

評 APEC 推動亞太自由貿易區之未來展望

—以泛太平洋夥伴關係協定為中心

董玉潔、吳詩云

今(2010)年亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)之領袖會議於日本橫濱舉行,所發表的宣言¹:要求 APEC 採取具體步驟實現亞太自由貿易區(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)之構想,並認為 FTAAP 應是藉著發展現有區域機制(regional undertakings),例如「東南亞國協+3 (Association of Southeast Asian Nations, 以下簡稱『東協+3』)」、「東協+6」,或「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, 以下簡稱 TPP 協定)」,或以之為基礎的全面性自由貿易協定。其中,因 TPP 協定締約國涵蓋環太平洋範圍,且協定內容包含「開放加入條款(open accession provision)」,極有可能成為達成 FTAAP 之途徑,故其發展值得關注。

本文第一部分擬先介紹促使 APEC 推動 FTAAP 之原因,第二部分探討推動 FTAAP 之可能途徑,並分析為何 TPP 協定較可能成為推動 FTAAP 之主軸,最後探討目前 TPP 協定談判所可能遭遇之困難點。

推動 FTAAP 之原因

有鑒於區域內優惠性貿易協定(Preferential Trade Agreements, PTAs)²日趨增加所造成之「義大利麵碗效應(Spaghetti Bowl Effect)」³,以及多邊架構下之自由化談判進展緩慢,APEC開始推動FTAAP。其實早在1960年代中期,日本即曾鼓吹所謂的「太平洋自由貿易協定(Pacific Free Trade Area, PAFTA)」,儘管後來一直未能成形,卻是FTAAP概念之濫觴⁴。APEC於1989年成立後,關於貿易與投資的自由化,訂下了「茂物目標(Bogor Goals)」⁵,為了實現該目標,美國

¹ Pathways to FTAAP, 2010 Leaders' Declaration, "The Yokohama Vision – Bogor Goal and Beyond", The 18th APEC Economic Leaders' Meeting (Nov. 14, 2010), at http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/pathways-to-ftaap.aspx (last visited date Dec. 1, 2010).

² GATT 協定第 24 條有自由貿易協定(Free Trade Agreements, FTAs)與關稅同盟(Customs Unions, CUs)之用語。由於兩者皆在貿易上對締約國提供較非締約國優惠之待遇,為求本文用語一致性,乃統稱為優惠性貿易協定(Preferential Trade Agreements, PTAs)。

³ Jagdish bhagwati, *US Trade Policy: The Infatuation With Free Trade Agreements* (1995), at <http://globalcitizen.net/Data/Pages/1457/papers/20090222131937814.pdf> (Dec. 20, 2010).

⁴ Christopher M. Dent, *Full circle? Ideas and ordeals of creating a Free Trade Area of the Asia-Pacific*, 20 THE PACIFIC REVIEW, 447, 449 (2007).

⁵ 1994 年於印尼茂物舉行之亞太經濟合作會議上,會員體提出茂物目標,旨在實現亞太地區貿易和投資之自由化,其內容包含:至 2010 年,亞太經合組織已開發會員體應實現貿易和投資自

並於1997年提出「早期自願性部門別自由化 (EVSL)」之倡議，可惜無法獲得足夠之支持⁶。APEC無法有效推動貿易自由化，對亞太地區PTAs之興盛有相當推波助瀾之效果，而PTAs愈來愈多之結果，大幅增加了廠商貿易經營管理之成本，因為即使是同一APEC會員所締結之PTAs，由於其內容與規則也不見得相同，致使同一種貨物之進出口貿易必須適用不同甚至可能衝突的規範，這就是所謂的「義大利麵碗效應」。為了降低企業因遵循不同PTAs所負擔之額外成本，APEC企業諮詢委員會 (APEC Business Advisory Council, ABAC) 於2004年建議APEC考慮FTAAP之可能性⁷；然而直到2006年因為杜哈回合談判之挫敗，FTAAP才被APEC列為長期努力的目標⁸。今年面對「茂物目標」達成性評估不理想的情形下⁹，APEC終於決定應採取更具體的行動以實現FTAAP¹⁰。

推動FTAAP之可行途徑

早期有以為推動FTAAP之途徑不外兩種，一是APEC會員體必須進行大規模談判，以合併會員體之間既存的PTAs；二是某一種特定形式的PTA必須被所有APEC會員體皆受成為模範¹¹。只是若採取第一種途徑，鑑於各個PTAs之原產地規則不同、排除項目有異、範圍亦有別，合併為一個FTAAP將是相當具挑戰性；若採取第二種途徑，又由於美、日、中各追求不同形式的FTA，故也不太可能使其中一種形式的PTA成為所有APEC會員之選擇¹²。職是之故，即有學者以為由於TPP協定不同於上述兩種途徑，其是以漸進的方式逐步增加有興趣參與的會員體（因為TPP協定開放加入條款），故應可避免上述二途徑之問題，假以時日或可達到擴大參與國數以及協定之影響力¹³。

本年APEC領袖宣言中所列之FTAAP途徑雖包括了「東協+3」、「東協+6」

由化；而至2020年，發展中會員體也應實現此一目標。1994 Leaders' Declaration: APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve, Bogor, Indonesia (Nov. 15, 1994), *available at* http://203.127.220.112/apec/leaders_declarations/1994.html.

⁶ Christopher M. Dent, *supra* note 4, at 450.

⁷ *Id.* at 456.

⁸ 2006 Leaders' Declaration, Ha Noi Declaration - "Towards a Dynamic Community for Sustainable Development and Prosperity", *at* http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2006/2006_aelm.aspx; *see* Innwon Park et al., *A Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP): Is It Desirable?*, 2-4 (2009), *at* <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/26680/>.

⁹ 今(2010)年，澳大利亞、加拿大、日本、新西蘭和美國5個已開發會員體必須接受評估，另有智利、韓國、馬來西亞、墨西哥、秘魯、新加坡、中國香港和中華台北8個會員體自願接受評估。依本年領袖宣言中關於茂物目標評估之聲明，此13個接受評估之會員體，因大幅削減貨品貿易關稅，在落實茂物目標方面取得顯著進展，然而仍與實現「自由與開放的貿易」有一段差距；Leaders' Statement on 2010 Bogor Goals Assessment, The 18th APEC Economic Leaders' Meeting (Nov. 14, 2010).

¹⁰ Pathways to FTAAP, *supra* note 1.

¹¹ Meredith K. Lewis, *Expanding the P-4 Trade Agreement into a Broader Trans-Pacific*, in 4 ASIAN J. WTO & INTL HEALTH L. & POLY 401, 406(2009).

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

及 TPP 協定三者¹⁴，但考量 APEC 所有會員體之地理分佈位置，「東協+3」、「東協+6」顯然不是發展 FTAAP 之理想架構。「東協+3」，係指除原本東協十國外，另增加中國、日本及南韓，採此途徑，將引發區域發展重心由東南亞轉向東北亞之隱憂¹⁵；即使另外將印度、澳大利亞與紐西蘭（即「東協+6」）納入談判以避免發展重心北移，卻無法解決會員體過於集中在亞洲、將北美國家排除在外之缺點¹⁶。上述二途徑皆可能產生權力失衡之爭議，無法有效促進亞太地區之貿易自由化，故以「東協+3」或「東協+6」之架構發展 FTAAP，有其侷限性。

相對於「東協+3」、「東協+6」，TPP 協定似乎是推動 FTAAP 較佳之途徑。不僅因為其締約國（紐西蘭、新加坡、智利及汶萊）分佈環太平洋區域，得以避免會員體集中於東亞之疑慮，同時由於其協定內容涵蓋廣泛、參與程序開放更使其具有「東協+3」或「東協+6」所沒有的優勢¹⁷。TPP 協定內容並未排除任何貨品或服務業別，且除非協定另有規定，締約國在協定生效後，須消除所有進口關稅¹⁸。此一「高標準」的自由化內容似乎更適合作為亞太地區貿易自由化之雛形。另一方面，TPP 協定第 20.6 條之「開放加入條款」，乃現行絕大多數的 PTAs 所欠缺者，只要現有締約國同意，任何 APEC 會員體或其他國家皆可加入之設計，將使 TPP 協定更易加快其擴展之腳步¹⁹，最終能發展成為 FTAAP。

以 TPP 推動 FTAAP 之困難

TPP 協定雖是較「東協+3」、「東協+6」為佳的 FTAAP 路徑，但推動起來並非毫無困難，最具爭議的是市場開放之談判方式以及敏感產業之開放問題。目前 TPP 協定已結束第四回合談判²⁰，然參與談判國仍未就可否重開市場進入承諾談判等議題達成共識，另一方面，日本雖積極地想參與談判過程，其國內對農業自由化的反對聲浪，卻影響其參與 TPP 談判。

1. TPP 協定市場開放談判方式之爭議

市場開放談判方式之爭議主要包括：各參與國在其他 PTAs 所為之市場開放承諾是否應重啟之問題（reopen）——這牽涉到參與國是否須在 TPP 協定下提供較其他 PTAs 更多之市場開放，以及市場開放談判應如何進行。美國與澳大利亞、紐西蘭及新加坡等國在此兩議題上有重大分歧。由於美國不願做出比現狀更高程

¹⁴ Pathways to FTAAP, *supra* note 1.

¹⁵ Meredith K. Lewis, *supra* note 11, at 408-409.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.* at 403.

¹⁸ Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, Art. 3.4.

¹⁹ See Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, Art. 20.6.

²⁰ New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement TPP*, Dec. 10, 2010, at

<http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/Trade-Relationships-and-Agreements/0-briefing-10-december-2010.php> (last visited date Dec. 20, 2010).

度的市場開放承諾，故反對就既有之市場開放承諾再為談判，主張將既有之 PTAs 的市場開放承諾納入 TPP 協定，然後僅須與尚未締結 PTAs 的其他參與國進行雙邊之市場開放談判為已足²¹。依此模式，美國得繼續保有其在其他 PTAs 中所保留免於開放之敏感性部門，例如在美澳自由貿易協定中被排除的糖業部門，不會因 TPP 協定之談判而受到影響²²。不過依此種模式之結果，由於美國已與新加坡、澳大利亞、智利及祕魯簽訂 RTAs，故在 TPP 協定下僅須與紐西蘭、汶萊、馬來西亞及越南進行市場開放談判，如此一來，可能導致各國所獲得之美國開放承諾程度並不相同²³。相反地，澳大利亞、紐西蘭與新加坡主張重啟已在其他 PTAs 所為之市場開放承諾，並認為所有 TPP 締約國對於市場開放應採複邊談判模式，以建立單一、且統一的市場開放表²⁴。若採行此種模式，可預見的是美國將被迫開放更多市場或加速開放時程，但好處是此單一的市場開放表可為 TPP 協定設下高標準，俾未來新成員加入時同意全面且重大的減讓²⁵。

在第三回合談判時，參與談判國決定暫且擱置上述有關談判架構之問題，而允許參與談判國自行選擇係以雙邊或者多邊的模式提出其之市場開放承諾。在這樣的妥協下，儘管紐、澳、星等擬將其開放承諾提供給所有 TPP 參與國以展開複邊的談判，但不妨礙美國僅提供其開放承諾予尚未與美締結 PTAs 的國家以進行雙邊談判²⁶。此妥協不僅未解決根本的程序問題，即終究應進行雙邊或多邊談判²⁷；同時，對於美國是否會超過其原先在其他 PTAs 下之開放程度，一樣未提供答案²⁸，顯然不到明 (2011) 年元月參與談判國之開放承諾表出爐，上述問題難以有具體答案²⁹。

2. 農業部門開放爭議

TPP 協定要求參與國必須於加入時大幅度消除關稅，首當其衝者，當然即為各國之敏感性產業，如上述美國之糖業即為一例。因此各參與國如何就敏感性產業之市場開放達成共識，將是 TPP 協定談判之一大重點。

儘管日本是今年 APEC 會議之地主國，一般亦期待日本能夠在 FTAAP 採取具體步驟作為典範，譬如加入 TPP 協定，然而農業問題卻阻礙日本在本年 APEC 年會做出加入 TPP 協定之決定。由於日本為世界第三大經濟體，咸認其之加入

²¹ *TPP Negotiators Unable To Reach Consensus on Key Structural Issues*, INSIDE U.S. TRADE, Jun. 18, 2010.

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *TPP Countries Reach Initial "Deal" On How to Handle Market Access Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Sep. 23, 2010.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ *TPP Countries Aim to Table Goods Market Access Offers In January*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 21, 2010.

有助於 TPP 協定之發展³⁰。然而做為 APEC 會議地主國之日本今年於 APEC 年會卻僅能表示其必須待明年六月前完成有關農業方面的評估後才能做出是否加入 TPP 協定的決定³¹。其實日本自 WTO 烏拉圭回合談判 (Uruguay Round negotiations) 以來為了因應貿易自由化, 即已不斷進行農業改革計畫³², 目前除稻米、乳類及糖類等仍受高關稅保護外, 許多農產品已完全開放自由貿易, 而且國內許多食品業已改使用進口產品進行食品加工, 是以有論者以為加入進一步開放國內農業部門的 TPP 協定, 不見得會產生巨大衝擊³³。不過根據日本農林水產省之統計, 加入 TPP 協定之結果, 將只有百分之十的國內優質米可經得起競爭, 換言之, 百分之九十將被取代, 這項數據無疑激起日本國內相當多人的關切³⁴。應如何化解國內對農業消失之疑懼, 將是日本加入 TPP 協定前必須克服之課題。

結語

由於 APEC 「茂物目標」與杜哈談判進展遲緩, 加上區域內激增的 PTAs 規則繁複, 造成「義大利麵碗效應」, 使 APEC 有建立 FTAAP 之構想。在既有 PTA 之基礎上發展 FTAAP 雖然可行, 但現有之「東協+3」、「東協+6」因過於集中亞洲, 反觀 TPP 協定, 因協定涵蓋範圍之廣泛性、與「開放加入條款」容許所有 APEC 會員體加入, 使其較易作為推動區域貿易自由化之路徑。

TPP 協定談判過程衍生許多爭議, 其中市場開放談判架構, 以及農業部門開放問題最受矚目。前者因美國與澳大利亞、紐西蘭及新加坡立場不同, 美國欲堅守其既有 PTAs 之市場開放程度, 故主張不重開既有市場開放承諾之談判。反之, 澳大利亞等國主張單一、統一之市場開放承諾, 將有助於提升區域貿易自由化, 使未來加入國得以同意做出全面且重大之減讓。此一問題目前已任由參與國選擇雙邊或多邊方式提出其之市場開放承諾而暫告止歇。在農業開放部分, 此乃阻礙重要 APEC 會員體—日本加入 TPP 協定之關鍵因素。雖然日本不斷推動農業改革以期能面對完全自由化之貿易環境, 仍無法根本解決農業就業人口老化嚴重、耕地廢耕面積持續擴增等問題。日本加入 TPP 協定對於推動 FTAAP 有一定之助益, 因此日本是否能成功克服其農業問題實為未來關 FTAAP 成敗之焦點之一。

³⁰ *Key To TPP Success Is Whether Major Economies Will Get On Board*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 18, 2010.

³¹ *Japan To Decide By Next June Whether To Seek To Join TPP Negotiations*, INSIDE U.S. TRADE, Nov. 11, 2010.

³² 中華經濟研究院, 《美國、歐盟及日本農業改革政策與 WTO 農業談判互動關係之研究》執行成果報告書, 頁 161-162, 2008 年 12 月。

³³ Kazuaki Nagata, *TPP Could Expedite Farm Reforms*, THE JAPAN TIMES ONLINE, Nov. 13, 2010, at <http://search.japantimes.co.jp>.

³⁴ *Id.*