

簡介日本擴大豬肉生產補貼計畫引發之爭議與影響

劉穎蓁 編譯

摘要

日本於今 (2016) 年 2 月 19 日提出修正畜產物品價格安定法計畫，其中包含擴大豬肉生產補貼計畫，即當豬農之生產成本高於平均總收入而造成損失時，現有制度的補貼差額 80% 將提高至 90%，作為因應 TPP 協定之貿易調整手段。此草案引起多位美國國會議員及美國豬肉生產者協會反彈，認該草案將消弭原先日本於 TPP 協定下，允諾進口關稅減讓之市場利益，並且可能對美國國會批准 TPP 協定造成影響。

(本篇取材自 *Hill Letter to Japan Claims Expanding Pork Subsidy Would Cost TPP Votes*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 11, 2016.)

今 (2016) 年 2 月 19 日日本內閣提出擴大豬肉生產補貼之計畫¹，引起美方反彈，認該計畫將消弭 TPP 協定下日本進口關稅減讓之市場開放利益。由於日本是美國豬肉產品最大之出口市場，2014 年度豬肉產品之裝載價值近 19.3 億美元，佔美國當年度出口總裝載價值的三分之一²，故該計畫之內容、爭議，及影響相當值得吾人關注。

本文將以日本豬肉生產補貼計畫為中心，首先介紹近日日本內閣所研擬之豬肉生產補貼修正內容，接著論述美日雙方不同之意見，探討當中之爭議，最後作一結論。

日本提高豬肉生產補貼計畫之介紹

日本國內訂有「安定經營對策」作為穩定國內豬肉價格之措施，即日本政府每年針對進口豬肉制定一標準穩定價格 (standard stabilization price)，當市場價格低於此價格時，政府得依「畜產物品價格安定法」授權使用區域豬肉生產補貼基金 (Regional Pork Production Stabilization Fund) 補貼豬農³。在目前的制度下，

¹ 「TPP で政府方針 関連法案 来月 8 日決定 施行は発効と同日」，日本農業新聞，2016 年 2 月 20 日，網址：http://www.agrinews.co.jp/modules/pico/index.php?content_id=36361 (最後瀏覽日：2016 年 2 月 29 日)；*Draft Hill Letter to Japan Claims Expanding Pork Subsidy Would Cost TPP Votes*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 10, 2016.

² USTR, *2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, at 212, Apr. 1, 2015, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2015%20NTE%20Combined.pdf> (last visited Feb. 29, 2016).

³ Kakuyu Obara, John Dyck, & Jim Stout, *Pork Policies in Japan*, USDA ECONOMIC RESEARCH

對於豬農的補貼差額為 80%，即當若生產成本為 100 日圓、總收入為 90 日圓時，政府將補貼 8 日圓。

據日本政府相關人士透露，日本內閣召開全體會議，冀望能於今年 3 月 8 日前決定 TPP 協定之相關法案，並連同 TPP 協定實施法案一併提出 11 項相關法案⁴。其中，包含「安定經營對策」之修正，將豬農的補貼差額由現有制度之 80% 提高至 90%⁵，擴大豬肉生產補貼之計畫，以加強對豬農之保障。

補貼計畫所引起之爭議

由於 TPP 協定下僅限制締約國對輸往其他締約國領域之任何農產品不得採行或維持任何「出口」補貼⁶，並未就農業產品之「國內」補貼加以規範。故農業產品國內補貼措施屬於灰色地帶，進而導致美、日雙方對於近日日本擴大豬肉生產補貼計畫產生分歧。

美國豬肉生產者及國會議員於今年 2 月 11 日寫信予日本駐美大使，表達對日本擴大豬肉補貼計畫之強烈反對，並宣稱若不修正該補貼計畫，將喪失美國國會就 TPP 協定之同意票數。該信件亦重申美國豬肉生產者協會（National Pork Producers Council, NPPC）之主張，認此生產者補貼計畫之擴大將刺激日本國內豬肉之生產，因而減少美國於 TPP 協定下進入日本市場之預期獲利。

日本駐美大使佐佐江賢一郎（Kenichiro Sasae）公開反駁此見解，其認為該補貼不會減損未來美國進入市場之獲利，且日本之生產補貼計畫就如同美國國內農業補助計畫，僅為貿易調整之一部分，皆符合 WTO 相關法規⁷。

本文以為，美方主張日本擴大國內生產者補貼之影響不僅止於豬農本身，還會刺激日本國內豬肉生產，促使日本豬肉生產量提高、外需下降，進而導致美方原先因日本進口關稅減讓之獲利低於預期，故該計畫引起美方之反彈。然而，若

SERVICE, at 2, LDPM-105-01 (2003), available at <http://www.ers.usda.gov/publications/ldpm-livestock,-dairy,-and-poultry-outlook/ldpm105-01.aspx> (last visited Feb. 29, 2016).

⁴ 日本農業新聞，*supra* note 1；相關修正可參考農林水產省 TPP 対策本部，「農林水産分野における TPP 対策（案）」，頁數 3-4，2015 年 11 月 25 日，網址：

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/pdf/siryoku.pdf>（最後瀏覽日：2016 年 2 月 29 日）。

⁵ 例如：若生產成本為 100 日圓、總收入為 90 日圓時，政府將補貼 9 日圓，使總收入提高至 99 日圓。

⁶ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 2.21.2.

⁷ WTO 農業協定對境內支持所規定之會員基本義務為削減其境內補貼之程度，境內支持之程度係以「總和之支持程度」（Aggregate Measurement of Support, AMS）為計算單位，而依照農業協定規定，境內支持之削減有三種例外情形，包含開發中國家之例外、微量補貼之例外，及農業協定附件二所設之例外。日本現有之豬肉生產補貼屬於 WTO 農業協定附件二所設之例外，即「綠匣」政策（green box policy），表示其對貿易部致於造成影響或僅造成極輕微之影響。Kakuyu Obara, John Dyck, & Jim Stout, *supra* note 3, at 4；羅昌發，國際貿易法，頁 278-279（2010 年）。

由日方之觀點出發，擴大補貼計畫僅係因應其加入 TPP 協定所為之政策調整，以加強對國內豬農之保障，似可落入 WTO 農業協定附件二所設之例外，即「綠匣」政策 (green box policy)，故並不違反 WTO 相關法規。

結論

由於在 TPP 協定下，國內補貼措施是否應受限制並無明確規範，致使美、日雙方對於日本擴大豬肉生產補貼計畫，是否將消弭 TPP 協定原先之市場利益產生歧異。該補貼計畫是否將影響美日未來之豬肉貿易，以及 TPP 協定於美國國內之批准程序，仍待後續觀察。

