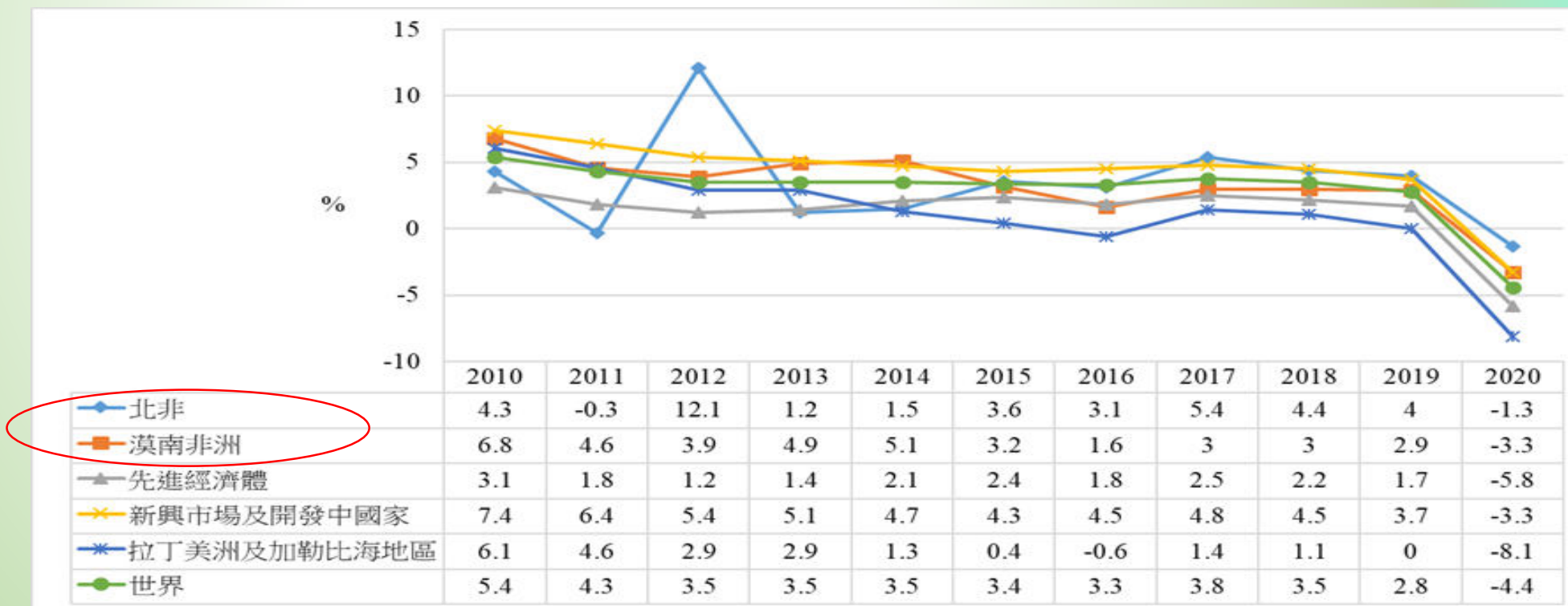
研究背景與結構

- ▶ 本文將分析美國AGOA實施迄今對非洲出口貿易與產業發展之影響，將以紡織成衣產業供應鏈為例，說明AGOA之內涵、優惠、爭議及其影響與成效，包括對受惠國紡織成衣對美國出口貿易之成效；亦將分析頃實施的AfCFTA對非洲發展紡織成衣產業的可能影響及其挑戰。
- ▶ 本文分為六部分，分別為：前言、AGOA背景與內涵、AGOA實施之成效、AGOA實施之檢討與未來可能走向、非洲國家發展紡織成衣產業的現狀與挑戰、結語。

非洲經濟發展概況及疫情後展望

- IHS Markit 2022年2月預測：非洲地區2021年GDP成長4.14%，2022年預計為3.74%，2023年3.97%。IMF 預測，到2025年北非與漠南非洲地區經濟成長預估分別為4.1%與4.4%，高於全球的3.5%。
- 非洲國家面臨疫後經濟復甦與轉型之挑戰，包括：疫情捲土重來之風險、通膨、高失業率、債務赤字、供應鏈轉移等。

非洲與其他經濟體實質GDP成長率之變化



資料來源：
本研究整理自IMF

AGOA背景與內涵

- ▶ 美國自1987年實施「普遍性優惠機制」(GSP)，針對特定開發中國家、地區與最低度發展國家、地區給予超過5,000項產品之零關稅或低關稅優惠待遇。
- ▶ 在GSP制度下，美國另針對非洲撒哈拉以南(sub-Saharan Africa, SSA)國家，在2000年5月通過《非洲成長與機會法案》(AGOA)，當時授予34國更多優惠措施。
- 該法案歷經數次展延，最後在2015年9月15日時效屆滿前，由時任總統歐巴馬簽署延長修正案，延長法案有效期限10年至2025年9月。
- ▶ AGOA採取嚴格的國家別審查機制，受惠國家須遵守特定規範，才得以享受AGOA優惠待遇。
- 在49個漠南非洲國家中，2020年計38國適用，2021年增加剛果民主共和國，2022年取消衣索比亞、幾內亞、馬利3國，總數減至36國。

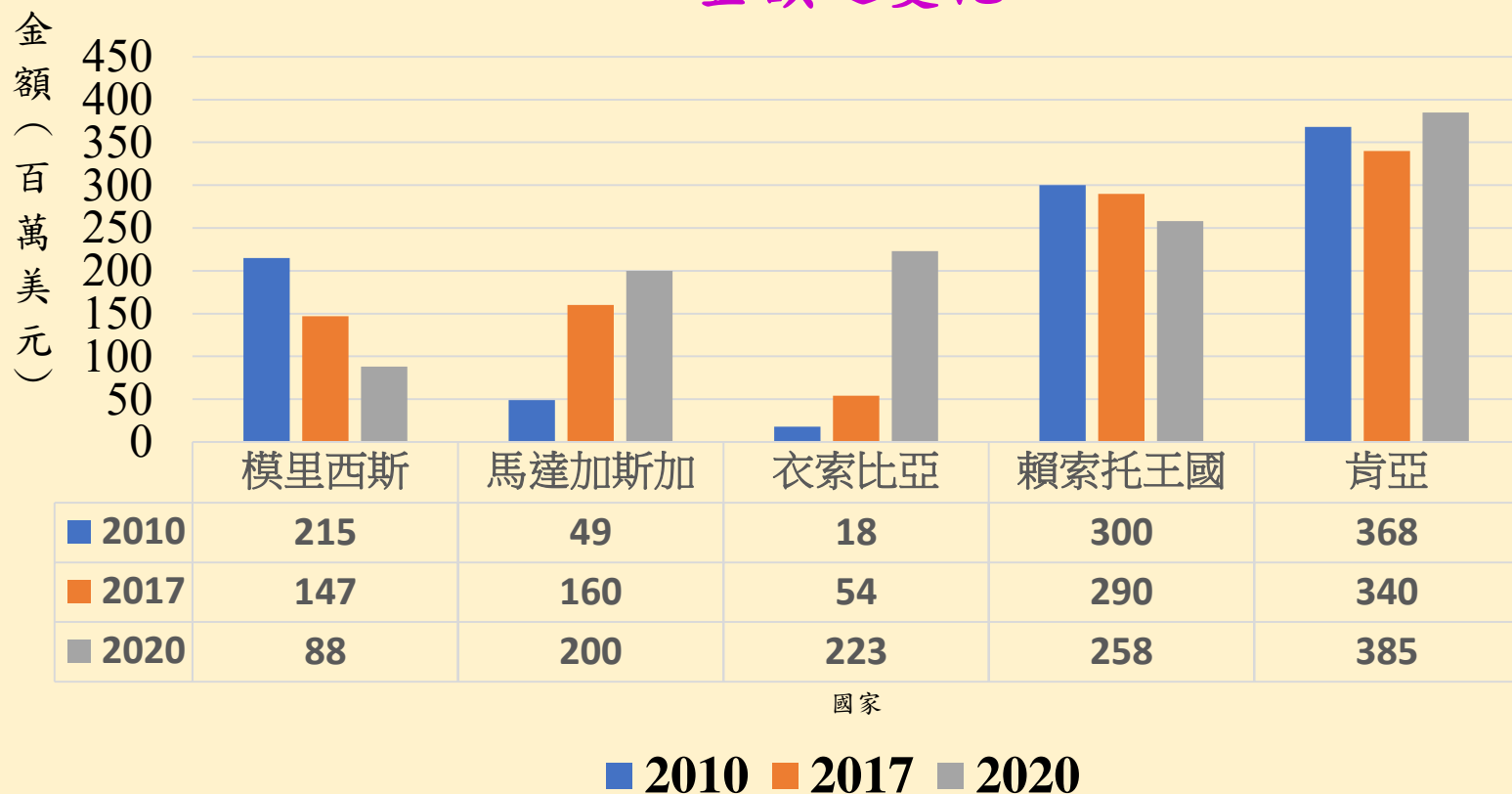
AGOA實施對美國與漠南非洲紡織成衣貿易之成效 - 1

- ▶ AGOA給予非洲受惠國較GSP更優惠、寬鬆的適用條件，主要為其「成衣條款」及其下之「第三國布料採購條款」(Third-Country Fabric, TCF)，允許受惠國僅須符合在本地生產，達到「剪裁、製造和後整理原則」((cut, make, trim, 簡稱CMT原則)，其原料可自任何其他第三國進口，目標為建立非洲區域性之棉花、紡織、成衣(C&TA)供應鏈。
- ▶ AGOA實施至今，雖然確實提高若干漠南非洲國家對美國出口成衣紡織貿易，但對漠南非洲整體產業發展的影響卻十分有限。
 - 根據統計，西部非洲貝林、布吉納法索、馬利每年出口180萬噸棉花，金額約9.22億美元，進口棉花製品與成衣的金額達28億美元，呈大幅逆差。
 - 約9成的棉花採收後送至亞洲，僅2%留在非洲當地加工後作為生產原料。
 - 依據2020年非洲區域內貿易(intra-regional trade)結構，如扣除實施零關稅產品，成衣紡織品區域內貿易金額僅約5、7億美元，佔比各僅約1.5%與2.1%。

AGOA實施對美國與漠南非洲紡織成衣貿易之成效 - 2

- ▶ 在主要AGOA各受惠國中，對美國出口紡織成衣產品成衣主要為肯亞、賴索托、衣索比亞、馬達加斯加、模里西斯5國。
- ▶ 馬、衣、肯國對美出口逐漸成長，衣索比亞2017~2020年成長超過4倍，為漠南非洲紡織成衣產業最具成長潛力的國家。肯亞近10年持續稱冠，但成長十分緩慢。
- ▶ 這些國家目前仍是以處理成衣CMT程序為主，如果失去AGOA優惠，將無法在國際市場競爭。

AGOA下美國對撒哈拉以南五國紡織成衣進口金額之變化



註：本統計包含HS2位碼第61、62章。

非洲五大 區域分區 地圖及重 點國家



資料來源：本研究重繪自Wikimedia
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regions_of_the_African_Union.png

AGOA實施之爭議與檢討

- ▶ 依據國會研究服務 (CRS) 2021年1月發布報告，GSP提高受惠國對美國出口的效果不彰，遠低於美國拓展受惠國市場的效果。原因包括：GSP延續的不確定性、漫長的行政授權、有些國家優惠終止或畢業、排除某些產品納入優惠範圍、以及某些國家後與美國簽署FTA，而不再符合GSP資格等。
- 2000~2017年，使用且符合GSP (含AGOA) 優惠對美出口的金額僅占受惠國總出口比重約11%，近9成產品未使用或不符合GSP條件。
- 衣索比亞輸美產品中，98%的紡織成衣利用AGOA/GSP優惠，鞋類適用率約91%，其他製品利用率甚低。衣出口結構集中單一產業，阻礙產業發展。
- ▶ 受惠國如被取消優惠，將立即失去美國市場，優惠恢復後數年間仍無法重振對美出口。
- 2015年史瓦帝尼因違法勞工及人權，AGOA優惠被取消，工廠關閉或移至賴索托，對美出口紡織成衣金額跌至32萬美元(2017)。
- 2022年取消衣、幾內亞、馬利三國AGOA優惠，將適用至少35%以上稅率。

拜登政府之可能政策走向

- ▶ 美國專家、智庫呼籲拜登政府應調整傳統給予單方關稅優惠(GSP)的思維與作法，改而尋求與非洲締結新型經濟夥伴關係(New Economic Partnership)。
- CSIS建議拜登政府應積極利用AfCFTA，與非洲國家建立一個可加強美國與非洲戰略性合作的架構，應該拋棄AGOA單方面優惠的做法。
- AGOA未包含如金融服務、數位經濟、自然人移動、投資等潛力部門，應納入未來雙邊合作範圍中。
- 2020年2月，川普政府與肯亞政府同意展開雙邊FTA談判，拜登政府上任後尚無進展。
- ▶ 拜登政府於2021年7月提出《繁榮非洲共同建設行動》(Prosper Africa Build Together Campaign)，延續川普「繁榮非洲」計畫，以擴大美國企業與非洲的商業聯繫；促進乾淨能源、氣候智慧解決方案、衛生和數位技術之貿易和投資。

非洲經濟整合的進展、限制與前景

- ▶ 2018年3月，非洲聯盟的44個成員國簽署AfCFTA協定，將組成整合非洲大陸單一自由貿易區，協定主要內容涵蓋：貨品貿易、服務貿易、爭端解決，後續談判將聚焦於智財權、投資等議題。
- 在AfCFTA原產地規則談判中，農產品與紡織品之原產地規則談判進度延宕，尤其紡織品原產地規則因涉及各國發展製造業與吸引投資，進展遲緩。
- 目前非洲大陸內部平均關稅約6.1%，導致內陸貿易無法更加緊密，區域內貿易占非洲總貿易比重僅16%，
- 其他議題如投資環境、貿易便捷化亦無明顯改善。

結語

- ▶ 非洲享有美國AGOA優惠，為其紡織成衣對美出口快速成長的重要背景，未來AfCFTA落實後可望帶動新的商機。如未來AGOA未能延續或中斷，非洲投資紡織成衣產業之外資企業是否將持續營運，或將遷離非洲，對非洲國家將產生重大影響。
- ▶ AGOA為我國大型紡織業者投資非洲國家之重要誘因，如南緯公司與年興公司在美國通過AGOA時，同時在2001年前進我邦交國史瓦帝尼與賴索托投資設廠，旭榮公司在2003年進入肯亞，成立製衣廠。近年則有宏遠公司在2016年宣布進軍非洲，聚陽公司在2018年決定遠赴非洲設廠。
- ▶ 我大型紡織廠看好AGOA優惠，設廠國家涵蓋史瓦帝尼、賴索托、肯亞、坦桑尼亞、衣索比亞，均以出口為主，然臺商面對基礎建設落後、欠缺產業鏈、部分國家政治動盪、治安不佳、幣值大幅波動等問題。
- 衣索比亞自2022年1月起喪失AGOA資格，此重大政策變化將是企業投資、營運的最大風險，應提前針對如何因應與調整研擬對策

報告完畢 敬請指教

徐遵慈 主任

TEL: 886-2-2735-6006*318

Email: kristy@cier.edu.tw