

## 試析「跨太平洋夥伴協定」茂宜島部長會議後之可能發展

蔡元閣、蘇郁珊<sup>1</sup>、施虹妤<sup>2</sup>

「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)」之部長會議甫於今 (2015) 年 7 月 31 日在夏威夷茂宜島 (Maui) 結束。儘管外界普遍認為美國貿易談判授權 (TPA) 法案<sup>3</sup>之通過有助於推進 TPP 談判，且根據茂宜島部長會議之官方聯合聲明，此次會議亦確實有重大的進展 (significant progress)<sup>4</sup>；但原本預計於此次部長會議完成談判之目標並未達成。TPP 之談判向來被視為歐巴馬「重返亞洲 (pivot to Asia)」政策中極為重要之一環，在歐巴馬剩餘有限的任期中，TPP 能否及時結束談判值得關注。

本文擬於第壹部分介紹導致本次會議未能達成目標之兩大爭議議題：汽車原產地原則與乳製品市場進入之談判。第貳部分則探討談判成員國國內選舉對於 TPP 之影響。本文以為，基於成員國在爭議議題上展現之強烈政治意願，TPP 應可於歐巴馬卸任前完成談判。最後，本文將於第參部分做一結論。

### 壹、TPP 談判尚存之主要爭議

從本次部長會議的發展觀之，TPP 談判確實已進入尾聲，消息指出談判成員對於大多數規範性之章節均已達成一定程度的共識，雖然仍有部分議題尚待解決<sup>5</sup>，但根據茂宜島部長會議後陸續相關報導透漏，爭議似乎聚焦在汽車原產地原則、乳製品市場進入，以及生物製劑 (biologic drugs) 資料專屬保護期間等議題上<sup>6</sup>。惟生物製劑資料專屬保護期間之爭議主要僅關於澳洲 5 年與美國提案 12 年

<sup>1</sup> 協助撰寫本文第壹部分汽車原產地原則之爭議。

<sup>2</sup> 協助撰寫本文第壹部分乳製品市場進入之爭議。

<sup>3</sup> 「2015 年兩黨國會貿易優先及責任法 (Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015)」於今年 6 月 29 日由歐巴馬總統簽署後生效，再度授予行政部門至 2018 年 7 月 1 日 (得展延至 2021 年 7 月 1 日) 前締結貿易協定之權力。Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015. Sec. 3.

<sup>4</sup> *Joint Statement by TPP Ministers*, USTR, July 2015, <https://www.ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/july/joint-statement-tpp-ministers> (last visited Sept. 28, 2015).

<sup>5</sup> 尚存爭議目前看來似乎包括農產品市場進入、智慧財產權、投資人地主國爭端解決機制、國有企業等議題。TPP Trade Talks at Pivotal Stage as Hawaii Meet Closes (Updated), ICTSD, Vol. 19, No. 28, July, 30, 2015, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/tpp-trade-talks-at-pivotal-stage-as-hawaii-meet-closes-updated> (last visited Sept. 28, 2015).

<sup>6</sup> *Id.*; TPP Countries Prepare to Regroup in Wake of Hawaii Meeting, Bridges, ICTSD, Vol. 19, No. 29, Sept. 9, 2015, <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/tpp-countries-prepare-to-regroup-in-wake-of-hawaii-meeting> (last visited Sept. 28, 2015).

之爭，並因澳洲國內法規之限制而陷入膠著<sup>7</sup>。然而，在此次部長會議上 TPP 成員已針對一妥協方案<sup>8</sup>進行討論，相較於另外二大議題，在生物製劑議題上距離達成共識相對較近。雖然在部長會議後澳洲新任總理上台，但據消息指出，新總理不至於會對澳洲的談判立場帶來改變，蓋目前實際上仍係由前任首相在任時之相同政黨聯合執政<sup>9</sup>。基此，下文僅以汽車原產地原則與乳製品市場進入兩大議題為討論核心。

## 一、汽車原產地原則

汽車原產地原則最主要之爭議係「區域價值成分 (regional value content)」門檻問題。所謂「區域價值成分」係指在認定系爭產品是否為原產自某特定國家時，該產品於該國之價值成分須達到一定比例要求，以避免他國之生產業者藉轉運或以簡單加工之方式搭便車，本問題於本中心第 180 期經貿法訊中曾有討論<sup>10</sup>。關於此門檻，日本主張汽車設定上限為 40%，而美國原始提案則為 55%。日本之所以傾向較低門檻上限，係因其部分汽車製造商自泰國進口汽車零件<sup>11</sup>，而泰國並非 TPP 成員國之一，若採取較低門檻，此類含有泰國零件之汽車較易被認定為日本之產品。

關於計算之方法，日本傾向以「離岸價 (free on board)」計算區域價值成分，亦即除了生產成本外，再加上直到汽車運裝上船為止買方所支付之所有費用，以便日本出口之汽車較易達到區域價值標準。相反地，美國則主張採用北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 下之「淨成本 (net cost)」，僅以可被合理分配到汽車生產之成本，例如薪資、汽車零件等費用，做為出口汽車之區域價值<sup>12</sup>。

美日對於此議題據稱已達成雙邊協議，藉由二種較寬鬆之原產地規範化解彼此的歧異：首先，成車、引擎及某些零組件依淨成本法計之區域價值門檻降至 45%，其餘零組件之區域價值門檻則降至 30%；其次，另有 7 種汽車零組件將自動被視為區內產品，即使該零組件含有部分源自 TPP 成員國以外區域的成分<sup>13</sup>。

<sup>7</sup> U.S., *TPP Countries Mull Compromise On Biologics Data Exclusivity*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 31 (Aug. 7, 2015).

<sup>8</sup> 據消息指出，目前討論中的妥協方案似將設定 5 年的生物製劑專屬資料保護為基準期間 (base period)，但在特定情形下提供 3 年的延展。Id.

<sup>9</sup> *Abbott's Ouster Not Expected To Impact Substance, Timing Of TPP Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 36 (Sept. 18, 2015).

<sup>10</sup> 陳俐伶，「TPP 協定下美日對汽車產業爭議問題之最新發展」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，180 期，頁 19-20，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no180/3.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 9 月 28 日)。

<sup>11</sup> *Mexican Minister Makes No Apologies For Auto Stance; Dairy, IP Are Other Obstacles*, INSIDE U.S. TRADE, Aug. 2, 2015.

<sup>12</sup> Id.

<sup>13</sup> *Mexican Auto Rep Blasts Details of U.S.-Japan Deal on Rules of Origin*, INSIDE U.S. TRADE, Vol.

上述美日協議之內容，於茂宜島部長會議召開前並未對外透漏，引起墨西哥、加拿大與美國國內產業之不悅，且內容相較於 NAFTA 以及 TPP 原始提案均寬鬆許多而備受質疑。舉例而言，美日協議相較於 NAFTA 對於「輕卡車以及相關引擎與變速器」要求在淨成本方法下區域價值為 62.5% 的門檻、「其他汽車零件」60% 的門檻；以及美國、加拿大與墨西哥產業主張在 TPP 協議「輕卡車、引擎與變速器」區域價值門檻 50%，明顯較低<sup>14</sup>。

對於身為世界第七大汽車製造國<sup>15</sup>、第四大汽車出口國<sup>16</sup>的墨西哥而言，若日本藉由泰國而得以出口大量便宜之零組件至 TPP 區內，可能大幅影響墨西哥在 TPP 區內之汽車零組件銷售，故墨國政府與產業皆反對美日協議。同為 NAFTA 成員之加拿大亦反對美日協議，採取與墨西哥相同的立場<sup>17</sup>。

## 二、乳製品市場進入

由於 TPP 談判的秘密性，目前尚無法確定有關乳製品市場進入之具體爭議內容，儘管之前有傳言加拿大之回應清單以單一關稅配額涵蓋各類乳製品，非液態乳之製品須轉換成液態乳等值 (liquid milk equivalent)，以計算其進口量<sup>18</sup>；不過於茂宜島部長會議，據指出加拿大已提出 2 個或多個關稅配額，只是配額數量仍未令人滿意；此外，亦欠缺關稅配額之執行細節，令人擔心配額之執行可能進一步妨礙貿易<sup>19</sup>。因為加拿大過去曾有藉由關稅配額管理扭曲貿易之紀錄，在歐盟與加拿大之「全面性經濟與貿易協定 (Comprehensive Economic and Trade Agreement)」談判過程中，歐加亦曾因加拿大該如何管理其起士之關稅配額產生歧見<sup>20</sup>。

對加拿大乳製品開放清單最不滿意者屬紐西蘭，表示開放的程度遠低於預期<sup>21</sup>，並表明若無法在該議題上取得滿意的結果，寧可延滯 TPP 談判之結束<sup>22</sup>。

---

33, No. 34 (Aug. 28, 2015). 自動視為源自區內之零組件包含變速器、擋風玻璃、剎車、門以及氣系統等。Id. 但亦有論者認為部分，如變速器以及擋風玻璃，屬於典型較難跨國運輸之貨品，較難源自於 TPP 區域外。

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (OICA), *2015 Q2 Production Statistics*, <http://www.oica.net/category/production-statistics/> (last visited Sept. 28, 2015).

<sup>16</sup> United States Embassy, *U.S. Embassy—Mexico City Auto Industry Factsheet*, July 2014, [http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july2014/2014\\_07\\_AutoIndustry.pdf](http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july2014/2014_07_AutoIndustry.pdf).

<sup>17</sup> INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 13.

<sup>18</sup> 對於該消息，有論者批評此法將有利於如液態乳之低價值 (low-value) 乳製品，而美國係加拿大進口此類乳製品之唯一來源國；不利於以紐澳為主要出口國之高價值 (high-value) 乳製品，如奶油與起士。Canada Offers Several TPP-Wide TRQs On Dairy Products, Poultry, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 31 (Aug. 7, 2015).

<sup>19</sup> Id.

<sup>20</sup> Id.

<sup>21</sup> Gerard Hutching, *TPP deal inadequate for NZ dairy*, NZFARMER.CO.NZ, July 30, 2015, <http://www.stuff.co.nz/business/farming/agribusiness/70684535/tpp-deal-inadequate-for-nz-dairy>;

## 貳、TPP 茂宜島部長會議之後

由於近來有部分 TPP 成員國進入選舉年，有論者擔心部分成員國之國內選舉恐對未來的 TPP 談判帶來負面影響，而拖延進程。本文以下將淺談會員國之國內選舉與 TPP 之關係，並試圖分析上述兩大爭議課題在此種氛圍下可能之進展。

### 一、國內選舉

加拿大將於今年 10 月 19 日進行國會選舉，故期待加國政府在乳製品開放上有太多讓步，並不務實；是以，乳製品協議勢必難以在選舉前達成<sup>23</sup>；相對的，在汽車市場開放方面，儘管反對派新民主黨 (New Democratic Party, NDP) 主打保護汽車業者之策略奏效，而民調急起直追執政之保守黨<sup>24</sup>，不過現任總理哈柏 (Stephen Harper) 卻表示縱使加國汽車業不滿意此項談判結果，加拿大亦不應於 TPP 缺席，否則加拿大汽車產業將自外於全球汽車產業供應鏈，後果將是毀滅性的，由此看來，加拿大對汽車原產地議題似有較多彈性<sup>25</sup>。

另一方面，一般認為對於 TPP 談判影響最大的係美國 2016 年之總統大選。有論者言，TPP 最遲應於 2016 年總統初選前通過—2016 年 2 月 1 日民主黨將於愛荷華州以黨團會議形式 (Iowa Caucus) 進行黨內初選。若有所延遲，歐巴馬於競選期間推動 TPP，恐不利於希拉蕊 (Hillary Clinton)，蓋其在擔任歐巴馬國務卿期間雖大力推動 TPP，但作為民主黨總統候選人卻反對 TPA 之通過<sup>26</sup>。

### 二、TPP 談判之前景

對於上述 TPP 成員國國內選舉與談判發展之關係，本文認為影響有限，從茂宜島部長會議後續 TPP 的談判動向可見一斑：主要國家仍持續針對爭議議題進行討論。例如美國、日本、加拿大與墨西哥於今年 9 月 10 日、11 日於美國華

---

Aimee Gulliver, *Trade Minister admits TPPA 'inadequate' on dairy*, NZFARMER.CO.NZ, Step. 25, 2015, <http://www.stuff.co.nz/business/farming/dairy/72421487/trade-minister-admits-tppa-inadequate-on-dairy> (last visited Sept. 28, 2015).

<sup>22</sup> *NZ Industry Rep Says Gov't Willing To Delay TPP Deal Over Dairy*, INSIDE U.S. TRADE, July 30, 2015.

<sup>23</sup> Robert A. Manning, *Stalled TPP leaves Obama's pivot in doubt*, GLOBAL TIMES, Aug. 16, 2015, <http://www.globaltimes.cn/content/937353.shtml> (last visited Sept. 28, 2015).

<sup>24</sup> *NAFTA+Japan Meeting Ends With No TPP Auto Deal; Next Steps Undecided*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 14, 2015.

<sup>25</sup> *Harper: Canada Must Be In TPP, Even If Auto Sector Doesn't Like Entire Deal*, INSIDE U.S. TRADE, Vol.33, No. 37 (Sept. 28, 2015).

<sup>26</sup> Jeffrey A. Bader & David Dollar, *Why the TPP is the linchpin of the Asia rebalance*, BROOKINGS, July 28, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/07/28-tpp-linchpin-asia-rebalance-bader-dollar> (last visited Sept. 28, 2015).

盛頓<sup>27</sup>以及 9 月 21 日、22 日於舊金山續開會議，就汽車原產地議題進行協商<sup>28</sup>。於該舊金山會議中，四國提出兩種方案以供討論：其一為「實質轉換 (substantial transformation)」，即針對美日協議中自動被視為區內產品之 7 個零件，要求汽車製造商必須證明該汽車零件於 TPP 領域內經過實質轉換，方得納入區內產品計算之；其二為調整某些零組件之區域價值比例，對於北美洲境內所製造之特定高價值汽車零組件，要求較高的區域價值成分，若非此類者，即得適用較低之門檻，以便降低美日協議低門檻對加拿大與墨西哥汽車產業之影響<sup>29</sup>。最後結果雖仍不確知，但妥協方案之提出，可看出各方皆有拉近彼此立場差距之政治意願。

另一方面，在乳製品市場進入之議題上，雖因資訊之有限，較難評估加拿大最新清單與各方期待之落差究竟是否嚴重到不可克服。不過由於主要反對者是紐西蘭，儘管乳製品佔其出口總值達 26%<sup>30</sup>，但對其 GDP 之主要貢獻是來自服務業，逾 70%<sup>31</sup>，故其是否確會因不滿加拿大之乳製品開放，即刻意遲延整個 TPP 談判之結束，進而影響其在服務貿易可得之利益，不無疑問。

綜觀上述，本文以為 TPP 將不難於歐巴馬任內結束談判，畢竟距離美國總統大選尚有逾一年的時間，而剩下之爭議議題有限，如澳洲貿易部長羅布 (Andrew Robb) 即指出，若汽車原產地原則以及乳製品市場進入此二大爭議得以解決，TPP 只消再經兩天的談判即可完成；而日本首相安倍晉三 (Shinzo Abe) 亦表示，只需再一輪的談判即可完成 TPP；是以，TPP 及時結束談判應可期待<sup>32</sup>。

不過值得注意的是，談判的結束與 TPP 協定之生效間應會有一段不短的時間。一來，在 TPP 談判結束後，至各國簽署前勢必得進行繁瑣的法律文字確認工作 (在 TPP，儘管談判尚未完成，但這項工作據悉已經展開)；其次，簽署後，各國的法定批准程序亦需要不少時間，尤其這個協定牽涉 10 餘成員國，若尚有國內法令需要配合 TPP 協定修正，可以預期地，在國會討論的時間就更長。

### 參、結論暨後續發展

目前 TPP 談判成員在面對爭議議題上展現之強烈政治意願應有助於 TPP 及

<sup>27</sup> Sources See Obama Pressing for TPP Auto Flexibility In Call With Pena Nieto, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 24, 2015.

<sup>28</sup> Froman Cites 'Steady Progress' on Autos, Other TPP Issues; Mum on Ministerial, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 23, 2015.

<sup>29</sup> TPP Countries Head to Atlanta Without Deal In Sight on Auto ROO, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 37 (Sept. 25, 2015).

<sup>30</sup> Statistics New Zealand, Dairy exports in 2012 compared with 1992 – infographic, Oct. 10, 2013, [http://www.stats.govt.nz/tools\\_and\\_services/newsletters/price-index-news/oct-13-infographic-dairy-exports.aspx](http://www.stats.govt.nz/tools_and_services/newsletters/price-index-news/oct-13-infographic-dairy-exports.aspx) (last visited Sept. 28, 2015).

<sup>31</sup> 中華經濟研究院，台灣與紐西蘭洽簽經濟合作協定對台灣經濟影響評估 (臺紐經濟合作協定我方個別研究報告 (中文))，網頁：

[https://www.moea.gov.tw/TNE/main/content/SubMenu.aspx?menu\\_id=3597](https://www.moea.gov.tw/TNE/main/content/SubMenu.aspx?menu_id=3597) (最後閱覽日：2015/9/28)

<sup>32</sup> See TPP Countries Prepare to Regroup in Wake of Hawaii Meeting, Bridges, supra note 6.

時完成諮商。尤其，目前 12 個成員國之主要談判人 (chief negotiator) 已自 9 月 26 日起在美國亞特蘭大 (Atlanta) 召開會議，且各國之貿易部長 (trade ministers) 將於 30 日加入談判，以期能在月底達成協議<sup>33</sup>。此次會議之進展對於 TPP 短期內之發展至關重要，值得吾人期待。



---

<sup>33</sup> Steven Chase, *Final push for Pacific Rim pact set for end of September*, THE GLOBE AND MAIL, Sept. 16, 2015, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/final-round-of-tpp-talks-set-for-end-of-september/article26384370/> (last visited Sept. 28, 2015).