

試論日本加入 TPP 談判對於 TPP 之影響

田起安、莊涵因、陳家豪、李光涵

日本於今 (2011) 年亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 第十九屆非正式領袖會議前一日宣布加入「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)」談判，表達其欲成為此高度市場開放之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 談判參與國之意願¹。自 2005 年成立以來，TPP 已進行九回合之談判，且談判國於本屆 APEC 年會期間共同宣布達成「TPP 框架協議 (Broad Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement)」²，並預定於明年完成協議之法律文本³。日本此一代表性經濟體之加入固然有助於 TPP 之擴大，然亦有造成整體談判進度拖延之可能，於此，本文欲探討日本加入對於 TPP 談判進展的影響，並進一步分析其背後所代表之意涵。

本文首先討論日本加入對於 TPP 可能帶來之正面經濟助益，其次論述日本國內自身之反對聲浪及其與參與國就承諾談判範圍之歧異所造成對於 TPP 整體談判之負面影響，接著，本文將以上述兩段為基礎，透過與其他自由貿易協定之涵蓋議題比較及其他參與國之態度，分析日本加入對於 TPP 談判進展的實質影響，以及其背後所隱含之意義；最後做一結論。

日本加入——對於 TPP 之經濟效益

日本為世界第三大經濟體⁴，其加入 TPP 談判將使 TPP 之涵蓋範圍擴大至超過全球經濟體的三分之一；此外，日本亦為重要之貿易大國，其貿易額占世界舉足輕重之地位，故日本之參與將使 TPP 成為一更具貿易格局與實質意義之區域貿易協定。日本加入前，原先之 TPP 談判國共有九個，即創始國新加坡、汶萊、智利、紐西蘭，以及後續加入談判之美國、澳洲、馬來西亞、秘魯、越南；日本之參與將使 TPP 之內涵更為豐富，蓋日本無論是在全球或區域上，皆扮演經濟上重要角色，若加上原先包含美國在內之九個參與談判國，TPP 將涵蓋全球 35.5% 之國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP)，且成員國之 GDP 亦占 APEC 成員的 62%。由此可見，日本加入對於 TPP 內涵之重要性及正面影響力係不可

¹ *Statement by Japanese Prime Minister Yoshihiko Noda, USTR Applauds Japan's Announcement to Consult with Partners on Joining TPP Negotiations*, INSIDE U.S. TRADE, 11 Nov. 2011.

² *Broad Outlines of TPP Agreement, TPP Leaders Endorse Broad Outlines of Deal, Urge Conclusion in 2012*, INSIDE U.S. TRADE, 14 Nov. 2011.

³ USTR, *Trans-Pacific Partnership Leaders Statement*, 12 Nov. 2011, at <http://www.ustr.gov/> (last visited 16 Dec. 2011).

⁴ World Bank, *GDP(current US\$)*, at <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/1W?display=default> (last visited 16 Dec. 2011).

忽視的。

日本加入進一步帶動 TPP 協定並更接近 APEC 自 2006 年以來所追尋「亞太自由貿易區 (Free Trade Agreement of the Asia Pacific, FTAAP)」之理想⁵，以解決亞太區域內各種形式的雙邊 FTA 所衍生之問題，有助於亞太地區之貿易自由及經濟整合的完整性。2010 年 APEC 領袖宣言提及⁶：「FTAAP 係 APEC 邁向區域經濟整合的主要手段，FTAAP 將藉由 TPP、東協加三 (ASEAN Plus Three Cooperation, APT)、東協加六 (ASEAN Plus Six Cooperation, APS) 等自由貿易協定，以及 APEC 貿易目標相關工作，達成廣泛自由貿易協定的目標。」就現階段而論，TPP 相較於後兩者，為 FTAAP 之最有力之候選者 (candidate)，蓋 TPP 為一高標準並涵括「共通議題 (Cross-Cutting Issue)」⁷之協定，若其持續發展並擴大，將廣泛降低區域間貿易及投資之障礙、增加出口、提高就業機會、有利區域間貿易之拓展及整體自由化。此外，由於目前 FTA 之激增與分化，使原產地規則 (Rules of Origin) 分歧而導致經貿環境更加複雜，進而增加貿易上之行政成本，此即所謂 FTA 之「義大利麵碗效應 (Spaghetti-Bowl Effect)」⁸，而 TPP 將調和成員國間之原產地規則，有助於此等問題之解決、降低企業經營成本，並促進整體貿易之自由化，使 TPP 邁向全球最大之自由貿易區及亞太地區經濟整合之模範。

日本加入——對於 TPP 之負面影響

日本加入 TPP 可能影響談判時程及 TPP 之實質發展。就程序面而言，由於原先參與 TPP 談判之九國於本屆 APEC 非正式領袖會議期間已宣佈達成 TPP 框架共識⁹之實質進展，並協議於明年 7 月前完成法律文本及特定市場開放承諾

⁵ Daniel Sullivan, *The Administration's Focus on Promoting Free Trade and Enhancing U.S. Trade and Export Opportunities*, Assistant Secretary of State for Economic, Energy and Business Affairs, 8 Sep. 2008.

⁶ APEC, *2010 Leader's Declaration*, 13-14 Nov. 2010, at http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm.aspx (last visited 16 Dec. 2011).

⁷ *Broad Outlines Of TPP Agreement, TPP Leaders Endorse Broad Outlines of Deal, Urge Conclusion In 2012*, *supra* note 2. TPP 除涵蓋貨品及服務等傳統貿易議題外，亦進一步包含藉由 APEC 平台及其他論壇所建立之四個「共通議題」，即法規的調和 (Regulatory Coherence)、發展 (Development)、中小型企業問題 (Small- and Medium-Sized Enterprises) 及競爭與商業之促進 (Competitiveness and Business Facilitation)。

⁸ 用法始於 Bhagwati 及 Panagaryia 於 1996 年出版之《優惠貿易協定經濟學 (The Economics of Preferential Trade Agreements)》書中，主要在說明區域的或雙邊的優惠貿易協定並非推動貿易自由化的最佳方式，因為它對非會員國是一種歧視。尤其在目前自由貿易區激增的情況下，區域貿易結盟的現象如義大利麵般相互糾結，其中貿易規則複雜的程度與部分具有保護色彩的措施，對於多邊貿易體系可能有負面的影響。對於區域經濟整合持保留態度的人，時常會引用此語，藉以說明目前世界上大多的區域貿易協定，可能會侵蝕到多邊貿易體系的效果與功能。典型的例子為每個自由貿易區可能有不同的原產地規則，有的原產地規則具有十分明顯的保護色彩，如果一個國家加入二個以上此類之協定，即必須面對不同的規則。

⁹ *Broad Outlines of TPP Agreement, TPP Leaders Endorse Broad Outlines of Deal, Urge Conclusion in 2012*, *supra* note 2.

(Specific Market Access Commitment) 討論之工作，而日本正式宣布加入 TPP 談判後，程序上須與成員國進行雙邊諮商¹⁰及其他程序性事項¹¹始能加入談判；因此，為符合該等程序性事項將不可避免地拖延九國原先預定之談判進程，致使 TPP 談判可能無法於期限內達成預定之成果。

就實質面之問題而言，由於日本國內就談判議題仍存有高度爭議，且日本宣布加入時與其他參與談判國就開放議題之程度仍有主觀上之分歧，因此相較上述程序性事項將造成更大之不確定性而影響 TPP 之實質談判。日本加入 TPP 談判之決定，係為了振興以出口為導向之國內經濟¹²，並避免因他國積極簽署自由貿易協定致日本出口產業遭受排擠¹³，期望藉由參與 TPP 所獲得之經濟利益成效¹⁴，以擺脫日本長久以來因保守派掣肘所沿襲之「鎖國」政策，遠離長達二十年的經濟不景氣；惟日本加入 TPP 亦將影響其國內產業，內閣因此面臨主要來自於農業¹⁵及其他包含如醫界¹⁶與金融業¹⁷高漲之反對聲浪，且遭受民主黨內部及自民黨、公民黨、共產黨及社民黨等在野勢力之強烈抨擊¹⁸。據此，日本首相野田佳彥公開宣示政府不會犧牲國內利益而參與 TPP 談判，並主張若日本政府於協商初期即能加入談判，將使日本在制定協議時具有發言權與主導優勢，進而影響協議朝向對於日本經濟有利之方向發展；此外，日本宣布加入談判之承諾範圍與參與國解讀仍有差距，如歐巴馬政府之白宮發言 (White House Statement) 中認為日本「承諾願意將所有貨品及服務拿到自由貿易之談判桌上 (welcomed Prime Minister Noda's statement that he would put all goods, as well as services, on the negotiating table for trade liberalization)」¹⁹，日本則否定此等解讀²⁰。由此可知，

¹⁰ *Japanese PM Works to Gain Support for Joining TPP Ahead of APEC*, INSIDE U.S. TRADE, 12 Sep. 2011.

¹¹ 例如美國與他國政府參與談判前，須於 90 日前通知美國國會。

¹² 日本自 2008 年以降，經濟呈現負成長之趨勢，雖 2010 年之實質 GDP 因中國市場需求擴張及日本鋼鐵汽車工業出口增加而正向成長，然今年 3 月 11 日大地震再度重創日本經濟。

¹³ 由於近鄰韓國今年先後與歐盟、美國簽署自由貿易協定，將造成排擠效應致壓縮與其產品同質性高、卻僅 16% 之銷售涵蓋於自由貿易範圍之日本在全球經濟合作架構下之發展空間。

¹⁴ 「TPP 參加交涉『經濟効果 2.7 兆円』民主党經濟連携 PT 総会で政府試算」，產經新聞，2011 年 10 月 25 日，參考網址：<http://sankei.jp.msn.com> (最後瀏覽日：2011 年 11 月 15 日)。依野田內閣之估計，加入 TPP 後因全面性之關稅減免，每年可獲 2.5 兆至 3.4 兆日圓之經濟效益，約占日本國內生產毛額 (GDP) 0.6%。

¹⁵ 李秉璋，「國益？國損？TPP 引爆日本農業存亡爭議」，台灣經濟研究月刊，第 34 卷第 3 期，頁 97，2011 年 3 月。過往日本對進口稻米課徵 778% 的重稅，奶油和小麥各課 360% 和 250%，因此一旦移除關稅，將導致國產稻米產量減少 90%、小麥減少 99%、牛肉減少 79%，糧食自己率將從目前的 40% 降為 14%，附帶造成農業多功能外部性價值 (如水土保持、景觀生態等) 3 兆 7 千億日圓之損失，進而造成 340 萬人失業 (約全國就業人口 6%)，此意即占日本 GDP 1% 的農業將逐漸崩解。

¹⁶ 在醫療方面，反對者憂慮以營利為主的醫院進駐日本後，將造成全民健保制度之全面瓦解。

¹⁷ 在金融方面，反對者認為加入 TPP 將強迫日本金融服務市場法規之鬆綁，進而體制失序。

¹⁸ 在野黨認為野田內閣表面上憂慮日本整體性經濟發展，實際上其決策目的卻是著重對美關係與選民結構考量，且關稅削減雖然可以使得國內物價下降，但亦可能造成國內工資率降低及失業。

¹⁹ *White House Eyes Mid-2012 TPP Deal, Cautious on Prospect of Japan Joining Talks*, INSIDE U.S. TRADE, 13 Nov. 2011.

日本國內爭議及與原先之參與談判國間對於 TPP 承諾談判範圍與部門開放之主觀分歧²¹，勢必將實質影響 TPP 之談判進程，致使原先預定於 2012 年 7 月結束所有談判之計畫產生變數，進而影響未來 TPP 談判之發展。

本文分析

以下，本文欲藉由上述日本加入 TPP 談判所帶來的效應作進一步分析，就談判本身的議題爭議性以及談判完成度來判斷日本的加入是否會實質影響 TPP 談判的進展，若 TPP 愈趨完成的階段，則日本的加入勢必會造成談判進展的實質拖延，然若 TPP 本身仍有許多未完成的部分，則無論日本加入與否，談判的進展都會有所窒礙。首先，本文就 TPP 本身談判的議題爭議性以及談判完成度做討論，以 TPP 現階段初步形成之範圍與架構²²和過去相關的區域貿易協定作一對照，若 TPP 所談判的議題包括過去區域貿易協定所沒有的項目，則可認為 TPP 所討論的是更具爭議性或是更特殊、新穎的領域，其需要花費的時間將會更長，本文參考了近期完成的澳洲—美國自由貿易協定²³ (Australia-United States Free Trade Agreement, AUSFTA) 以及過去的北美自由貿易協定²⁴ (North American Free Trade Agreement, NAFTA)，透過檢視三者之架構和議題，以判斷 TPP 協定本身是否需要耗費很多時間來達成共識、原訂之時程是否僅為樂觀預期。透過三者之比較，本文發現 TPP 並沒有特別特殊或是嶄新的議題，基本上和另外兩個協定並無太大的差異，惟 NAFTA 成立時間較久，有一些議題並未包含在內，然就澳洲—美國自由貿易協定來看，兩者所涵蓋之議題相似度非常高²⁵，因此，本文認為，檢視 TPP 協定的架構本身，其所討論的議題並沒有較其他自由貿易協定特殊，其爭議性應不致太高。再者，透過近期 TPP 參與國積極且密集的談判，每回談判皆具有實質上之進展，其框架以及內容皆漸趨具體而有一定的完成度。總結上述的分析，本文認為 TPP 已經接近完成的階段，由於日本國內之反對聲浪仍未停歇，為了反映國內之需求，日本的加入勢必會造成 TPP 談判實質上的拖延。

²⁰ Congress, Administration to Consult on Possible Japan TPP Participation, INSIDE U.S. TRADE, 17 Nov. 2011.

²¹ *New Zealand: Japan Must Include Rice in TPP Talks*, THE WALL STREET JOURNAL, 14 Nov. 2011, at <http://online.wsj.com> (last visited 12 Dec. 2011). 以敏感性農產品稻米為例，日本即趨向保留對於稻米之關稅談判，然而參與談判國之一的紐西蘭即堅持日本必須於 TPP 談判中對於稻米之問題進行討論。

²² *Broad Outlines of TPP Agreement, TPP Leaders Endorse Broad Outlines of Deal, Urge Conclusion in 2012*, supra note 2.

²³ Australia-United States Free Trade Agreement, at <http://www.dfat.gov.au/fta/ausfta/final-text/index.html>.

²⁴ North American Free Trade Agreement, at <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?conID=590>.

²⁵ 二者皆包含的議題有：競爭、能力建構與合作、跨境服務、關稅、電子商務、環境、金融服務、政府採購、智慧財產權、投資、勞工、法律議題、貨品之市場進入、原產地規則、食品衛生與動植物檢疫、技術性貿易障礙、電信、紡織與成衣、貿易救濟、關稅減讓表以及其他市場開放。

即使日本的加入將造成 TPP 談判之拖延，甚至使其停滯不前，然值得注意的是，TPP 的參與國仍多表示歡迎，此代表日本加入談判所帶來的正面效益應大於可能產生的負面影響，而其中關鍵的 TPP 主導國美國，也表示樂見其成，以下，本文欲進一步分析日本加入談判對於全球局勢的戰略影響，進而總結日本加入對於 TPP 整體效益之影響。本文認為，日本的加入雖然會造成 TPP 談判進度的拖延，然而，日本的參與對於全球經貿戰略卻有重大的意義及改變，使得 TPP 參與國仍多表示支持的立場²⁶，過去，美國積極主導並參與 TPP 的談判，其最終目的是為了主導談判的議題，以達成美國在亞太地區的自由貿易目標，並藉由此自由貿易協定減少中國對亞太地區的影響，有鑑於中國與東南亞國協積極簽訂自由貿易協定，雙方的合作關係日益緊密，中國對於亞洲地區的影響力與日俱增，美國必須對此一局勢做出應對，避免被排除在外或喪失主導的地位；雖然美國是以自身的立場出發，然日本加入 TPP 的確會改變現今的經貿局勢，日本為全球貿易大國，透過日本帶來的正面擴大效益，TPP 涵蓋的範圍將壓縮到中國對亞太地區的影響。此外，日本的加入使得許多亞太國家表達加入的意願²⁷，例如墨西哥、加拿大等國，日本此舉無疑形成了一種帶動的效果，吸引更多的國家加入 TPP 談判，而非僅止於日本自身經濟實力所造成 TPP 的擴大，對於 TPP 而言，是產生一種牽引的正面作用，使此協定更形擴大，或許會加速 TPP 協定達到 APEC 欲達成亞太地區自由貿易協定的目標；另一方面，日本宣布加入談判，意味著此協定對日本自身確有實質的正面進展以及成果，驅使其想要進入此談判並積極參與議題的討論，對於 TPP 也有一種肯定的作用。總結來說，日本加入對於 TPP 雖然可能造成談判之拖延與窒礙，然而以長遠來看，TPP 協定將更有機會成為亞太地區的自由貿易協定，所以整體而言，其加入對 TPP 的利益大於所產生的負面影響。

結論

日本加入 TPP 談判對於 TPP 整體而言，存在正面及負面之影響，前者係指日本之參與將使 TPP 成為一更具備貿易格局與實質意義之區域貿易協定，實現 FTAAP 之理想，並加速亞太地區之經貿整合；後者主要為日本與其國內及他參與國就部分 TPP 談判議題及承諾範圍仍有高度爭議，致使影響 TPP 之談判進程。經由本文分析後認為，日本的加入將造成談判之延遲，然而，參與國仍然表態支持日本加入，探究其原因，乃是由於日本的加入對於 TPP 整體而言有更深層的助益及意涵，並得以使 TPP 加速擴大，成為亞太地區廣泛降低區域間貿易壁壘之自由貿易協定，並藉由 TPP 達成亞太地區經濟貿易整合之目標。

²⁶ *Broad Outlines of TPP Agreement, TPP Leaders Endorse Broad Outlines of Deal, Urge Conclusion in 2012*, supra note 2; *Malaysian Trade Minister Supports Japan's Inclusion in TPP Talks*, INSIDE U.S. TRADE, 9 Dec. 2011.

²⁷ *Canadian Minister Says Canada Ready to Meet, Exceed TPP Standards*, INSIDE U.S. TRADE, 16 Dec. 2011; *Mexico Expects TPP Countries to Consider New Entrants at March Round*, INSIDE U.S. TRADE, 16 Dec. 2011.