

論 TPP 開放乳製品市場之談判

——以紐西蘭要求美國進一步開放市場為中心

黃以涵

泛太平洋夥伴關係 (Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱 TPP) 第十五回合談判於本 (12) 月 12 日結束, 其中較為敏感之乳製品市場開放議題未能有實質談判進展¹, 身為乳製品出口大國的談判成員——紐西蘭指出, 若美國不同意更進一步開放乳品市場, 其將不會同意簽署最終之 TPP 協定², 故美國若希望 TPP 能於明年十月前完成談判³, 乳品貿易更加自由化實為關鍵之議題。目前美國限制乳製品進口之措施主要為關稅配額與許可證, 關稅配額即對配額內的進口產品課徵較低之關稅, 而對簽有自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA) 之國家方給予配額內進口產品免稅之待遇; 在美國的措施下, 有些進口乳品受關稅配額及許可證的約束, 其他則僅受到關稅配額的管制, 然須許可證方能進口的規定係非針對性地適用於各進口國, 因此本文將僅討論關稅配額措施。而 TPP 另一談判成員——澳洲因與美國間有 FTA 之簽署, 在美國的乳品市場進入享有較優惠之待遇, 故其在此議題上之倡議並未若紐西蘭如此迫切。因此, 本文將聚焦於紐西蘭要求美國進一步開放乳品市場的訴求, 試論其達成目的之可能性。

本文首先將比較美國於世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 下承諾之乳品市場開放及其在與澳洲之 FTA 中給予澳洲的待遇, 觀察美國對澳洲乳品進口之開放程度是否大幅增加, 以推論美國於 TPP 中關於此議題之談判立場; 了解美國願意於 TPP 中, 開放相較於在 WTO 下承諾之更多乳品市場進入的意願後, 本文將接續討論紐西蘭願意接受此等市場開放程度之可能性, 以分析紐西蘭之訴求是否得以實現; 最後作一結論。

美國之談判立場

美國目前在 WTO 下承諾之乳品市場開放係以關稅配額與許可證措施為之, 即有些品項的進口除受到關稅配額之限制外, 仍須申請許可證, 而其他品項之進口則僅受到關稅配額之約束, 其中關稅配額係為針對國別所給予。觀察美國於 WTO 與美澳 FTA 中承諾澳洲之乳品市場開放, 可見在美澳 FTA 中, 美國免除

¹ Groser: *NZ seeking Reasonable Compromises on PHARMAC, GIs*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 7, 2012.

² *No TPP Deal Unless Dairy and Pharmac Are In-Key*, BILATERALS.ORG, Nov. 26, 2012, available at <http://www.bilaterals.org/spip.php?article22349&lang=en> (last visited Dec. 23, 2012).

³ *U.S. Official: Integrating Canada, Mexico into TPP, Isolating Difficult Issues Focus on TPP Round*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 7, 2012.

了原本於 WTO 下承諾澳洲之關稅配額內之關稅，即其於 WTO 下承諾開放之品項中並無擴大其關稅配額，而僅將課與配額內進口產品之關稅降為零(見表一)；另外，美國亦於美澳 FTA 中開放其原於 WTO 下並無開放之乳品品項進口，惟其仍受關稅配額之限制(關稅配額內之進口產品係免關稅)，不同的是，此種關稅配額以固定比率逐年增加，並且於美澳 FTA 生效之第 18 年後以複合年增率(compounded annual growth rate)加速成長，此漸進式之開放時程係相當緩慢，其中僅有一品項(Goya Cheese)將於美澳 FTA 生效 18 年後完全開放自由貿易(見表二)。

綜上所述，美國在美澳 FTA 中進一步開放乳品市場進口的程度並不可謂有大幅增長，由此可見，美國對於乳品市場的開放幅度仍有一定之堅持，似乎不可能完全消除關稅配額之措施，以達乳品貿易的自由化。故美國於 TPP 乳品市場進入的談判中，若願意較其於 WTO 下之承諾有更進一步的開放，則開放幅度可能亦僅達其給予澳洲之待遇，不會再承諾開放更多的進口。

紐西蘭之談判立場與其達成訴求之可能情形

紐西蘭乳品出口至美國係受關稅配額之限制，且美國對關稅配額內之進口仍課有關稅，惟其稅額較關稅配額外之進口產品低，故紐西蘭一直希望美國能進一步開放其乳品市場。然紐西蘭於 TPP 談判中主張之「進一步」開放程度，究竟為希望美國完全消除關稅配額之障礙，或僅要求美國開放至其於美澳 FTA 中承諾澳洲之程度，係取決於紐西蘭乳品業之競爭力。若紐西蘭乳品業之生產力在其國內眾多產業中具數一數二之水準，則紐西蘭應有強烈動機在 TPP 談判中爭取較美國給予澳洲更多之市場開放，以增進其經貿利益；反之，若乳品業之生產力較其他產業低，紐西蘭有更具競爭力之產業，則其可能會有所妥協，接受美國在 TPP 中的乳品市場至多開放至美國承諾澳洲之程度，以交換其更具競爭力之產業有更多出口的空間。

觀察紐西蘭近年各產業之生產力，可見其成長率最高者為通訊服務業，金融保險業次之，第三為林漁業，而農業係排名第六⁴，並非最有競爭力之產業，故紐西蘭於 TPP 乳品市場開放之談判雖希望乳品出口量能夠增加，但其對開放程度之要求可能不至於堅持乳品貿易必須完全自由化。在美國於 TPP 中不會開放多於其給予澳洲之待遇的情況下，紐西蘭將可能接受此開放幅度，並爭取其他更具競爭力之產業的出口量能夠增加，或換取其在 TPP 談判中其他重視議題之利益。另外，在加拿大與墨西哥於本回合加入談判後，紐西蘭亦希望透過 TPP 協定之簽署改善其乳品於加拿大與墨西哥的市場進入情況⁵，故雖美國至多僅願在

⁴ INDUSTRY PRODUCTIVITY STATISTICS: 1978-2010, NEW ZEALAND STATISTICS (2012).

⁵ NZ, *Australia Dairy Producers Say U.S. Opening Would Not Lead To Import Flood*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 10, 2012.

TPP 中開放乳品進口至承諾澳洲的水準，紐西蘭亦可能在加拿大與墨西哥也願意進一步開放乳品市場的情況下，接受美國承諾此等開放幅度，因為此等開放幅度實已較紐西蘭未與美國在 TPP 談判前有所進展。

結論

乳品市場開放一直是相當敏感的議題，故在本回合 TPP 談判中尚未見談判國有實質的討論，可能須待較為技術性之議題談妥後，才有更進一步之協商空間。然談判國之一的紐西蘭於本回合談判結束後，表明 TPP 談判對於乳品之市場開放程度必須有所進展，否則其將不會同意簽署 TPP 協定之立場。蓋紐西蘭與美國並無簽訂 FTA，因此紐西蘭希望藉由簽署 TPP 協定，以增加其原於 WTO 體系下可出口之乳品數量，而由紐西蘭的主張可見此議題對 TPP 談判之完成有相當的重要性。經本文聚焦分析美國與紐西蘭之談判立場後，發現美國對乳品市場的開放程度有其底限，即頂多開放至其於美澳 FTA 中承諾澳洲之水準，在此情況下，紐西蘭亦因為農業並非其最具生產力之產業，而可能在其於加拿大與墨西哥乳品市場進入有所改善的情況下，於 TPP 談判中接受美國此等開放幅度；惟談判尚未進入最後階段前，紐西蘭亦仍不會輕易妥協，放棄乳品貿易自由化之訴求。

【表一】⁶

美國於 WTO 下承諾之乳品進口關稅配額						
須許可證 (licensing) 的 TRQ						
ch	note	product	HTSUS subheading	HTSUS stated total TRQ	Australia specific TRQ	New Zealand specific TRQ
4	6	Butter	04013050 04039074 04051010	6,977,000 kilograms		
	7	Dried skim milk	04021010 04022105	5,261,000 kilograms		
	8	Dried whole milk	04022130 04039051	3,321,300 kilograms		
	14	Butter	04052020,	6,080,500		

⁶ 表一係本文參考美國關稅減讓表 (Harmonized Tariff Schedule of the United States, HTSUS) 整理而成。

		substitutes	04059010, 21069024 21069034	kilograms		
	16	Other cheese-NSPF	04061004 04061084 04062089 04063089 04069095	48,626,859 kilograms	3,050,000 kilograms 對 AUS 在 此額度內之 進口免稅。	11,322,000 kilograms
	18	Cheddar cheese	04061024 04062031 04062065 04063024 04063065 04069008 04069076	13,256,306 kilograms	2,450,000 kilograms 對 AUS 在 此額度內之 進口免稅。	8,200,000 kilograms
	19	American-type cheese	04061034 04062036 04062069 04063034 04063069 04069052 04069082	3,522,556 kilograms	1,000,000 kilograms 對 AUS 在 此額度內之 進口免稅。	2,000,000 kilograms
	23	Other cheese-NSPF low fat	04061074 04062085 04063085 04069093 19019034	5,474,908 kilograms		1,000,000 kilograms
	25	Swiss and Emmenthaler cheese with eye formation	04069046	34,475,276 kilograms	500,000 kilograms 對 AUS 在 此額度內之 進口免稅。	
不須許可證 (licensing) 的 TRQ						
ch	note	product	HTSUS subheading	HTSUS stated total TRQ	Australia specific TRQ	New Zealand specific TRQ
4	5	Milk and	04013005	6,694,840		5,678,117

		cream	04039004	liters		liters
	9	Dried milk and dried cream	04022175 04039061	99,500 kilograms		
	10	Dairy products	04022910 04029970 04031010 04039090 04041011 04049030 04052060 15179050 17049054 18062081 18063260 18069005 19011035 19011080 19012005 19012045 19019042 19019046 21050030 21069006 21069064 21069085 22029024	4,105,000 kilograms	1,016,046 kilograms 對 AUS 在此額度內之進口免稅。	
	11	Milk and cream, condensed or evaporated	04029110 04029130 04029910 04029930	6,857,300 kilograms	91,625 kilograms 對 AUS 在此額度內之進口免稅。	
	12	Dried milk, dried cream and dried whey	04039041 04041050	296,000 kilograms		
18	1	Cocoa powder	18061010 18061034 18061065	2,313,000 kilograms		
	2	Chocolate	1806202418	26,167,700	2,000,000	1 kilogram

			063204 18069015	kilograms	kilograms 對 AUS 在 此額度內之 進口免稅。	
	3	Chocolate and low fat chocolate crumb	18062034 18062085 18063214 18069025	2,122,834 kilograms		1 kilogram
19	2	Infant formula	19011015 19011060	100,000 kilograms		
	3	Mixes and doughs	19012030 19012065	5,398,000 kilograms		
21	5	Ice cream	21050010	5,667,846 liters		589,312 liters
23	2	Animal feed	23099024 23099044	7,399,700 kilograms	56,699 kilograms 對 AUS 在 此額度內之 進口免稅。	1,782,618 kilograms

【表二】⁷

AUS-US FTA 對澳洲乳品進口之特殊待遇				
product	subheading	FTA 免稅 之配額(此 為 2012 年,即 FTA 生效後第 八年之配 額)	FTA 免稅 配額持續 增加之幅 度	WTO 下特別給 AUS 的 TRQ(即 在 note 中提到開 放 TRQ 內進口產 品皆免稅)
Butter	04013075, 04022190 04039065, 04039078 04051020, 04052030 04059020, 21069026 21069036	1,845,000 kilograms	配額持續增 加,至第 18 年後以複合年 增率 3%成長	
Cream& ice cream	04013025,04039016 21050020	11,277 liters	配額持續增 加,至第 18	

⁷ 表二係參考美國關稅減讓表之一般性註釋 (General Notes) 整理而成。

			年後以複合年 增率 6% 成長	
Condensed milk	04029170, 04029190 04029945, 04029955	4,511,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 6% 成長	HTSUS Ch4, note11 91,625 kilograms
Non-fat dried milk powder & skim milk powder	04021050 04022125	123,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 3% 成長	
Other milk powder	04022150, 04039045 04039055, 04041090 23099028, 23099048	5,264,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 4% 成長	HTSUS Ch23, note2 56,699 kilograms
Other dairy products	04022950,04029990, 04031050,04039095 04041015,04049050 04052070,15179060 17049058,18062026 18062028,18062036 18062038,18062082 18062083,18062087 18062089,18063206 18063208,18063216 18063218,18063270 18063280,18069008 18069010,18069018 18069020,18069028 18069030,19011030 19011040,19011075 19011085,19012015 19012050,19019043 19019047,21050040 21069009,21069066 21069087,22029028	2,255,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 6% 成長	HTSUS Ch4, note10 1,016,046 kilograms Ch18, note 2 2,000,000 kilograms
Cheddar cheese	04061028, 04062033 04062067, 04063028	922,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18	HTSUS Ch4, note18

	04063067, 04069012 04069078		年後以複合年 增率 3% 成長	2,450,000 kilograms
American cheese	04061038,04062039 04062071,04063038 04063071,04069054 04069084	615,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 3% 成長	HTSUS Ch4, note19 1,000,000 kilograms
Swiss-type cheese	04069048	704,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 5% 成長	HTSUS Ch4, note25 500,000 kilograms
EU type cheese	04061018,04061048, 04061058,04061068, 04062028,04062048, 04062053,04062063, 04062075,04062079, 04062083,04063018, 04063048,04063053, 04063063,04063075 04063079,04063083 04064070, 04069018 04069032, 04069037 04069042, 04069068 04069074, 04069088 04069092	2,814,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 5% 成長	
Other cheese	04061008 04061088 04062091,04063091 04069097	4,925,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後以複合年 增率 5% 成長	HTSUS Ch4, note16 3,050,000 kilograms
Goya cheese	04069033	3,518,000 kilograms	配額持續增 加，至第 18 年後完全開放 免稅	