

## 日本加入泛太平洋經濟夥伴關係協定談判之回顧與展望

王芊茵

美國與日本於 2013 年 4 月 12 日就泛太平洋經濟夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP) 達成預備磋商, 美國將於 90 天內告知國會有關日本加入 TPP 談判一事, 而日本預計將於今年七月開始正式加入 TPP 談判。日本在決定正式加入 TPP 談判, 並與 TPP 成員國展開諮商前, 國內曾就是否應加入 TPP 一事出現正反意見的爭辯, 由於日本在國內的產業結構上與台灣有許多相似之處, 故日本在加入 TPP 談判時所面臨之問題, 值得作為台灣加入 TPP 此議題之借鏡, 提供台灣在 TPP 議題上的參考。

本文欲整理自日本 2011 年宣布要朝加入 TPP 的方向努力<sup>1</sup>, 至今年 4 月份正式與美國雙方達成協議, 最遲將於今年 (2013) 年 7 月加入 TPP 談判, 這段期間以來的相關討論與論辯, 並以日本於美國在 4 月所達成的諮商結果為主進行探討。本文分為三大部分, 首先簡述日本加入 TPP 的歷程回顧, 其次以今年四月的諮商結果為基礎, 就日本加入 TPP 所引發的相關爭議, 其中包含日本及外國的汽車製造業與農業兩大領域的爭議問題進行介紹, 最後反思若台灣欲加入 TPP 談判, 可能需面對的問題為何。

### 一、日本加入 TPP 之歷程回顧

TPP 是由新加坡、紐西蘭、智利所發起的「太平洋三國更緊密經濟夥伴」發展而來, 其後隨著越來越多國家加入 TPP 談判, 使得 TPP 所包含的經濟體越來越大, 其重要性也隨之增加<sup>2</sup>。美國加入 TPP 談判後, TPP 日趨為各國所重視, 日本作為東亞區的重要經濟體, 其加入 TPP 談判不僅提高了 TPP 的重要性, 對於近年連續遭受重大打擊的日本貿易, 更扮演著重要的角色。

日本於 2011 年 11 月 APEC 會議中, 表達日本將會朝著加入 TPP 談判的方向努力, 並於 2013 年 3 月, 正式向 TPP 的會員國請求入會諮商, 並於同年的 4 月, 宣布與美國正式達成協商, 加拿大亦於 4 月 20 日同意日本加入 TPP 談判<sup>3</sup>, 同時, TPP 原有的 11 個會員國亦於 4 月 20 日發表聯合聲明同意日本加入 TPP

<sup>1</sup> 吳詩云, 簡析泛太平洋經濟夥伴協定之爭議性議題—以市場開放談判模式與智慧財產權保護程度為中心, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 116 期, 頁 12, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no116/3.pdf>。

<sup>2</sup> 同前註。

<sup>3</sup> *Canada's approval paves way for Japan's participation in TPP talks*, ASAHI SHIMBUN, Apr.20, 2013, available at <http://ajw.asahi.com/article/economy/business/AJ201304200066> (last visited Apr. 23, 2013).

談判<sup>4</sup>，預計日本最遲將於今年的 7 月正式加入 TPP 談判。屆時，不僅 TPP 的會員數於日本加入後達到 12 個之多，其經濟體的範圍亦將涵蓋全球生產毛額的 35.5%<sup>5</sup>，除此之外，日本的加入更將影響其餘泛太平洋各國的加入意願，如我國、泰國、韓國等亦表達有意加入 TPP 談判，日本加入 TPP 談判，無疑是 TPP 新的里程碑。

## 二、日本加入 TPP 談判的爭議問題

### (一) 日本的貿易現況

日本過去存有保護主義，開放的貿易自由化程度低，據統計，若以百分比來計算日本的貿易自由度，日本貿易自由化的程度僅有 86.2%，其貿易自由化的程度遠低於東南亞的其他國家，如新加坡的自由化程度為 100%；泰國為 96.9% 等，至少都有 90% 以上的貿易自由化程度<sup>6</sup>。再者，日本於 2013 年 4 月所公布資料顯示美國超越中國成為日本最主要的出口國<sup>7</sup>，從中可以看出美國市場對於日本的重要性；又自美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 所公布的 2011 年美日貿易數據觀之，美日間的貨品貿易額高達 2670 億 (對日出口 1130 億；對日進口 1540 億)。美日間的服務貿易額也有 720 億，由此可知日本對美國而言，亦是重要的出口市場及貿易夥伴<sup>8</sup>。

### (二) 工業部門的談判

#### 日本工業與製造業的業者支持日本加入 TPP

日本的製造業為日本主要的出口產品，然日本每年因出口產品到 TPP 的 11 個會員國所被課徵的進口稅，高達 4700 億日圓，其中半數以上來自於汽車相關的產品<sup>9</sup>，由此可知，對於日本的汽車工業及製造業而言，若能降低或減少汽車及工業產品的進口稅，將會使日本產品的競爭力大幅提升。日本政府亦表示，預估加入 TPP 之後，國內生產總值將增加約 3 兆 2000 億日圓，可彌補國內的農業

<sup>4</sup> *Joint Statement of TPP Minister*, USTR, Apr. 20, 2013, available at [http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/joint-statement-tpp-ministers?utm\\_source=API&utm\\_medium=twitter](http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/joint-statement-tpp-ministers?utm_source=API&utm_medium=twitter).

<sup>5</sup> 田起安、莊涵因、陳家豪、李光涵，試論日本加入 TPP 談判對於 TPP 之影響，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，125 期，頁 1，網址：  
<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no125/1.pdf>。

<sup>6</sup> 蘇顯揚，日本參加 TPP 研析，經濟前瞻雙月刊，139 期，頁 78-83，2012 年。

<sup>7</sup> Elaine Kurtenbach, *U.S. becomes Japan's largest export market*, THE GLOBAL AND MAIL, Apr. 18, 2013, available at <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/international-business/asian-pacific-business/us-becomes-japans-largest-export-market/article11365848/> (last visited Apr. 18, 2013).

<sup>8</sup> *US.-Japan Economic Harmonization Initiative*, USTR, Apr. 20, 2012, available at <http://www.ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan> (last visited Apr. 23, 2013)

<sup>9</sup> *Analysis: Japan could lose much, gain little from joining TPP*, THE ASAHI SHIMBUN, Apr. 13, 2013, available at [http://ajw.asahi.com/article/behind\\_news/politics/AJ201304130048](http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201304130048).

部門在加入 TPP 後所受的損失<sup>10</sup>。

故日本的工商業團體的代表對日本加入 TPP 的決定表示大力支持，認為藉由 TPP 的加入，除了可以提高貿易自由化、增加日本優勢產業的競爭力，更可以加速日本的經濟改革，有利日本工業產品的出口，若 TPP 談判成功，其會員國的產值組合更將超越歐盟成為全球最大的 FTA，對於日本的工業而言將具有相當的優勢。

### 美國汽車製造業者反對日本加入 TPP 談判

相較於日本的汽車及製造業者對於加入 TPP 談判一事採取支持的立場，美國的汽車業者則相當反對日本加入 TPP 談判一事<sup>11</sup>，美國的汽車業者認為日本的汽車市場存有許多的非關稅貿易障礙，若因加入 TPP 談判而使美國就自日本進口的汽車所課徵的關稅必須降為零，對美國的汽車業者而言相當不公平，故美國的汽車業者認為除非日本答應消除對自美國進口汽車的非關稅貿易障礙，否則不應讓日本加入 TPP 談判。

### 美國與日本的初步共識

在美國與日本的入會協商中，汽車關稅的談判扮演著重要的角色，誠如上段所述，若採取零關稅措施，則日本的汽車進口可能對美國的汽車產業造成相當程度的損害，故在 2013 年 4 月 12 日美國與日本所發表初期協商結果的共同聲明中，日本允許美國針對自日本進口的汽車，在短期內仍維持一定的關稅，只要求美國在未來的一定期限內，逐步削減對自日本進口的汽車關稅。

日本與美國達成的初步共識大致如下：首先，美國目前對於自日本進口的汽車關稅為 2.5%、輕型卡車為 25%，日本同意美國分階段降稅最終降至零，但該期間係適用 TPP 談判中其他降稅期間最長的時間<sup>12</sup>，在此協定下，美國的汽車產業可以得到保護。其次，美國亦要求日本應簡化汽車的進口程序，並進口美國汽車符合優先程序所推定的數量，從原先的 2000 台提高到 5000 台。最後，美日之間將就汽車進口的非關稅貿易障礙，包含相關的法規、標準等進行平行談判，希望能夠解決日本在汽車進口的非關稅貿易障礙的問題。

<sup>10</sup> Kaori Kaneko, *Japan seeks to join U.S.-led Pacific trade talks, reform hopes rise*, REUTERS, Apr. 15, 2013, available at <http://www.reuters.com/assets/print?aid=USBRE92E03F20130315>.

<sup>11</sup> Kyodo, *Japan to agree U.S. retaining auto tariff*, THE JAPAN TIMES, Mar. 7, 2013, available at [http://www.japantimes.co.jp/news/2013/03/07/business/japan-to-agree-to-u-s-retaining-auto-tariffs/#.UWoGt7\\_LfxI](http://www.japantimes.co.jp/news/2013/03/07/business/japan-to-agree-to-u-s-retaining-auto-tariffs/#.UWoGt7_LfxI) (last visited Apr. 20, 2013).

<sup>12</sup> Reiji Yoshida, *Japan-U.S. TPP deal sets stage for congress verdict*, THE JAPAN TIMES, Apr. 12, 2013, available at [http://www.japantimes.co.jp/news/2013/04/12/business/japan-u-s-t...Feed%3A+japantimes+\(The+Japan+Times%3A+All+Stories\)#.UWwDmb\\_LfxI](http://www.japantimes.co.jp/news/2013/04/12/business/japan-u-s-t...Feed%3A+japantimes+(The+Japan+Times%3A+All+Stories)#.UWwDmb_LfxI) (last visited Apr. 20, 2013).

### (三) 農業部門的爭議問題

#### 日本農業部門強力反對日本加入 TPP 談判

儘管日本農業的勞動人口僅佔全國勞動人口的百分之四，且農業生產亦僅占國內生產毛額的百分之一，然而日本農業在日本的政治及經濟上皆具有相當程度的影響力，故日本政府長期以來對於農業的政策為高額補助及利用關稅等制度保護日本國內的農產品，據統計，日本農業的主要收入來源，政府補助佔了二分之一，遠高於歐盟的五分之一及美國的十分之一，故日本農業在長期的保護下，國際競爭力低落，農業市場的開放一直是日本對外簽署自由貿易協定所面臨的敏感問題<sup>13</sup>。

一旦日本加入 TPP 談判，勢必得開放外國農產品的進入，日本農業無法因應大量的廉價農產品進入市場，不僅可能衝擊日本農業，更可能使日本的糧食自給率大幅降低，此為日本所不樂見<sup>14</sup>，據日本政府估計，若加入 TPP，則目前 7 兆日圓產值的農業可能會僅剩 4 兆，換言之，日本農業在加入 TPP 後須承擔 3 兆日圓的損失，對農民的生計衝擊相當的大。據此，自民黨提出五大敏感領域，希望可以在 TPP 談判時將這些領域排除在消除關稅之外，此五大領域分別是乳製品、稻米、小麥、糖跟肉品<sup>15</sup>。

在五大產品中，學者認為小麥與肉品最有可能被日本政府在協商時所放棄，學者指出，在 TPP 架構下，日本最多只能在所有產品裡面保有 5% 的產品不開放，而在此五類產品當中，稻米為日本的國家主食，糖對沖繩的產業來講將當重要，牛奶是日本兒童所需的飲品，故在相權衡之下，小麥跟肉品有相當大的可能性被犧牲。目前對於肉品的保護關稅高 38.5%，小麥的關稅則是 252%，關稅消除後小麥與肉品所面臨的挑戰極大，例如預估進口肉品的成長可能高達 40%<sup>16</sup>。

#### 美國農產及畜牧業者支持日本加入 TPP 談判

相較於日本的農產業者對於日本加入 TPP 一事持反對立場，美國的農產業者及畜牧業者對此結果則是表示支持。誠如前段所述，日本是亞洲最大的牛肉進口市場，更是美國最大的豬肉出口國，日本國內的小麥亦有 90% 來自於進口產品，有此可看出日本龐大的潛在市場。據統計，日本加諸於美國的進口農產品的關稅

---

<sup>13</sup> Jonathan Soble, *Japan's farmers dig in against trade deal*, FINANCIAL TIMES, Mar. 18, 2013, available at <http://www.ft.com/cms/s/0/b44ae458-8fa0-11e2-9239-00144feabdc0.html> (last visited Apr. 20, 2013).

<sup>14</sup> 蘇顯揚，日本參加 TPP 研析，經濟前瞻雙月刊，139 期，頁 78-83，2012 年。

<sup>15</sup> Aya Takada & Yasumasa Song, *Japan May Open Beef in TPP Trade Talks, Former Adviser Says*, BLOOMBERG, Mar. 15, 2013, available at <http://www.bloomberg.com/news/2013-03-14/japan-may-open-beef-in-u-s-led-trade-talks-former-adviser-says.html> (last visited Apr. 20, 2013).

<sup>16</sup> *Id.*

高達兩位數以上，在此高關稅的情形下，美國出口到日本的數量仍相當可觀，2012 年與 2011 年的美國出口到日本的農產品約 138 億左右，專家估計若日本消除農產品進口關稅，此數值仍有相當大的增加空間。

由此可知，小麥跟肉品的市場甚至於其他的農產品，對於美國及 TPP 其他成員國而言相當具有吸引力，美國的農產業者及其他的製造業，對於日本加入 TPP 談判一事表示相當歡迎與期待<sup>17</sup>。

### 三、結論:台灣之反思與借鏡

台灣與日本的農業結構相似，皆是以小型的個人農場為主，大多數也都為高齡的農夫，且農業的議題不僅與民生息息相關，更與政治之間一定之聯繫，故若台灣與加入 TPP 談判，勢必會在農業的議題上碰到與日本相類似的問題。其次，TPP 係一個高度自由化的協定，其範圍亦涵蓋了教育、金融等專業服務市場的開放，然而台灣在勞動力市場的保護程度甚高，相當程度限制外國人在台灣提供勞力或服務的機會，在 TPP 要求就金融、運輸、教育、醫療等勞動力市場開放的情形下，台灣的市場勢必會面臨極大的挑戰。

日本為了因應農業可能遭受到的衝擊，日本政府特別成立高層級的農業部門專案小組來處理日本加入 TPP 後所可能遇到情形<sup>18</sup>，其目的是為了協助農民度過農業轉型所可能碰到的困難，或許可作為台灣在處理類似問題的參考與借鏡。

---

<sup>17</sup> *U.S. farmers expect Japan to slash tariffs in TPP talks*, *Japan Today*, JAPAN NEWS AND DISCUSSION, Apr. 16, 2013, available at <http://www.japantoday.com/category/politics/view/u-s-farmers-expect-japan-to-slash-tariffs-in-tpp-talks>.

<sup>18</sup> *Kyodo, Task force will aim to ease farmer's TPP worries*, *THE JAPAN TIMES*, Apr. 4, 2013, available at, [http://www.japantimes.co.jp/news/2013/04/04/business/task-force-will-aim-to-ease-farmers-tpp-worries/#.UWobTL\\_LfxI](http://www.japantimes.co.jp/news/2013/04/04/business/task-force-will-aim-to-ease-farmers-tpp-worries/#.UWobTL_LfxI) (last visited Apr. 23, 2013).