TPP 及美日貿易談判政經情勢分析報告

Robert A. Rogowsky & Gary Horlick

美國華府 Woodrow Wilson Center

經濟部國際貿易局摘譯

一、TPP 目前談判進展：

目前TPP談判進展之關鍵,在於美國及日本間雙邊談判，倘日本願就其 5 項敏感農產品（稻米、糖、小麥、乳製品及牛、豬肉）之市場進入採取較彈性開放之態度，美日雙邊談判及 TPP 談判皆將有重大突破。

二、美國對外貿易之政治因素(The Politics of U.S. Trade)：

（一）美國行政部門與國會在對外洽簽自由貿易協定(FTA)議題上之互動關係相當微妙。一方面，行政部門亟欲說服國會簽署 FTA 對美國經濟發展有助益；另一方面，國會要求行政部門對外洽簽 FTA 時，須對談判對手提出更多市場開放要求，使美國行政部門面臨相當大之壓力。

（二）最近一份民意調查顯示，民主黨比共和黨更支持美國與歐盟、日本等亞太地區國家洽簽 FTA，惟甫於

近日結束之美國國會期中選舉結果出爐，共和黨於參、眾兩院皆獲得壓倒性勝利，兩議會均歸共和黨掌控。本屆美國期中選舉引發之國會權力結構重組，亦將連帶影響 TPP 之談判進展。

（三）若 TPP 談判無法於 2015 年初完成，鑒於美國將於 2016 年舉行總統大選，美國國內有關支持與反對自由貿易之對立情況將更加明顯，此亦使 TPP 前景更不樂觀。

（四）美國國會不考慮於近期通過「貿易促進授權法(TPA)」是另一政治難題，依據美國國內目前政治局勢，參、眾兩院能否通過 TPA 具高度不確定性，TPP 其他談判成員在 TPA 未獲美國國會通過之情形下，恐不願作出進一步承諾。

（五）縱使美、日間就農業市場進入達成協議，囿於日本將另與其他 10 個談判成員就市場進入議題進行雙邊談判，談判能否於近期內達成共識，仍不確定。

三、日本強硬之貿易政治(The Intractable Politics of Trade in Japan)：

（一）加入 TPP 是安倍首相上任後刺激日本經濟成長之第 3 支箭，惟日本因同時承受外在及內部之雙重壓力，使日本簽署 TPP 之難度提高：

1. 阻礙日本簽署 TPP 之外部因素：日本對外貿易高度依賴中國大陸，且中國大陸提出建立「亞太自由貿易區(FTAAP)」之構想亦符合日方長期經濟成長與地緣政治之利益，爰日本傾向與美國就 TPP 議題進行長期談判，並不急於與美方達成共識；

2. 阻礙日本簽署 TPP 之內部因素:對日本國內而言，要求日本大幅開放國內市場與外國業者競爭從來都不是件容易的事，農業部門尤其如此。依據經濟合作暨發展組織(OECD)一份統計資料指出，日本農業產值中，有 45%來自政府補貼及貿易保護措施。

（二）日本國會兩黨小組(Bipartisan Group)中，有超過 230 位國會議員仍相當反對日本對外洽簽 TPP，且行政部門亦有若干政府官員堅持日本對外洽簽之 FTA 必須保護國內農民。

四、日本農業改革遭遇之難題(Japan’s Agricultural Conundrum)：

（一）日本對外經貿政策深受國內政客及農業團體組成之「中央農業合作社聯盟(Central Union of Agricultural Cooperatives, CUAC)」影響，該組織具有 1,000 萬會員，並成立擁有 5,320 億美元存款之銀行，在日本具有相當大之政治影響力。安倍政府能否獲得國內支持簽署 TPP，部分有賴於其所率領之行政部門能否與 CUAC 間維持良好關係。

（二）安倍政府上任後曾提出在 5 年內放棄稻米生產分配及設定生產目標之農業政策，然 CUAC 反對該政策，此阻礙日本推動農業改革之進程。此外，安倍政府亦面臨國內牛肉、豬肉、糖、乳製品等農業利益團體要求政府長期提供保護之壓力。

五、日本國內決策程序(Japan’s Decision-Making Process)：

（一）日本貿易政策之決定涉及眾多部會，其中農業部門保護農民之立場相當堅定。

（二）行政部門簽署條約後，須送回參眾議院進行批准，在約文送進國會批准前，國會議員可向政府相關部會官員提出質詢，並可聽取不同政黨及利益團體之意見。日本國會制度設計使鄉村地區議員所占席次較都市地區更具代表性，在 CUAC 強力運作影響下，日本之前所簽署的 13 個 FTA 中，均設有敏感農產品豁免降稅條款。

六、TPP 與日本國內相關產業改革(TPP and Sectoral Reforms in Japan)：

（一）稻米：日本生產 100%之稻米供國內民眾食用，惟人均可耕作土地面積狹小及農業人口老化，導致耕作效率不具效率，故農民生存高度仰賴政府提供補貼及貿易保護。例如：日本政府對進口稻米課徵 778%之關稅，另提供 130 萬農民財務補助及 340 萬個就業機會。因此，要求日本政府允許外國稻米以較便宜價格進入日本國內市場，在日本是相當敏感且具爭議性之問題。

（二）小麥：

1. 日本對於開放小麥進口之立場令人費解，蓋日本本身僅提供國內總消費量之 9%，其餘大部分均仰賴進口。然而，大部分小麥進口受「主要糧食供需及價格穩定法(Act on Stabilization of Supply, Demand and Prices of Staple Food)」管制，由政府向國外公司採購小麥，然後以加碼價格售出，以保護國內麥農。若國內麵粉業者非向政府購買，將被課徵 252% 進口關稅。
2. 美國認為，若日本要求將小麥排除於降稅項目，一方面將損害日本麵粉業者之利益，另一方面亦將影響美國長期農業貿易政策。

（三）糖：

1. 日本本身生產 40%之糖，進口來源中，泰國為最大進口國，其次則為美國。TPP 簽署後，美國將取代泰國，成為日本最大之進口來源。近年來，日本國內糖需求雖逐漸下降，惟因全球需求增加，進口糖價格在過去 5 年內已上漲 20%。日本國內糖生產不具效率，致國產糖價格比進口糖貴 220%，故國內糖農須倚賴政府提供補貼及保護，方能生

存。

2. 由於美國糖業益長期受美國政府保護，且美國與澳洲及其他國家洽簽 FTA 時，亦將糖列入排除降稅之產品清單中，故美國不應期待日本在糖類市場進入採開放立場。

（四）牛肉及豬肉：

1. 牛肉：

(1)日本國內逾 60%之牛肉及逾 90%之牛舌產品均仰賴進口，自 1991 年起，日本即開始調降牛肉產品進口關稅並開放國內市場，使日本成為亞洲地區最大之牛肉進口市場。

(2)自歐、美地區爆發狂牛症疫情後，日本政府對牛肉及其製品進口改採嚴格之安全檢疫標準，惟為爭取美國支持其加入 TPP，日本厚生勞動省（相當於我國衛生福利部）同意放寬 30 月齡之美國牛肉進口。相較於其他農產品，牛肉進口較不具政治敏感性，美、日間較易達成共識。

2. 豬肉：

(1)豬肉問題較牛肉進口複雜許多，日本為世界最大

之豬肉進口市場(2010 年進口量達 75 萬公噸)，日本境內將近 50%之豬肉係進口，其中 40%來自美國。

(2)為保護國內豬農，日本政府對進口豬肉實施複雜之「門檻價格制度(gate price system, GPS)」，此機制引發美國豬肉業者之強烈不滿。

3. 由於日本政府已承諾保護國內牛農及豬農免受國外業者競爭，故在牛豬市場開放議題上，日本政府已採取漸進式自由化政策，以減少對外洽簽 FTA 對國內牛、豬產業之衝擊。因此，在 TPP 牛豬市場開放談判上，日本政府可能承諾廢除少部分肉類製品（多為牛肉製品）之關稅，例如：牛舌、冷凍牛肝及任何使用牛舌作為成分之製品等。

（五）乳製品：

1. 日本本身生產 67%之乳製品，僅自國外進口加工乳製品(processed dairy products)，提供國內 32,000 戶畜農使用，並未進口生乳(raw milk)。乳製品之國內供應被日本政府視為公共安全議題，蓋全日

本絕大部分孩童皆有每日飲用乳製品之習慣。

2. 日本乳製品進口關稅相當複雜，平均關稅約 93%，最高可達 650%，類似於小麥進口制度，大部分乳製品（乳酪及冰淇淋除外）均受到國營貿易公司「農畜產業振興機構(Agriculture and Livestock Industries Corporation)」管制，以維持國內供應穩定。

（六）能源、礦物資源及工業產品：

1. 能源：

(1)在 2011 年日本東北地區發生 311 大地震引發福島第 1 核電廠危機前，日本國內 30%之電力供應來自核能發電。在福島核電廠關閉後，日本轉而引進國外天然資源以滿足日本能源需求。日本國內並無生產液化天然氣，迫使其須以高價自中東地區進口。美國近年成功將水平鑽井技術結合水力壓裂法(hydraulic fracking)，大大提高從低滲透地質構造（如頁岩）開採天然氣之能力，降低開採天然氣之成本，使美國躍升為全球天然氣的主要替代供應國之一，此亦成為日本決定加入 TPP

談判的考量因素之一。

(2)日本目前 60%之煤礦仰賴進口，加入 TPP 後，亦能因降低其煤礦進口價格與增加自美、加、澳等國煤礦出口，使日本及 TPP 其他談判成員均因此獲益，故日本欲以增加自美、加等國進口煤礦，以換取美、加在 TPP 其他議題上立場之妥協。

2. 礦物資源：日本大部分礦物皆仰賴進口，故礦物進口關稅均相當低。由於全球礦物資源需求增加，對日本而言，確保礦物供應穩定，對其國內經濟持續成長相當重要，此可由 2010 年中國大陸延遲稀土(rare earth)出口日本致日本製造業遭受衝擊獲得證明。為減少對於單一國家之依賴，日本政府正積極尋求自其他 TPP 成員（如美國、加拿大、越南、澳洲等）進口稀土。

3. 工業產品：

(1)工業產品為日本主要出口項目，其中汽車更是主力出口產品。日本汽車業為全球第 3 大汽車製造國，全球前 10 大汽車製造商中，日本即獨占 6

名。因此，日本政府盼國外市場消除進口關稅，以增加其出口，例如：日本希望美國調降日本進口小客車現行 2.5%之關稅及輕型貨車現行 25%關稅，以增加對美國國內市場之出口。

(2)對美國汽車製造商而言，日本對美國汽車課徵進口關稅並非所關注之問題，日本對進口汽車採取之非關稅障礙如法規限制、高安全測試標準及認證要求等，才是美國業者所關切者。美國認為，日本是已開發國家中最封閉之汽車市場之一，因外國進口汽車在日本國內市占率不到6%。此外，日本汽車製造商亦遭指控透過政府貨幣貶值政策操控汽車訂價，以取得價格競爭優勢。因此，美、日間須就汽車進口之非關稅措施、法規、安全測試標準及認證程序等非關稅措施進行廣泛諮商。

七、智慧財產權(Intellectual Property Rights)：

（一）日本加入 TPP 談判被視為有助於美國在 TPP 智慧財產權議題談判之堅定立場。大體而言，日本支持美

國加強智慧財產權法規及執行之努力，因日本企業也面臨如同美籍跨國企業海外銷售產品遭剽竊及仿冒之情況。

（二）在藥品核價議題上，日本政府擔憂美方提案可能導致藥價提高，故對美國政府要求延長藥品專利保護期間持反對立場。

八、結論：

本分析報告最後提到，TPP 完成談判面臨之阻礙及風險仍多，倘 TPP 無法於 2015 年初完成談判，美國、日本及其他TPP談判成員國內政治及選舉因素將使TPP談判前景不樂觀，亦將增加談判之難度。