

美國終止「對墨西哥新鮮番茄暫停反傾銷調查協議」

之影響

黃芷昇 編譯

摘要

美國於今 (2025) 年終止 2019 年簽訂之「對來自墨西哥新鮮番茄暫停反傾銷調查協議」，恢復對墨西哥新鮮番茄徵收反傾銷稅，此決定在國內引發了意見分歧。美國東南部業者支持終止協議，認為此舉有助於保護本土產業；然而，西部業者則堅決反對，擔憂這將導致新鮮番茄價格上漲與就業機會流失。作為回應，墨西哥批評該決定帶有政治色彩，並設定了最低出口價格以維護國內產業之利益。此決定不僅反映出美墨在農業與勞動力上的深層矛盾，也凸顯川普政府將雙邊關係作為國內政治工具的傾向，並可能對未來《美國—墨西哥—加拿大協定》的檢討與談判產生影響。

(取材資料：Andrew I. Rudman, *Rotten Tomatoes: Implications of the Termination of the U.S.-Mexico Tomato Suspension Agreement*, CSIS (Aug. 19, 2025), <https://www.csis.org/analysis/rotten-tomatoes-implications-termination-us-mexico-tomato-suspension-agreement>.)

今 (2025) 年 7 月 14 日，川普政府終止 2019 年簽訂之「對來自墨西哥新鮮番茄暫停反傾銷調查協議 (Agreement Suspending the Antidumping Duty Investigation on Fresh Tomatoes from Mexico, 以下簡稱「2019 年暫停協議」)」¹。該協議原本旨在暫停美國商務部對墨西哥新鮮番茄出口展開的反傾銷調查，並透過設定最低出口價格 (floor price) 來維持市場秩序。然而於今年 4 月，川普政府依協議第十一點 B 節之規定²，宣布擬予終止³。隨著協議終止，美國將

¹ Agreement Suspending the Antidumping Duty Investigation on Fresh Tomatoes from Mexico, 84 Fed. Reg. 49,987 (Sep. 24, 2019) [hereinafter 2019 Suspension Agreement]; U.S. Department of Commerce Announces Withdrawal from 2019 Suspension Agreement on Fresh Tomatoes from Mexico, INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION OF U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (July 14, 2025), <https://www.trade.gov/feature-article/us-department-commerce-announces-withdrawal-2019-suspension-agreement-fresh> (last visited Oct. 27, 2025).

² 2019 Suspension Agreement, *supra* note 錯誤! 尚未定義書籤。 , at 49,994, Sec. XI.B.

³ Fresh Tomatoes from Mexico: Intent to Terminate Suspension Agreement, Rescind an Administrative Review, and Issue an Antidumping Duty Order, 90 Fed. Reg. 16,499 (Apr. 18, 2025).

恢復對墨西哥新鮮番茄徵收反傾銷稅，稅率預計將回到先前調查裁定的 17.09%⁴，此舉將產生市場、勞動以及外交層面等多面向之影響。

本文首先將簡介一系列「暫停協議」的背景與沿革，接著說明美國內部新鮮番茄產業對此次終止的意見分歧、以及墨西哥新鮮番茄產業的重要性與政府的政策回應，最後點出此次終止對未來雙邊關係的可能發展。

壹、協議背景與沿革

美國對墨西哥新鮮番茄的爭端始於 1996 年 4 月，當時商務部發起反傾銷調查，懷疑墨西哥新鮮番茄以低於公平價值 (less than fair value) 傾銷。

經過美國商務部與獲墨西哥政府支持之墨西哥新鮮番茄產業談判後，美墨雙方於 1996 年 10 月 28 日簽署了「1996 年暫停對來自墨西哥新鮮番茄反傾銷調查之協議 (以下簡稱「1996 年暫停協議」)」⁵。依協議條款，美國商務部同意暫停其反傾銷調查；作為回報，墨西哥業者承諾，其輸往美國之新鮮番茄將以不低於既定最低價格或所謂「參考價格」出售。

「1996 年暫停協議」隨後經歷了多次波折：在 2002 年、2008 年、2013 年和 2019 年，雙方均因協議效力或墨西哥業者退出等問題而重新簽署。每次終止都會導致反傾銷調查恢復，但其隨後又會迅速被新協議暫停。儘管雙方簽署最新的「2019 年暫停協議」，惟仍受美國東南部的鮮番茄業者持續反對。應佛羅里達番茄交易所 (Florida Tomato Exchange, 以下簡稱 FTE) 的請求，川普政府最終在今年 4 月 14 日通知退出，並於 7 月正式終止這項運行近三十年的貿易協議。

貳、美國新鮮番茄產業意見分歧

自「1996 年暫停協議」首次生效以來，要求撤回的壓力幾乎從未停歇。然而，東南部與西部截然不同的發展模式使美國內部新鮮番茄產業對協議的態度並不一致。

本節將從三個核心面向切入：首先是「產業特色」，探討雙方在新鮮番茄品種、生產方式與市場通路的差異；其次是「勞工結構」，檢視其對本地及季節性移工的依賴程度；最後是「立場訴求」，歸納雙方對此次終止的迥異觀點。

⁴ Fresh Tomatoes from Mexico: Termination of Suspension Agreement, Rescission of Administrative Reviews, and Imposition of an Antidumping Duty Order, 90 Fed. Reg. 33363, 33366 (July 17, 2025).

⁵ Suspension of Antidumping Investigation: Fresh Tomatoes from Mexico, 61 Fed. Reg. 56618 (Nov. 1, 1996).

一、美國東南部意見：支持協議終止

東南部農民（如佛羅里達州）主要生產圓形番茄或牛排番茄，這類外觀一致的新鮮番茄通常在綠色時採收，並以乙烯氣體（ethylene gas）催熟，主要供速食業及休閒餐飲業使用。

佛羅里達州番茄產業約僱用 30,000 名勞工，主要集中於伊莫卡利郡（Immokalee）與科利爾郡（Collier）⁶，其中多數為季節性僱用。該州同時高度依賴 H-2A 非移民農業勞工簽證⁷，並於 2023 會計年度擁有全美最多經核准之季節性農業工作職缺，達 51,987 個⁸。

以 FTE 為代表的東南部業者一貫反對該協議⁹。他們主張協議自 1996 年以來便未能有效抗衡低價及受補貼的墨西哥新鮮番茄進口，並批評「2019 年暫停協議」也被證明難以執行。另外在佛羅里達州國會代表團方面，川普政府終止「2019 年暫停協議」的決定受到 19 名議員的公開支持，並於 6 月 20 日致函商務部長霍華德·盧特尼克（Howard Lutnick），其對該決策表達讚許¹⁰。

二、美國西部意見：反對協議終止

美國西部（如德州、亞利桑那州）的業者已與墨西哥業者高度整合，許多企業跨境經營，並生產及進口更多樣化的新鮮番茄品種，如藤上熟番茄（vine-ripened）、羅馬番茄（roma）、葡萄番茄（grape）與櫻桃番茄（cherry）。

⁶ Luis Zambrano, *Seeds Planted Long Ago Germinate Across Nation for Immokalee Farmworkers*, NAPLES DAILY NEWS (Mar. 17, 2024), <https://www.naplesnews.com/story/news/2024/03/17/immokalee-farmworkers-celebrate-germination-of-fair-food-program/72409681007/> (“As the peak season for tomatoes here hits Southwest Florida, the Immokalee/Collier County population swells, with 30,000 workers huddled into mass housing, trying to make a living.”).

⁷ H-2A 臨時農業計畫允許預期國內勞動力短缺的農業僱主，引進非移民外籍勞工到美國從事臨時或季節性的農業勞動或服務。H-2A Temporary Agricultural Program, U.S. DEPARTMENT OF LABOR (Oct. 1, 2025), <https://www.dol.gov/node/138140#:~:text=Program%20Overview,a%20temporary%20or%20seasonal%20nature.>

⁸ U.S. DEPARTMENT OF LABOR, OFFICE OF FOREIGN LABOR CERTIFICATION, H-2A TEMPORARY AGRICULTURAL PROGRAM – SELECTED STATISTICS, FISCAL YEAR (FY) 2023 (2023), https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ETA/oflc/pdfs/H-2A_Selected_Statistics_FY2023_Q4.pdf.

⁹ About the FTE, FTE, <https://floridatomatoexchange.com/about-the-fte/> (last visited Oct. 27, 2025) (“Since 1996, the FTE has led the U.S. industry in fighting against low-priced and subsidized tomato imports, which have significantly injured tomato growers across the country.”).

¹⁰ Letter from Vern Buchanan et al., Members of Congress, to Howard W. Lutnick, Sec’y, U.S. Dep’t of Commerce (June 20, 2025), https://buchanan.house.gov/_cache/files/6/2/62e42828-98a7-4144-850a-7f381d58e482/35386E445424248D5CECE79F1E3013B791DFBDEC6AD24123A91F61A3A23D5BB5.250620-tomato-suspension-agreement.pdf.

西部的跨境經營模式創造了大量美國職位。根據德州農工大學北美研究中心 (Texas A&M University's Center for North American Studies) 之分析顯示，墨西哥新鮮番茄進口在美國直接創造近 25,000 個工作職位，且間接或衍生職位數量幾乎與之相當¹¹。此外，於 2023 會計年度，加州有 40,000 個經核准之季節性農業工作職缺¹²。

西部業者一向支持該協議。他們擔憂若課徵關稅，消費者將「不得不為其偏好的藤上熟番茄、特色番茄及羅馬番茄支付明顯更高的價格」¹³，美國新鮮農產品協會 (Fresh Produce Association of the Americas，以下簡稱 FPAA) 亦質疑，一旦關稅實施，過往引領的市場創新 (如多樣化特色番茄) 是否能持續以消費者可負擔的價格供應¹⁴。反對終止「2019 年暫停協議」者涵蓋 FPAA 與全國及地方組織。其中，超過 30 個組織共同連署美國商會 (U.S. Chamber of Commerce) 致商務部長盧特尼克之函件，反對終止「2019 年暫停協議」並呼籲重新談判¹⁵。同時，代表西部各州的國會議員亦致函盧特尼克部長反對此次終止，表達對潛在工作機會流失之憂慮¹⁶。

參、墨西哥新鮮番茄產業的重要性與政策回應

作為「2019 年暫停協議」的另一當事國，墨西哥在此次協議終止爭議中扮演關鍵角色。新鮮番茄出口不僅是墨西哥的重要經濟支柱，其產業與美國邊境地區的深度整合更牽動著數萬名跨境勞工的生計。面對美國單方面終止協議的決定，墨西哥政府與業界迅速做出強而有力的回應，旨在透過政策措施和持續談判來維護其核心的新鮮番茄產業利益與國際市場地位。

一、新鮮番茄產業在墨西哥經濟中的地位

新鮮番茄出口是墨西哥重要的收入和就業來源。自 1995 年以來，墨西哥輸往美國的新鮮番茄出口大幅增長，數量上從 13 億磅增至 2024 年的 44 億磅；價

¹¹ Ribera et al., *Economic Impact Analysis of Fresh Mexican Tomatoes Imported by the United States*, TEX. A&M UNIV., CTR. FOR N. AM. STUDIES (2025), <https://agecoext.tamu.edu/wp-content/uploads/2025/04/2025.02.Update-Estimated-Impact-Analysis-of-Mexican-Tomatoes-Imported-by-the-United-States.pdf>.

¹² U.S. DEPARTMENT OF LABOR, *supra* note 8.

¹³ FPAA's *Statement on Intent to Terminate Tomato Suspension Agreement*, FRESH PRODUCE ASS'N OF THE AMERICAS (Apr. 16, 2025), <https://www.thefpaa.com/2025/04/16/fpaas-statement-on-intent-to-terminate-tomato-suspension-agreement/>.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Letter from U.S. Chamber of Commerce to U.S. Dep't of Commerce on Tomato Suspension (July 10, 2025), https://www.uschamber.com/assets/documents/USCC_TomatoSuspension.pdf.

¹⁶ Letter from Mark Kelly et al., Senators, to Howard W. Lutnick, Sec'y, U.S. Dep't of Commerce (May 22, 2025), <https://www.kelly.senate.gov/wp-content/uploads/2025/05/2025.05.22-LETTER-to-Commerce-re-Tomato-Suspension-Agreement.pdf>.

值上則由 4.06 億美元增至 31 億美元¹⁷。目前，墨西哥約占美國新鮮番茄進口總量的九成¹⁸。

由於兩國邊境兩側的經營活動日益整合，兩地企業經常利用 H-2A 簽證計畫引進臨時農業勞工，協助收穫作業。這些勞工常受僱於同一企業，形成「夏季北上、冬季南歸」的勞動模式。此種一體化的市場和季節性輪調，不僅為勞工家庭提供了穩定的收入來源，亦有助於減輕其遷徙壓力，同時確保美國消費者能夠全年取得多樣化的新鮮番茄品項。

二、墨西哥政府與業界的因應措施

當美國商務部於今年 4 月宣布有意終止「2019 年暫停協議」時，墨西哥政府在經濟部長馬塞洛·艾布拉德 (Marcelo Ebrard) 與農業部長胡里奧·貝德爾蓋 (Julio Berdegúe) 帶領下，陪同墨西哥業界代表積極尋求延長談判，但由業界提出之建設性方案卻因「政治因素」而遭美國拒絕¹⁹。在終止決定正式生效後，墨西哥部長們對此表示遺憾，認為該決定「不公平」，且損及墨西哥業者與美國產業之利益²⁰。

墨西哥總統克勞迪亞·薛恩鮑姆 (Claudia Sheinbaum) 雖然拒絕接受美國商務部的決定，但強調墨西哥將在承受關稅的情況下持續出口，因為美國市場中「沒有墨西哥新鮮番茄的替代品」²¹。她於 7 月 14 日協議終止後亦承諾，墨西哥政府將在施政規劃「墨西哥計畫 (Plan Mexico)」架構下，與業者共同採取支持國內產業的措施，並持續與美國進行談判，甚至表示若於 8 月 1 日前未能達成協議，政府將不得不採取「其他行動」²²。墨西哥政府隨後於 8 月 8 日，由艾布拉德部長與貝德爾蓋部長在《聯邦官方日報 (Diario Oficial de la Federación)》公布一項獲得所有新鮮番茄出口協會支持的協議，旨在設定新鮮番茄之最低出口價格²³。依據兩位部長之說法，該協議「旨在保護國內生產體

¹⁷ *Global Agricultural Trade System*, U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE., <https://apps.fas.usda.gov/gats/ExpressQuery1.aspx> (last visited Oct. 27, 2025).

¹⁸ Ribera et al., *supra* note 錯誤! 尚未定義書籤。.

¹⁹ *Posicionamiento relativo a la terminación del Acuerdo de Suspensión de la Investigación Antidumping sobre las Importaciones de Tomate Fresco* [Statement Positioning Regarding the Termination of the Suspension Agreement of the Antidumping Investigation on Fresh Tomato Imports], GOBIERNO DE MÉXICO [GOVERNMENT OF MEXICO] (July 14, 2025), <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/posicionamiento-relativo-a-la-terminacion-del-acuerdo-de-suspension-de-la-investigacion-antidumping-sobre-las-importaciones-de-tomate-fresco> (Mex.).

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Mexico Pledges Action Should U.S. Talks Fail by August Tariff Deadline*, REUTERS (July 16, 2025), <https://www.reuters.com/world/americas/mexico-pledges-action-should-us-talks-fail-by-august-tariff-deadline-2025-07-15/>.

²³ Secretaría de Gobernación [Ministry of the Interior], *Acuerdo por el que la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural establecen precios mínimos de exportación para el*

系，避免國際市場之扭曲，並確保國內消費供給」，其用意或在於試圖重建協議終止前的市場穩定狀態。

肆、協議終止後之影響與未來可能發展

「2019 年暫停協議」終止後，市場的價格走勢仍存在不確定性：雖然美國農業部報告價格大致穩定²⁴，且出口商為競爭可能壓低價格（即便加上 17.09% 關稅），但許多分析師擔心，若墨西哥新鮮番茄出口量因關稅而下降，美國本土生產又因勞動力短缺（高度依賴 H-2A 簽證等移民勞工，且簽證核發受限²⁵）無法迅速補足，最終將導致供應短缺並推高物價²⁶。對此，協議支持者期望終止能帶來國內增產機會，但美國農業勞動力不足，使得大規模以本地工人替代移民勞工的預期難以實現。

美國與墨西哥之間的貿易關係複雜多變，而「2019 年暫停協議」的終止，只是影響美墨雙邊關係的其中一項因素。例如，川普政府決定將對墨西哥未符合《美國—墨西哥—加拿大協定（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）》規範出口的關稅威脅延後 90 日實施²⁷，即顯示其亦承認此一關係對美國的重要性²⁸。然而，川普政府最終選擇終止歷時已久的「暫停協議」而非透過談判更新，凸顯其即使在可能損及美國消費者與美國勞動條件的情況下，仍有意願施加關稅。隨著墨西哥政府準備迎接明（2026）年的 USMCA 檢討，其必然會將川普政府終止「2019 年暫停協議」的決定納入考量。美國此次的行為提醒外界，川普主要係從嚴格的國內政治角度看待雙邊關係，而非過去二十

tomate fresco [Agreement through which the Ministry of Economy and the Ministry of Agriculture and Rural Development Establish Minimum Export Prices for Fresh Tomatoes], DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF, OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION] (Aug. 8, 2025), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5765129 (Mex.).

²⁴ TOMATO FAX REPORT, U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (Aug. 25, 2025), <https://www.ams.usda.gov/mnreports/fvdtomf.pdf>.

²⁵ Denamiel et al., *Immigration Policy Solutions to Shortages in Critical Sectors of the U.S. Economy*, CSIS (Nov. 25, 2024), <https://www.csis.org/analysis/immigration-policy-solutions-shortages-critical-sectors-us-economy>.

²⁶ Christina Herrick & Jennifer Straley, *Will Termination of the Tomato Suspension Agreement Lead to an “Eggs Moment” for Tomatoes?*, THE PACKER (July 17, 2025), <https://www.thepacker.com/news/industry/will-termination-tomato-suspension-agreement-lead-eggs-moment-tomatoes>.

²⁷ Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Nov. 30, 2018, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

²⁸ Ari Hawkins, *Trump Extends Mexico Tariff Deadline for 90 days*, POLITICO (July 31, 2025), <https://www.politico.com/news/2025/07/31/trump-extends-tariff-deadline-on-mexico-for-at-least-90-days-to-allow-more-talks-00486673>.

多年來美國歷屆政府所採取之較具傳統色彩的「內政—外交交互 (intermestic)」觀點。

