

試析美日 TPP 豬肉市場准入議題談判達成共識之可能性

陳韻竹

美國與日本於今 (2014) 年 9 月 24 日進行泛太平洋夥伴關係 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 談判, 兩國於會後共同發表之聲明表示, 本次談判重點係針對過往一直未能有實質進展的農產品市場開放議題進行討論, 然而這個關鍵性議題仍然未有新的進展¹。自日本 2013 年 7 月正式加入 TPP 談判後, 美國與日本一直對於農產品市場開放問題的立場分歧, 更被視為阻礙 TPP 談判向前的重要因素之一²。有鑑於美日對此議題之談判結果將會影響其他會員國後續對於敏感性議題是否願意做出讓步, 本次談判僵局引發 TPP 談判可能無法於今年如期達成協議的疑慮³。

日本國內的豬肉消費量, 進口約占 50%, 國產約占 50%, 是全球最大的豬肉進口國, 在 2012 年時, 主要進口國為美國、加拿大以及丹麥等, 其中美國進口量占了 40%⁴。美國豬肉生產者協會 (National Pork Producers Council, NPPC) 主席表示, 由於日本一向是美國豬肉最大出口國, 2013 年美國豬肉出口至日本將近 20 億美元⁵, 因此就目前美日 TPP 對於豬肉市場之談判結果, 將會影響美國豬肉生產者未來發展。

近日以來, 美國與日本 TPP 談判持續就農產品市場開放議題進行討論時, 特別針對日本官方所認定的豬肉、牛肉、稻米、小麥、乳製品以及糖等「敏感產品 (sensitive products)」⁶進行協商, 其中日本對豬肉進口採取一種具有爭議性的差額關稅制度 (gate price system)⁷, 即日本政府訂定標準進口價格, 隨著進口

¹ Readout of Meeting between U.S. Trade Representative Michael Froman and Japanese Minister for Economic and Fiscal Policy Akira Amari, USTR, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/September/Readout-of-Meeting-between-USTR-Froman-and-Japanese-Minister-Amari>.

² 陳逸潔, 國際經貿規範動態分析月報, 2014 年 4 月, 網址: <http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=121&pid=249012> (最後瀏覽日: 2014 年 11 月 1 日)。

³ 美日雙邊 TPP 談判陷入僵局, 貿易救濟動態週報, 第 585 期, 2014 年 10 月 3 日, 網址: <http://www.moeaitc.gov.tw/Itcweb/Weekly/wFrmWeeklyDetail.aspx?seq=590&msg=5> (最後瀏覽日: 2014 年 11 月 1 日)。

⁴ MLA MARKET INFORMATION, RED MEAT REPORT-JAPAN, Pork and chicken – competing proteins for Australian beef in the Japanese meat market.

⁵ NATIONAL PORK PRODUCER COUNCIL, NPPC CALLS ON JAPAN TO NIX 'GATE PRICE' ON PORK, available at <http://www.nppc.org/2014/08/nppc-calls-on-japan-to-nix-gate-price-on-pork/> (last visited Nov. 1, 2014).

⁶ 王芊茵, 日本加入泛太平洋經濟夥伴關係協定談判之回顧與展望, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 146 期, 頁 26, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no146/5.pdf> (最後瀏覽日: 2014 年 11 月 1 日)。

⁷ 中央畜產會, 畜產報導月刊, 第 162 期, 2013 年 12 月, 網址:

價格高低，徵收與標準進口價格中間差額關稅⁸。因此，雖然日本豬肉進口市場龐大，但是日本的豬肉市場受到政府特別的保護，讓美國豬肉生產者出口豬肉到日本時，必須面對高度的進口關稅障礙⁹。

然而，日本已與其他同為 TPP 成員國如澳洲、墨西哥針對豬肉市場准入議題達成共識，並簽署經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement, EPA)。因此，擬以本文觀察日本在其他 TPP 成員國中對進口豬肉開放程度是否有大幅增加，藉以分析美國對日本提出開放豬肉市場之訴求是否得以實現。

本文首先將概述日本與墨西哥的日墨經濟夥伴協定 (Japan-Mexico Economic Partnership Agreement) 以及與澳洲的日澳經濟夥伴協定 (Japan-Australia Economic Partnership Agreement, JAPEA) 中，觀察日本對於其他 TPP 成員國豬肉進口之開放幅度，並綜合日本對美國之談判現況及考量，以推論日本於 TPP 中關於豬肉市場准入議題之談判立場；其次，接續討論美國對日本之訴求以及美國業界反應，來分析美國與日本在此議題達成共識之可能性；最後作一結論。

日本豬肉市場准入之談判立場

在世界各國中，日本豬肉進口量居於第 1 名¹⁰，而日本政府為了減少豬肉價格波動，依據畜產品價格穩定法 (Act Concerning the Stabilization of Price of Livestock Products, ACSPLP) 來干預國內豬肉市場的價格。日本農林水產省依政令規定，於每年會計年度開始前，訂定並公告穩定價格的上限與穩定基準價格¹¹，將豬肉價格維持在穩定價格上限與穩定基準價格之間。若市場的豬肉價格偏離這個穩定價格區間，日本政府則會採取價格穩定措施，如市場價格高於穩定上限價格，政府將以降低豬肉關稅來增加豬肉供給量；若低於穩定基準價格，將指派由產業團體收購豬肉，收購價格為穩定基準價格，再補貼損失費用。日本政府藉以買賣調節方式，使市場價格維持在穩定價格區間內¹²。

另一方面，日本政府對外邊境措施分為兩種方式，一是徵收關稅，對於新鮮、冷藏、冷凍豬肉的關稅是 4.3%，內臟的關稅是 8.5%，而豬肉製品的關稅範圍則

http://www.naif.org.tw/upload/44/20131226_082525.66859.pdf (最後瀏覽日：2014 年 11 月 1 日)。

⁸ 同上註。

⁹ *Supra* note 5.

¹⁰ *Supra* note 4.

¹¹ 「穩定基準價格」為防止畜產品價格低於其金額，以保障養豬農民永續經營；「穩定上限價格」為防止畜產品價格高於其金額，以保障消費者權益。然而，畜產品價格穩定法僅規範價格估算之基本概念，並無規定其具體估算方法，價格估算公式由農林水產省制定，農林水產省於訂定穩定價格前，會先聽取審議委員的意見，審議會成員包括消費者代表、生產者代表、團體代表、大學教授等，會參考審議委員之意見作微調。若有物價或其他經濟情勢變動時，農林水產省視其必要性，得修正穩定價格。

¹² 前揭註 7。

從 0% 到 21.3%，另一則是豬肉進口的主要障礙——差額關稅制度¹³。差額關稅制度係藉由海關課稅來填補標準進口價格與到岸價格 (Cost, Insurance & Freight, CIF) 之間的差距，而如何訂定進口豬肉的標準價格，則成為差額關稅制度實施的一大問題¹⁴。由於在國際貿易上，豬肉是以肉分切的方式進行交易，並非以屠體帶骨方式進行交易，一開始實施差額關稅制度時，海關要求豬肉進口商依各部位屠體肉的重量比例來進口分切肉，此交易稱為「整套進口」(full-set imports)。然而這種交易方式在過往造成市場價格混亂，因此，現今海關廢止「整套進口」方式，而是依各部位的肉來訂差額關稅價格¹⁵。若豬肉出口到日本時，該價格剛好符合或多於標準進口價格，則只需要支付基本的關稅即可，但若該價格低於標準進口價格時，進口商除了要支付關稅以外，還需要補標準進口價格與到岸價格之間的差額¹⁶。

(一) 日墨經濟夥伴協定

在尚未簽署日墨經濟夥伴協定之前，因為美國與歐盟皆有和墨西哥簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)，所以相較於美國與歐洲國家的企業，日本企業進入墨西哥市場較為困難；另一方面，由於墨西哥政府急於擴大到日本的農產品出口量，因此，雙方歷經兩年談判，日本與墨西哥在 2005 年簽訂日墨經濟夥伴協定¹⁷。除了部分農產品以外，日本同意在十年內取消所有產品的關稅，同樣的，墨西哥除了部分農產品和大型發動機外，在十年內取消所有產品的關稅。至於敏感產品，日本放寬進口豬肉和雞肉等採取關稅配額制度 (tariff-quota system)，而墨西哥將在十年內取消對日本鋼鐵產品的關稅，並對日本進口汽車採取關稅配額制度¹⁸。

談判過程中，曾經因為日本與墨西哥對於農產品開放程度之意見相左，且針對豬肉、牛肉、雞肉等的關稅配額，雙方僵持不下，日墨經濟夥伴協定一度談判破裂¹⁹，最終，墨西哥接受日本採取關稅配額及差額關稅制度²⁰。該協定實施以來，在日本市場裡，來自墨西哥的農產品進口中所佔比重最大為豬肉，相較於未簽訂該協定前，墨西哥所要付出的關稅成本已經減少許多，其豬肉出口量約增長 1.7 倍²¹。由於日本對墨西哥豬肉進口仍採取複雜的關稅配額制度，而墨西哥豬

¹³ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, PORK POLICIES IN JAPAN, Mar. 2003.

¹⁴ THE GATE PRICE SYSTEM FOR JAPAN'S PORK IMPORT, ASIA-PACIFIC INFORMATION PLATFORM ON AGRICULTURAL POLICY, Mar. 28, 2014, available at http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=217 (last visited Nov. 1, 2014).

¹⁵ *Id.* at 14.

¹⁶ *Supra* note 13.

¹⁷ ANDO Mitsuyo & URATA Shujiro, *Impacts of the Japan-Mexico EPA on Bilateral Trade*, RIETI DISCUSSION PAPER SERIES 11-E-020, March 2011.

¹⁸ *Id.* at 17.

¹⁹ Mireya Solís and Saori N. Katada, *The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism*, PACIFIC AFFAIRS, VOLUME 80, NO. 2(2007).

²⁰ *Supra* note 17.

²¹ *Supra* note 17.

肉出口到日本排名從第 5 名躍升到第 4 名，雖然墨西哥豬肉出口量在日本與前三大豬肉出口國仍有差距，但是日本對墨西哥的豬肉關稅配額幅度逐年開放²²，因此，對墨西哥而言，日墨經濟夥伴協定對於墨西哥豬肉出口仍有幫助²³。

(二) 日澳經濟夥伴協定

日本是澳洲的第二大農產品出口市場，同時也是澳洲牛肉、奶酪和糖等農產品的重要目標市場，然而，由於日本對進口農產品的平均關稅超過 23%²⁴，對澳洲而言，日本的高關稅讓澳洲付出相當大的成本。在日澳經濟夥伴協定簽署實施後，澳洲對日本有 97% 以上的出口將享有市場進入優惠，因此澳洲在農業及服務業等日本較為敏感的產業領域可帶來顯著的好處及保護²⁵。

日澳經濟夥伴協定生效的第一年，日本大幅調降澳洲牛肉的進口關稅²⁶。日本是澳洲最大的牛肉出口市場，2013 年澳洲牛肉出口至日本將近 14 億美元²⁷。澳洲原為日本最大的牛肉供應商，然而，近年來，隨著日本逐步解除美國狂牛症的限制，美國牛肉出口不斷地增加，又加上澳洲牛肉出口到日本必須面臨 38.5% 的高關稅，增加了澳洲牛肉出口到日本的貿易障礙²⁸。因此，日澳經濟夥伴協定為澳洲牛肉生產商和出口商在日本市場提供了良好的競爭優勢。日本降低澳洲牛肉進口關稅，相對的，澳洲也同意取消日本汽車的進口關稅²⁹。

相較於牛肉，2013 年澳洲豬肉出口到日本只有約 150 萬美元，除了面臨高關稅外，日本的差額關稅制度也使得豬肉出口商增加出口成本³⁰。日澳經濟夥伴協定生效後，澳洲將獲得豬肉市場優先進入的配額，且在該配額的限定之下，將減半從價關稅的部分，以及免除受差額關稅制度之限制³¹。由於對日本而言，澳洲牛肉出口量在日本為佔大宗產品，澳洲豬肉出口量相較於澳洲牛肉出口量少，且澳洲非日本的主要豬肉進口國，相對來說，豬肉非為澳洲政府主要的談判重點，

²² *Curbs on pork imports from Mexico to be eased*, THE JAPAN TIMES, July 25, 2014, available at <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/07/25/business/economy-business/curbs-on-pork-imports-from-mexico-to-be-eased/#.VFRNivmUeSo> (last visited Nov. 1, 2014).

²³ *Supra* note 17.

²⁴ *Fact Sheet: Agriculture and Processed Food*, Australian Government, Depart of Foreign Affairs and Trade, Free Trade Agreements, available at <https://www.dfat.gov.au/fta/jaepa/fact-sheets/downloads/fact-sheet-agriculture-and-processed-food.pdf> (last visited Nov. 1, 2014).

²⁵ *Japan-Australian Economic Partnership Agreement – a snapshot*, Australian Government, Depart of Foreign Affairs and Trade, Free Trade Agreements, available at <http://www.dfat.gov.au/fta/jaepa/snapshot/> (last visited Nov. 1, 2014).

²⁶ *Supra* note 24.

²⁷ *Supra* note 24.

²⁸ *Supra* note 24.

²⁹ *Australia, Japan Reach Trade Deal*, ICTSD, Vol. 18, No.13, April 10, 2014, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/australia-japan-reach-trade-deal> (last visited Nov. 1, 2014).

³⁰ *Supra* note 24.

³¹ *Supra* note 24.

因此，在日澳經濟夥伴協定談判，日本對豬肉市場准入議題並未堅持不讓步。

(三) 美日 TPP 談判

日本立場

由於豬肉產品對內為日本重要產業，亦為日本對外談判時想要保護的敏感產品，因此，至今日本仍未承諾取消豬肉差額關稅制度，據先前媒體所披露的資訊，日本僅同意在 15 年內逐步調降進口基準價格及 4.3% 的從價稅率³²。日本所考量的是若在 TPP 協議下降低豬肉的進口關稅，其同時亦要求美國允許日本採取適當的措施避免豬肉進口產品激增，以保護日本農民³³，因此，日本方面仍希望美國對此能讓步，接受日本所提出仍保有進口關稅限制的條件³⁴。

美國立場

美國政府目前以日本汽車進口之關稅作為籌碼，與日本豬肉進口關稅進行談判³⁵。NPPC 一直敦促美國政府應在 TPP 談判中要求日本政府進一步開放日本豬肉市場³⁶，並肯認美國政府對於此議題之立場³⁷。在 TPP 之下，可促使美國豬肉出口產業獲益甚多，但關鍵仍在日本是否願意讓步³⁸。日前日本承諾會對豬肉的進口關稅逐步調降³⁹，然而，NPPC 主席認為雖然實施關稅調降措施之後，可適度地增加美國豬肉的出口，但日本若能進一步地取消豬肉差額關稅制度，將可使美國豬肉出口增加數億美元，並增加美國豬肉生產者的就業機會⁴⁰。因此，NPPC 希望美國政府能藉由 TPP 談判，加速日本降低關稅，並取消該制度。

結論

³² 美國豬肉生產者尋求終止日本進口豬肉的門檻價格制度，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，第 425 期，2014 年 9 月 5 日，網址：<http://web.wtocommerce.org.tw/file/newsletter/782/Newsletter425.pdf> (最後瀏覽日：2014 年 11 月 1 日)。

³³ *Japan, U.S. take 'step forward' in beef, pork tariffs talks*, THE JAPAN TIMES, available at http://www.japantimes.co.jp/news/2014/08/06/business/economy-business/japan-u-s-take-step-forward-in-beef-pork-tariffs-talks/#.VDgbH_mUeSp (last visited Nov. 1, 2014).

³⁴ *Japan Farm Minister Asks For US concessions in TPP*, MARKET PULSE, Sept. 9, 2014, available at <http://www.marketpulse.com/20140909/japan-farm-minister-asks-us-concessions-tp/> (last visited Nov. 1, 2014).

³⁵ *US-Japan trade talks hit new farm exports snag*, REUTERS, Sept. 29, 2014, available at <http://www.bilaterals.org/?us-japan-trade-talks-hit-new-farm&lang=en> (last visited Nov. 1, 2014).

³⁶ NATIONAL PORK PRODUCER COUNCIL, NPPC CALLS ON JAPAN TO NIX 'GATE PRICE' ON PORK, TO READ THE LETTER TO VILSACK AND FROMAN, available at <http://www.nppc.org/wp-content/uploads/TPPGatePrice08-14-14.pdf> (last visited Nov. 1, 2014).

³⁷ NATIONAL PORK PRODUCER COUNCIL, NATIONAL PORK PRODUCERS COUNCIL STATEMENT ON THE TRANSPACIFIC PARTNERSHIP NEGOTIATIONS, available at <http://www.nppc.org/2014/09/national-pork-producers-council-statement-on-the-transpacific-partnership-negotiations/> (last visited Nov. 1, 2014).

³⁸ *Supra* note 5.

³⁹ 前揭註 32。

⁴⁰ *Supra* note 5.

目前在美日 TPP 談判中，就豬肉市場開放議題多所爭論，美國為日本豬肉主要進口國家，又，日本政府長期以來對於豬肉產品之政策採取對外利用差額關稅、對內穩定市場價格等制度保護日本國內的豬肉產品，引發美國業者強烈地要求美國政府不應在此議題讓步。

就日本對 TPP 其他成員國如墨西哥及澳洲等國所簽訂的經濟夥伴協定來看，日本在豬肉市場開放的幅度仍以保護國內市場為主要優先考量，對於居於日本豬肉主要進口國第四名的墨西哥，除了採取進口關稅配額制度，並未免除墨西哥受差額關稅制度之限制；然而，對澳洲而言，豬肉市場開放議題之重要性，則小於牛肉市場開放議題，且澳洲非為日本豬肉主要進口國，因此，日本進而免除澳洲受差額關稅制度之限制。由此可見，日本面對居於日本豬肉主要進口國第一名的美國，恐難以在豬肉市場准入議題上讓步。

美國與日本為 TPP 談判的兩大經濟體，若遲未能就農業市場開放議題達成一致意見，對於 TPP 未來談判之完成將更顯困難。因此，農業市場開放議題將為美日雙方達成共識為 TPP 談判之關鍵，值得繼續關注之。