

TPP 協定下美日對汽車產業爭議問題之最新發展

陳俐伶

美國、日本及其他跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 之成員國於今 (2015) 年 5 月 14 日至 28 日在關島談判，試圖解決各國談判之分歧，其中美國與日本除了主要針對敏感的農產品市場進入議題¹以外，亦對有關汽車之貿易問題進行討論。然而根據報導指出，美日兩國對於汽車議題仍未達成共識，包含美國對汽車所課之關稅稅率、特別爭端解決機制 (special dispute settlement mechanism) 是否適用汽車爭議以及汽車之原產地規則 (rule of origin) 等²。

美國每年出口汽車產品 (包含汽車及相關零件) 超過 1400 億美元，是美國最大的出口部門³，而 TPP 協定目前有 12 個國家參與談判，涵蓋全世界經濟規模約 40%⁴，因此汽車議題之談判勢必牽動美國之經濟發展，對美國之重要性不言而喻。而根據美國官方統計，2013 年日本出口價值約 378 億美元的汽車到美國，而日本只進口 9 億 6 千萬美元的美國車⁵，懸殊的貿易額也影響兩國對此議題之態度，尤其美日兩國目前尚無簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)，因此 TPP 協定之談判至關重要。

就汽車議題而言，除了關稅和特別爭端解決機制外，原產地規則是主要爭議之來源。依世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 原產地規則協定 (Agreement on Rules of Origin) 之定義，所謂原產地規則基本上乃為國際間商品貿易往來中，各國憑以決定進口產品產地來源的依據⁶。產品的來源地，除了與貿易統計及產地標示有關，另外在進口關稅稅率的正確適用、政府採購、進口數量限制、進口許可、反傾銷與平衡稅等各種商業政策的執行上也需確定產品

¹ 有關 TPP 下美日兩國對於豬肉議題之討論，可參考：陳韻竹，試析美日 TPP 豬肉市場准入議題談判達成共識之可能性，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，167 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/test/epaper/no167/2.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 6 月 16 日)。

² *Vetter Attending TPP Meeting In Guam To Hold Ag Talks With Japan, Other Countries*, INSIDE U.S. TRADE, May 22, 2015.

³ American Automotive Policy Council (AAPC), *Trans-Pacific Partnership*, available at <http://americanautocouncil.org/TPP> (last visited June 16, 2015).

⁴ *Overview of the Trans Pacific Partnership*, USTR, available at <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP> (last visited June 16, 2015).

⁵ 經濟部駐美投資貿易服務處，美日為 TPP 進行汽車、農產品談判，台灣經貿網，2014 年 3 月 20 日，網址：<http://incorite.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7433342/C> (最後瀏覽日：2015 年 6 月 16 日)。

⁶ Agreement on Rules of Origin, art. 1.1: "For the purposes of Parts I to IV of this Agreement, rules of origin shall be defined as those laws, regulations and administrative determinations of general application applied by any Member to determine the country of origin of goods provided such rules of origin are not related to contractual or autonomous trade regimes leading to the granting of tariff preferences going beyond the application of paragraph 1 of Article I of GATT 1994."

的國籍，因此，原產地規則亦可視為構成一國貿易政策的重要一環⁷。

然而，美國與日本之立場截然不同，雙方遲遲無法就原產地規則達成共識，蓋因汽車議題彼此息息相關，關稅稅率亦影響兩國對原產地規則之態度，故本文認為有必要就汽車議題進行綜觀之討論，因此以下將分為四部分：第一部分簡述美國就汽車議題談判之背景，說明美國為何如此重視此議題；第二部分則分別探討汽車之關稅、原產地規則以及特別爭端解決機制目前談判之爭議焦點；第三部分則為分析兩國針對目前爭議之立場；最後作一結論。

美國就汽車議題談判之背景

汽車為美日兩國重要產業之一，汽車議題也是 TPP 談判中雙方主要關注之問題。汽車產業為美國最主要的出口部門，光美國三大車廠福特 (Ford)、通用汽車 (General Motors) 以及克萊斯勒 (Chrysler) 每年就出口將近 100 萬輛汽車至 100 多個國家⁸。由於出口對於美國的汽車產業非常重要，所以美國的汽車製造業者相當支持美國簽署 FTA，蓋其十分倚賴自由與開放的國際貿易⁹。然而美國汽車業者一向反對美國在汽車議題對日本讓步¹⁰，主要原因為美日兩國汽車貿易明顯失衡¹¹之結果。此外，某些 TPP 會員國 (包含日本) 過去曾有透過匯率操縱造成不公平貿易的歷史，以相對較低的匯率讓美國的汽車業者增加成本以致於出口減少，蒙受不公平競爭之後果，因此要求美國政府應將禁止外國政府操控貨幣等規則納入 TPP 協定¹²，否則將減損美國預期可透過 TPP 協定所獲得之利益¹³。

汽車產業過去也曾一度影響其 FTA 之談判，以 U.S.-Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA，以下簡稱美韓 FTA) 為例，在 2007 年時雙方已簽署協議，然而最終因牛肉及汽車議題遭美國國會杯葛而未生效¹⁴。再者，2008 年金融危機後，美國汽車產業遭受前所未有之衝擊，甚至成為政府紓困之對象，汽車議題儼然成為美國的敏感問題。因此，美國在 TPP 協定下針對汽車議題之談判勢必也不會輕易讓步，進而導致美日兩國對於汽車議題之協商遲未談攏。

汽車產業目前談判之爭議問題

⁷ 林培州，比較國際區域貿易協定之優惠性原產地規則—兼論東亞經濟整合對我國之影響，頁 2。

⁸ American Automotive Policy Council (AAPC), *supra* note 3.

⁹ *Id.*

¹⁰ *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 (last visited June 18, 2015).

¹¹ 經濟部駐美投資貿易服務處，前揭註 5。

¹² 經濟部駐美投資貿易服務處，同上註。

¹³ American Automotive Policy Council (AAPC), *supra* note 3.

¹⁴ *Obama Shows Tentative Support for Korea FTA after Summit with Lee*, INSIDE U.S. TRADE, June 19, 2009.

(一) 關稅

日本的出口主要以製造業為主，然而日本每年因出口產品至 TPP 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¹⁵，由此可知，對於日本的汽車產業及製造業而言，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¹⁶。

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%，而日本同意美國分階段降稅為零，且其適用 TPP 協定談判中最長的降稅期間¹⁷，亦即汽車關稅為 TPP 協定中擁有最長調適期之項目。然而自談判以來，雙方對於確切的降稅時間表一直沒有共識。2014 年時，美國曾提出其將於 TPP 協定生效時起 20 至 30 年間將 2.5% 之汽車關稅降為零，遭日本拒絕。直到今年，雙方才同意將降稅期間調整為 10 年以內¹⁸。

相較於日本的汽車及製造業者對於加入 TPP 協定談判採取支持的立場，美國的汽車業者則相當反對日本加入 TPP 協定談判，尤其反對美國政府同意在汽車產品降稅。因為若採取零關稅措施，據估計，可讓日本車商一年省下 10 億美元¹⁹，大幅提高日本汽車之競爭力，使得日本的汽車進口可能對美國的汽車產業造成一定程度的衝擊。相較於美國對汽車所課徵之 2.5% 關稅，日本對於汽車產品之關稅為零，但日本的汽車市場對於外國車仍相當封閉，美國的汽車業者認為日本主要是透過非關稅障礙使美國汽車不易進入日本市場²⁰。例如，代表通用汽車、福特和克萊斯勒的美國汽車政策協會(American Automotive Policy Council, AAPC)指出，匯率操縱是影響其汽車出口之最主要非貿易障礙，蓋匯率操縱形同補貼日本之出口，日幣貶值使得日本汽車擁有價格優勢，導致美國在日本市場以及第三國市場難以與日本汽車競爭²¹。此外，日本在進口汽車時，所要求的安全與環境標準也被其視為一種非關稅障礙，因為美國業者若欲達到日本所要求之標

¹⁵ *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 (last visited June 16, 2015).

¹⁶ 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，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no146/5.pdf>（最後瀏覽日：2015 年 6 月 18 日）。

¹⁷ *U.S.-Japan Bilateral Negotiations on Motor Vehicle Trade and Non-Tariff Measures*, USTR, available at <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-chapter-chapter-negotiating-16> (last visited June 18, 2015).

¹⁸ *U.S. agrees to lift tariffs on Japanese auto parts over 10 years in TPP talks*, THE ASAHI SHIMBUN, Apr. 28, 2015, available at http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201504280073 (last visited June 18, 2015).

¹⁹ 經濟部駐美投資貿易服務處，前揭註 5。

²⁰ Jim Acosta, *Obama's cars claim in trade deal running on empty?*, CNN, May 7, 2015, available at <http://edition.cnn.com/2015/05/06/politics/obama-tpp-trans-pacific-partnership-cars-japan/> (last visited June 18, 2015).

²¹ American Automotive Policy Council (AAPC), *supra* note 3.

準將增加額外之成本²²。

但是據報導指出，美國貿易代表署將會在 TPP 協定堅持處理所謂的非關稅貿易障礙，包含相關的法規、標準等，希望能夠解決日本在汽車進口上的非關稅貿易障礙的問題²³。

(二) 原產地規則

如前所述，原產地規則係各國憑以決定進口產品來源地的依據，一國通常利用原產地規則執行若干貿易政策，故必須確認產品之來源，以決定該產品可享受之待遇，例如，對自由貿易區及若干開發中國家之進口，適用較低之關稅稅率²⁴。其規定多半詳細與嚴格，避免其他國家業者以轉運或簡單加工之方式搭便車 (free rider)，旨在確保真正的原產地產品才能享有較優惠之待遇。

一般而言，原產地的認定方式不盡相同²⁵，但美國目前對外所簽署的北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)、美韓 FTA 等 FTA 中，其基本上原則規定大同小異，故以下即先以時間較近的美韓 FTA 為例，介紹該規定。美韓 FTA 第六章之附件 A 針對「國際商品統一分類代碼 (Harmonized Commodity Description and Coding System)²⁶」各章下之產品的原產地有詳細規定，基本上係以「關稅稅則號列的改變 (tariff change)²⁷」以及「產品之『區域價值含量 (Regional Value Content, RVC)²⁸』是否達一定比例」來認定。而 RVC 之計算方法一般為兩種，分別是向上累加法 (build-up method)²⁹及向下扣除法 (build-down method)³⁰，另外在汽車項目中尚可使用淨成本法 (net cost method)³¹，因為汽車銷售之成本不僅含有汽車價值本身，也包括銷售推展的廣告支出、行銷及售後服務成本以及運輸、包裝等成本，因此採淨成本法將上述各項成本自總成本扣除後，將能更確實計算出 RVC。美韓 FTA 認定汽車之原產地主要以區

²² U.S. wants car import concessions in exchange for TPP participation, THE ASAHI SHIMBUN, May 19, 2012, available at <http://ajw.asahi.com/article/business/AJ201205190051> (last visited June 18, 2015).

²³ Jim Acosta, *supra* note 20.

²⁴ 林彩瑜，WTO 制度與實務，2013 年，頁 86。

²⁵ 有關各種不同的原產地規則介紹，可參考：唐君豪，低度開發國家於單邊優惠機制下適用優惠性原產地規則之困境，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，172 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no172/4.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 6 月 18 日)。

²⁶ 對各種不同產品出入境應徵或應退關稅稅率進行量化管理的一個統一標準，由國際海關理事會所制定。

²⁷ 若產品之關稅稅則號列與原料之關稅稅則號列不同時，即認定產品已在該國經過充分之製造或加工，而視該國為原產國。

²⁸ 區域價值含量係指產品的原料必須符合在締約國間一定生產製造比例規定，方能享有優惠性關稅待遇。

²⁹ 以生產過程中使用之原產材料價值，佔產品調整價值 (adjusted value，調整價值是指以交易價值減去國際貿易中因運輸而產生之運費、保險費及相關費用之後的商品價值) 之百分比計算。

³⁰ 以產品調整價值扣除生產過程中使用之非原產材料價值後，佔產品調整價值之百分比計算。

³¹ 以產品之淨成本扣除生產過程中使用之非原產材料價值後，佔產品淨成本之百分比計算。

域價值含量為主，以向上累加法計算則 RVC 不得低於 35%、以向下扣除法計算則 RVC 不得低於 55%、以淨成本法計算則 RVC 不得低於 35%³²，若該產品不符合美韓 FTA 中所訂定之 RVC，則不得被視為原產地產品而享有優惠待遇。

由美韓 FTA 對於汽車之原產地規則可知，其規定之複雜、計算方法之繁複，皆是為了防堵他國透過轉運之方式享有專屬於原產地產品之優惠待遇，而美國所簽署 FTA 中，目前對汽車類產品訂定最高 RVC 者為 NAFTA 之 62.5%，並只能採取淨成本法計算³³，因為採淨成本法 RVC 將明顯偏低而難以超過 NAFTA 所訂汽車類 62.5% 的區域價值含量比例上限規定，相對而言此標準較不利於汽車類產品取得 NAFTA 原產地資格³⁴。從而運用此項特殊規定，可有效防止日系或德系等非北美汽車廠商，利用墨西哥為據點轉運進入北美市場，以享有 NAFTA 的優惠貿易待遇³⁵。

以美國過往 FTA 中對於汽車原產地規則之態度，可推估美國在 TPP 協定下對於此議題之立場應相去不遠，希望汽車原產地規則之 RVC 比例儘可能地拉高。此外，全美汽車工人聯合會 (The United Auto Workers union) 甚至建議，應將 TPP 協定汽車原產地規則之 RVC 訂定為 75%，比 NAFTA 之 62.5% 還高³⁶。但是，NAFTA 之 RVC 其實是特例，因為 NAFTA 談判時，北美洲的汽車市場已高度整合³⁷，在那樣的時空背景下才有可能訂出如此高的 RVC。事實上，一如美韓 FTA 所訂定之 RVC，其他美國所簽署的 FTA 中，RVC 從 30% 至 50% 不等³⁸。

以日本之立場觀之，由於日本主要是向非 TPP 成員國 (如泰國) 進口汽車之零組件，即使美國同意於 TPP 協定下取消對汽車之 2.5% 關稅，若 RVC 過高，導致日本出口之汽車將因無法被視為來自 TPP 成員國，仍無法取得關稅優惠³⁹，實非日本所樂見，這也是美日兩國在汽車原產地規則產生爭議之主要原因。

³² CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, THE PROPOSED U.S.-SOUTH KOREA FREE TRADE AGREEMENT (KORUS FTA): AUTOMOBILE RULES OF ORIGIN, available at <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41868.pdf> (last visited June 18, 2015).

³³ NAFTA 採用交易價值 (transaction value) 法與淨成本法，交易價值法即以銷售價值減去非區域內原料價值，再除以銷售價值，即得到區域價值含量比例；NAFTA 在汽車項目限於使用淨成本法。

³⁴ 舉例而言，若加拿大某汽車製造商所生產之引擎係以美國原產之鋁錠及美國原產之鑄鐵汽缸片，加上自日本進口的零件所製成。若美國原產引擎零件及在美國裝配與作業的直接成本，扣除日本零件之價值，未能使成車被認定含有 62.5% 之 NAFTA 原產，即無法享有免稅待遇；林彩瑜，前揭註 24，頁 87。

³⁵ 林培州，前揭註 7，頁 17。

³⁶ *Rules of origin TPP dispute blocking Japan-U.S. auto deal*, THE JAPAN TIMES, Apr. 4, 2015, available at <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/04/03/business/rules-origin-tpp-dispute-blocking-japan-u-s-auto-deal/#.VWiXpM-qkqk> (last visited June 18, 2015).

³⁷ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *supra* note 32.

³⁸ *Id.* at 7&8.

³⁹ *Rules of origin TPP dispute blocking Japan-U.S. auto deal*, *supra* note 36.

(三) 特別爭端解決機制

AAPC 提出，TPP 協定應建立特別爭端解決機制，作為分階段降稅時，美國汽車出口至日本遭遇貿易障礙時之救濟管道⁴⁰。類似之機制曾出現在美韓 FTA 中，美國政府在韓國違反小客車進口之相關規定時，可運用立即恢復關稅之報復措施機制 (snap-back mechanism) 撤回優惠關稅⁴¹。AAPC 更進一步主張，若貿易障礙是在美國尚未開始降稅時發生，則美國原先所承諾之降稅執行時間將往後延長，延長與「該貿易障礙造成美國利益之剝奪或減損期間」相當之時間。此外，若造成貿易障礙之措施雖未違反協議，卻實際上造成美國利益之剝奪或減損，美國將被授權得暫停相應的關稅減讓至其利益被剝奪或減損之程度⁴²。

因此針對汽車爭議，美國在與日本之談判中，尋求在 TPP 協定下建立一加速的爭端解決程序，該程序即包含上述之報復措施機制⁴³，然而目前美日兩國對於 TPP 協定下特別爭端解決機制是否適用於汽車產業，仍有爭議。

評析

日本雖然並未對進口汽車課徵關稅，但其汽車產業仍被視為一高度保護的市場，因此美國試圖以對自日本進口之汽車降低關稅，作為讓日本汽車市場對美開放之誘因⁴⁴。但是造成美日兩國出口汽車至對方國家之數量如此懸殊，並非單一原因所致，美國汽車業者認為是肇因於日本之非關稅貿易障礙，像是對於汽車所要求之安全標準過於嚴格，以致於美國汽車需花費高額成本始得達到日本國內之標準⁴⁵，變相造成美國汽車難以進入日本市場。然而，有專家指出，貿易障礙並不是美國汽車在日本銷售碰壁的唯一阻礙，消費者喜好與習慣亦為原因之一，例如日本消費者傾向購買較小且較省油的車⁴⁶，反觀美國一向生產講求舒適的大型車。因此，美國若欲透過 FTA 提升其對日本之汽車出口，固然可行，但並非唯一解，尚須透過其他銷售策略迎合日本境內的消費者，以達到美國擬達成之效果。

此外，關於汽車之原產地規則，美日雙方之所以遲未達成共識，本文認為除了原產地規則之訂定本身極為複雜以外，雙方未曾簽署過任何 FTA，因此，勢必有許多細節需要磋商，加上 TPP 協定涉及國家之廣以及涵蓋貿易量之多，以致談判時更須謹慎。至於作為原產地認定關鍵之 RVC，首先，全美汽車工人聯合

⁴⁰ Len Bracken, *U.S., Japan 'Really Making Efforts' To Strike Deal in Auto Talks, Mori Says*, BNA BLOOMBURG, Sep. 9, 2014, available at <http://www.bna.com/us-japan-really-n17179894665/> (last visited June 18, 2015).

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.*

⁴³ USTR, *supra* note 17.

⁴⁴ Jim Acosta, *supra* note 20.

⁴⁵ *U.S. wants car import concessions in exchange for TPP participation*, *supra* note 22.

⁴⁶ Jim Acosta, *supra* note 20.

會所提出之 75% 要求非常嚴格，甚至超過 NAFTA，可以推測此要求於現實中不太可能被美國政府採納。再者，因韓國類似日本，汽車工業同為該國主要產業，且原料多從他國進口，又參考美韓曾因汽車議題重新談判，35% 應可推知為雙方琢磨再三才同意的比例；在淨成本法計算下，TPP 協定中的 RVC 可能落在與美韓 FTA 類似之比例。退步而言，即使考量日本及韓國汽車產業之規模有別、尚有其他 TPP 成員存在之情形下，從美國對外所簽署的 FTA 中，RVC 一般為 30% 至 50% 不等⁴⁷ 推敲，TPP 協定下之 RVC 應不會相差太多。最後，仍不能排除美日雙方透過其他議題之鬆綁，換取對汽車議題訂定較嚴苛條件之可能。

特別爭端解決機制之存在，通常是為了處理特殊之議題，既汽車議題為美日雙方所特別關注的議題、美韓 FTA 亦有類似規定，便不意外美國可能在 TPP 協定下予以推動，但如上所述，TPP 協定牽涉國家之廣，再加諸韓國目前並非 TPP 會員國，尚難斷定 TPP 協定最終下是否會以類似美韓 FTA 之機制處理汽車爭議。

綜上所述，儘管美日兩國仍有許多未解之爭議，但雙方對於 TPP 協定短期內達成協議仍相當樂觀，日本甚至希望能在 7 月底前結束談判⁴⁸，但本文認為美日兩國為出口汽車之競爭者，且汽車產業對於該國本身之經濟影響甚深，指望二者對各個子議題讓步並非易事，光在短期內對於汽車目前之爭議達成共識已有困難。

結論

TPP 協定目前談判之汽車議題包括三者：美國對進口汽車所課之關稅稅率、原產地規則以及特別爭端解決機制，其中關稅和原產地規則中之 RVC 為美日兩國僵持之所在。而美國與日本為 TPP 協定談判的兩大經濟體，若遲未能就汽車之議題達成一致意見，對於 TPP 協定未來談判之完成將更顯困難，惟美日雙方可能透過農產品議題以換取對汽車議題之妥協⁴⁹，未來 TPP 協定之談判將如何進行，值得繼續關注。

⁴⁷ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *supra* note 32.

⁴⁸ *Broad US-Japan agreement on TPP within sight*, TODAY, June 25, 2015, available at <http://www.todayonline.com/world/broad-us-japan-agreement-tpp-within-sight> (last visited June 25, 2015).

⁴⁹ Carl Pope, *4 New Realities Shaping the TPP Debate*, ECOWATCH, May 26, 2015, available at <http://ecowatch.com/2015/05/26/realities-shaping-tpp-debate/> (last visited June 25, 2015).