

## 試析 TPP 紡品議題採「從紗之後」原產地規則的可能

周芷維、趙思博

跨太平洋經濟戰略夥伴協定(Trans-Pacific Partnership Agreement, 下稱 TPP)在奧克蘭舉行的第十五回合談判於去(2012)年12月11日結束。與會國達成共識,定下目標預計於今年10月完成協定之談判<sup>1</sup>,此意味著多項僵持不下之敏感性議題勢必需有定論<sup>2</sup>,紡織產業市場開放之原產地規則即為其一。

TPP 紡品議題之主要爭議國為美國與越南。美國作為紡品原料出口國,其於過往簽定之區域貿易協定中,對於紡品原產地規則一向主張採取「從紗之後(yarn-forward)」,亦即要求紗、布的生產及紡織成品的剪裁與縫合,全都要在協定區域內發生,該成品始得免稅進入美國<sup>3</sup>。然而作為 TPP 中,唯一於成衣出口具有競爭力的國家——越南,其國內並無足夠的紡織原料以支撐其成衣製造業,是以越南慣於向中國及其它國家進口紡織原料<sup>4</sup>,但中國等國家並非 TPP 之成員,因此,倘若於 TPP 採取美國所支持之「從紗之後」原則,則越南成衣製造業除非轉換其紗、布之供應商,改從 TPP 會員國內進口紡織原料,否則將無法獲得免稅出口成衣至美國之優惠。反之,倘若採取較寬鬆之原產地規則,越南將得以成本優勢取代向美國進口紡織原料之西半球成衣製造商<sup>5</sup>,致使美國紡織原料產業因出口量下降而受到損害<sup>6</sup>。因此美、越雙方對此議題均有所堅持。

由於原產地規則的採用對紡織議題市場進入談判的影響甚大,是以本文欲探討,在與會國取得共識於明年完成 TPP 談判之前提下,美國是否會一如以往地堅持採取「從紗之後」原則,抑或願意做出妥協、讓步?以下本文將分為四部分論述,首先簡述常見之紡織品原產地規則,以及各國對於此議題之立場,以釐清 TPP 下紡織議題現行談判的狀態;其次,對於美國紡織產業之現況進行分析,推論其是否會堅持採用「從紗之後」原則;接著從美國簽訂之其他自由貿易協定中的紡織品原產地規則,推估 TPP 往後就此議題的可能發展;最後作一結論。

### 紡品原產地規則及 TPP 會員立場簡介

一件成衣之完成,係將纖維紡成紗線,而後織成布料,再經過剪裁、縫製成為最終出售之服飾<sup>7</sup>,而紡織品於各協定中所採之原產地規則,係對應製造流程中不同的中間產品作區別,分為「從纖維後」、「從紗之後」、「從織布後」,以及

<sup>1</sup> *Observers: Early Deadlines For New Proposals, Technical Work Critical For 2013 TPP Conclusion*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 11, 2012.

<sup>2</sup> *Negotiators Signal Start Of Process For Resolving Apparel Rules Of Origin*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 9, 2012.

<sup>3</sup> 美國認為跨太平洋經濟夥伴協議(TPP)可能將轉變全球紡織品的貿易型態,財團法人中華民國紡織業拓展會,網址:<http://monitor.textiles.org.tw/htm%5CFAUS1011022-03823.htm>(最後瀏覽日:2012年12月23日)。

<sup>4</sup> CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, U.S. TEXTILE MANUFACTURING AND THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP NEGOTIATIONS, available at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42772.pdf> (last visited Dec. 29, 2012).

<sup>5</sup> *Id.* at 13.

<sup>6</sup> *Id.* at 12.

<sup>7</sup> *Id.* at 3.

「從剪裁縫製後」等四原則。「從纖維後」除了要求纖維須從協定會員境內取得外，其後之紡紗、織布和裁縫，皆須於協定會員境內進行；採取「從紗之後」原則，則纖維得不採之於會員境內，然其後紡紗、織布和生產等程序皆須於協定會員境內完成；「從織布後」進一步容許紗線得不源於會員境內；而「從剪裁縫製後」最為寬鬆，僅要求剪裁和縫紉程序須於會員境內完成<sup>8</sup>。由於按各協定之規定，唯有在進口產品被認定原產於會員境內時，方可享有關稅優惠之待遇，因此原產地之認定標準，對於會員國而言影響甚鉅。

TPP 現針對是否採用「從紗之後」做為紡品原產地規則進行討論，而因與會各國國內紡織產業型態有異，故分別對該原則採取不同之立場。於談判初期，美國即提倡採取「從紗之後」原則以保護其國內紡織原料產業，秘魯與墨西哥為其附和者，秘魯因考量國內上下游產業統整，故贊同該規則，而墨西哥在簽訂北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 之後，以「從紗之後」為基礎調整其紡織產業結構，是以不願於此放棄該原則<sup>9</sup>。越南、加拿大、澳洲等為採用「從紗之後」原則的反對國，該三國皆希望採用較寬鬆的原產地規則，以便其即使從 TPP 會員外之國家購置紡織原料後製成成衣出口至 TPP 各會員國，依然能享有關稅優惠<sup>10</sup>。然而，由於加拿大和澳洲皆已分別與美國簽訂 FTA，且於此二 FTA 中皆採用「從紗之後」做為紡品原產地規則<sup>11</sup>，可見其紡織產業應有能力在「從紗之後」原則下生存，且亦未聞其與美國簽訂 FTA 後，國內紡織產業對該規則反彈之聲浪，故或可推論該二國對此議題之反對，應非其於 TPP 談判下之主要訴求，而是欲透過於此議題與美國採取相悖之立場，換取於其他議題之談判籌碼，然對「從紗之後」原則妥協之可能性仍是大的，由此可見，越南方為此議題的主要反對者。

於 TPP 下以「從紗之後」作為紡品原產地規則乃由美國倡議，且亦為其於過往簽定之 FTA 中所慣用的原則，然美國國內產業對此原則之採用並非全無反對聲浪，由於此議題現由美國主導，且其於 TPP 下具有較大的談判實力，因此本文以下將以美國為中心進行討論，觀察該原則之採用與否對紡織相關產業可能構成的影響，以試析美國是否會堅持於 TPP 下採用「從紗之後」規則。

### 從美國紡織相關產業論其堅持採取「從紗之後」原則之可能

就美國紡織原料產業而言，倘若 TPP 不採用「從紗之後」做為原產地規則，將對美國紡織原料之出口構成威脅；而近年來美國紡織業失業率急遽攀升，又紡織就業人口多分配於選舉人票數高之地區，美國政府應會盡可能保護該產業。美國於 2011 年紡織產業之出口總額約為 120 億美元<sup>12</sup>，其主要之紡織原料（紗線、布料等）係出口至 NAFTA 及中美洲自由貿易協定 (Dominican Republic-Central

<sup>8</sup> *Id.* at 15.

<sup>9</sup> *Supra* note 2.

<sup>10</sup> *Supra* note 2.

<sup>11</sup> *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, USTR, available at <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta> (last visited Dec. 29, 2012); *U.S.-Australia FTA Long Summary of the Agreement*, USTR, available at [http://www.ustr.gov/webfm\\_send/2625](http://www.ustr.gov/webfm_send/2625) (last visited Dec. 29, 2012).

<sup>12</sup> *Supra* note 4, at 19.

America FTA, CAFTA-DR) 國家<sup>13</sup>，而 NAFTA 和 CAFTA-DR 皆以「從紗之後」為紡織品原產地規則。由於在此二協定之締約國中，絕大部分的國家（尤其是中南美洲國家）均缺乏用以生產成衣之原料<sup>14</sup>，而須向國外進口紡織原料以支撐其國內之成衣製造，故「從紗之後」原則提供這些國家極大的誘因自美國進口紗線及布料，因其若不從美國進口原料，便無法適用協定授予的關稅優惠，故此些中南美洲國家便成為美國出口紡織原料的重要市場<sup>15</sup>。然而，倘若美國此時於 TPP 中放棄「從紗之後」原則，越南成衣製造廠即便非由美國輸入原料，其成衣出口至美國仍能取得關稅優惠，加以越南近年來成衣製造產業的出口量迅速擴張，恐怕於協定簽署後，將剝奪原先自美國進口紡織原料之中南美洲國家出口成衣至美國的市場，使中南美洲國家因成衣出口量減少而降低對美國的原料需求，又因越南成衣製造業不使用美國紡織原料，故可能使美國紡織原料產業出口量大幅降低，造成經濟利益上的損失<sup>16</sup>。除此之外，美國紡織業之失業問題已持續頗長一段時間，而 2011 年紡織業之就業人口約 23 萬 8 千人<sup>17</sup>，假若因協定之簽署降低他國對美國成衣原料的需求，則美國紡織業低迷情況將更形嚴峻，產生更多的失業人口；而美國有超過三分之一的紡織工作機會位於喬治亞州、北卡羅來納州<sup>18</sup>（皆為美國重要的棉花產區），又該二州均為選舉人票數較高之地區<sup>19</sup>，美國政黨難以忽略其訴求，故本文認為美國為保護其紡織產業，應會堅持採用「從紗之後」原則。

就成衣零售業、品牌商而言，使用「從紗原則」雖然減少其收購廉價成衣的獲利途徑之一，然由於市場開放後，越南成衣輸美由原先的高關稅降為零，故美國成衣販售業仍有利可圖，加以零售業、品牌商從業人口分散，故產業遊說能力較低。雖然美國成衣零售商和品牌商有反對「從紗之後」原則的聲浪，惟由於美國目前之紡織品關稅係愈接近最終成品則稅率愈高，成衣零售商和品牌商面對高達 20% 的成衣進口關稅<sup>20</sup>，因此，固然不採「從紗之後」原則時，因成衣製造商成本降低使其出口價格降低，美國成衣零售商和品牌商能獲得更大利益，但即使採取該原則，美國成衣零售商和品牌商從降低關稅所能獲得的利益，亦較美國未加入 TPP 時為多。再者，成衣零售商和品牌商等服務業並不如紡織原料業集中在特定幾州內，而是分布於全國，故難以構成該州中足以影響選票之人口數，與紡織原料業者相比之下，較難為執政者所考量。

在權衡紡織相關產業利益以及政治之因素後，本文認為美國為保護失業率攀升的紡織上游原料產業，應會站在堅持採用「從紗之後」原則的立場，然而，為促使談判順利進行，其勢必需要回應該原則反對國越南之不滿，故以下本文欲觀察美國於 NAFTA 和 CAFTA-DR 與原產地規則相關之規範，以論述美國可能如何因應越南之訴求，並預測 TPP 紡品議題之後的可能發展。

<sup>13</sup> *Supra* note 4, at 1.

<sup>14</sup> *Supra* note 4, at 10.

<sup>15</sup> *Supra* note 4, at 12.

<sup>16</sup> *Supra* note 4, at 12.

<sup>17</sup> *Supra* note 4, at 5.

<sup>18</sup> *Supra* note 4, at 6.

<sup>19</sup> 喬治亞州為 16 票，北卡羅來納州為 15 票；美國共 51 州，除此二州外僅 17 州選舉人票數佔 10 票以上，其中僅有 7 州票數高於喬治亞州、北卡羅來納州。

<sup>20</sup> *Supra* note 4, at 16.

## 「從紗之後」原則於 TPP 適用之可能發展

面對越南之反對，本文認為美國可參照 NAFTA 和 CAFTA-DR 之原產地規定，給予越南部分彈性之待遇或過渡期間，而為避免該優惠待遇構成美國紡織原料產業損害，其可於過渡期間內維持一定幅度的紡品關稅稅率。美國於 NAFTA 和 CAFTA-DR 雖皆堅持採用「從紗之後」原則，然該二協定亦給予特定會員一定程度的彈性空間，如關稅優惠配額 (tariff preference levels, TPLs) 即針對各會員需求，就某些對其紡品製成具重要性之原料，在配額限度內，即便該原料並非來自協定會員國內，只要在會員國區域內經過實質轉型，便可享有關稅優惠<sup>21</sup>。在近幾回合的談判中，已可見越南對「從紗之後」規則的態度稍有軟化，表示若提供其一過渡期間，亦即在協定談成後一定時間內，越南仍可採用協定締約國境外的原料、於該期間內以「從剪裁縫製後」做為原產地規則，則越南可接受過渡期結束後，以「從紗之後」做為 TPP 下的紡織品原產地規則；惟該過渡期間之年限仍有爭議，越南希望該期限長達五年，然美國紡織品業者擔心此期間足以讓越南紡織品占據市場，故仍在協商中<sup>22</sup>。本文認為，美國得提供該過渡期間，然於該期間內仿照 NAFTA 和 CAFTA-DR 分階段降稅的作法，以保護其國內紡織產業，亦即答應越南的要求，然於過渡期間內關稅不直接降為零，而是針對國內敏感性商品分階段降稅，如 NAFTA 針對特定紡織品項，最長有至 15 年才逐期將關稅降至零，此舉可使 TPP 紡織議題談判順利告終，而美國內紡織業亦有喘息的空間。

## 結論

綜上，本文認為美國在顧及其紡織原料產業利益及為求 TPP 談判迅速完成的雙重訴求下，應會堅持採用「從紗之後」原則，然給予異議會員適度的彈性。在與會國預計於今年 10 月完成 TPP 之談判的情況下，餘下若干敏感議題勢必需有所解決；其中關於紡品原產地規則是否採取「從紗之後」仍未有共識。本文認為美國作為「從紗之後」原則最主要且最具談判實力的支持者，在考量其紡織相關產業於原產地規則所受損害與可得利益後，基於對其國內紡織原料產業的保護，美國應仍會堅持於 TPP 中採取「從紗之後」作為紡織品原產地規則，但為因應其他會員的談判立場，美國可能如其先前簽定的 NAFTA 和 CAFTA-DR 一般，給予反對會員如越南部分程度的彈性以換取其妥協，促使協定順利談成，然未來確實發展情形如何，仍待持續觀察談判進行方能得知。

<sup>21</sup> *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, USTR, available at <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta> (last visited Dec. 29, 2012); *CAFTA-DR (Dominican Republic-Central America FTA)*, USTR, available at <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta> (last visited Dec. 29, 2012).

<sup>22</sup> 陳麗芬，TPP 談判前美國與越南及馬來西亞提前就紡織品進行會談，工業總會貿易發展組國際經貿服務網，2012 年 7 月 2 日，網址：[http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module9.php?id=160&t\\_type=s](http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module9.php?id=160&t_type=s) (最後瀏覽日：2012 年 12 月 23 日)。