

概述中美牛肉貿易之相關進展

蘇郁淳 編譯

摘要

美國準駐中大使布蘭斯塔德 (Terry Branstad) 表示，其上任後將會敦促中國盡快開放美國牛肉進口。中國於 2016 年 9 月發布有條件解除美牛禁令之公告，使得部分美國牛肉能透過正式的貿易管道進入中國，為美國畜牧業者帶來一線曙光。由於中國市場現今對於進口牛肉之需求大增，若美國牛肉能成功進入中國市場，將為美國業者帶來龐大的收益。因此，布蘭斯塔德如何說服中國繼續開放美牛與其他農產品進入中國，與今 (2017) 年 4 月川習會對於美牛開放之討論，皆是十分值得關注之焦點。

(本文取材自 *Branstad's China priorities include opening beef market, corn biotech traits*, INSIDE US TRADE, Feb. 23, 2017)

由於美國境內狂牛症之問題，中國針對美國牛肉實施將近 13 年的禁令，期間中美雙方經歷多次談判未果，中國終於在 2016 年有條件解除美牛進口禁令¹。美國總統川普提名的駐中大使布蘭斯塔德 (Terry Branstad) 表示，他將力促中國開放農產品進口，其中美國牛肉之開放即是他的優先目標。中國近年來成為世界第二大牛肉進口國，開放其市場意味美牛可以更加發揮其出口價值，然關於進口條件、檢疫防疫要求等細節，仍待中美雙方進一步討論。本文首先將介紹中國限制美牛與有條件解除禁令之背景，而後討論美牛出口之最新進展，最後作一結語。

壹、中國限制美國牛肉輸入之背景

美國在 2003 年 12 月於華盛頓州發現第一起狂牛症病例後，中國隨即發布公告禁止美牛進口，在接下來的十幾年間，美國不斷要求中國對美國牛肉開放市場。然而，美國現今仍無法直接進入迅速成長的中國牛肉市場。近年來，美國牛肉係透過非正式的管道，由香港或越南轉運出口至中國²。在 2016 年秋季，中國宣布其有意願推動美牛出口至中國的協議。惟現今雙方尚未達成協議，且鑒於美方目前的政治變化與川普政府對中國的對立姿態，尚不清楚其討論現況。以下將對中

¹ 中國農業部、中國國家質量監督檢驗檢疫總局公告第 2447 號，2016 年 9 月 22 日，網址：http://www.moa.gov.cn/zwillm/tzgg/gg/201609/t20160922_5281714.htm (最後瀏覽日 2017 年 4 月 9 日)。

² Jon Condon, *Chinese police arrest more meat smugglers in grey-trade crackdown*, BEEF CENTRAL, June 24, 2015, <http://www.beefcentral.com/trade/chinese-police-arrest-more-meat-smugglers-in-grey-trade-crackdown/> (last visited Apr. 8, 2017).

國開放美牛進口之背景與中美雙方之討論做一簡介。

如前所述，美國於 2003 年 12 月檢測出狂牛症陽性的牛隻，隨後中國發布一項對美國牛隻、牛肉與牛肉製品的禁令。自此，美國一再向中國提供美國全面有關狂牛症監管與減緩措施 (mitigation measure) 之技術資訊，並主張該等措施經世界動物衛生組織 (World Organization for Animal Health, OIE) 認可，對於促進食品安全和動物健康適當且有效³。

中美經歷 3 次沒有結果的美牛談判回合後，中國食品安全主管機關逕自在 2006 年 6 月底宣告有限的市場開放，即僅限美國低於 30 月齡的剔骨牛肉進入⁴。一個月後，中國針對該公告進一步制定更詳盡的措施，設立了 22 項進口條件，惟其中許多條件對於緩和狂牛症疫情並無關連。這些限制累積適用之結果，使美牛與其製品依然無法進入中國市場⁵。

在 2013 年的第 24 屆中美商貿聯委會中，雙方同意會極力爭取於 2014 年 7 月前基於相互同意的條件恢復美牛輸入中國。中美雙方對於美牛貿易和促進美牛出口至中國之共同問題，開始尋求有效率的解決方式⁶。美國將持續敦促中國根據科學性、OIE 之準則與美國狂牛症之可忽略風險 (negligible risk) 情況，全面開放美牛與美牛產品。

2016 年 9 月 22 日，中國農業部 (China's Ministry of Agriculture, MOA) 和中國國家質量監督檢驗檢疫總局 (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, AQSIQ) 公告有條件解除美國 30 月齡以下的剔骨牛肉及帶骨牛肉禁令⁷，係為開放美牛進口的第一步⁸。隨後，美國相關部門與中國 AQSIQ 領導的相關部門將針對美牛開放進一步協商，望達成一個雙方皆可以接受的出口協議。此出口協議將會具體說明美牛出口至中國時必須達成的條件，除

³ 2014 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures, USTR, at 37, Mar. 4, 2014, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/FINAL-2014-SPS-Report-Compiled.pdf> (last visited Apr. 6, 2017).

⁴ 中華人民共和國農業部國家質量監督檢驗檢疫總局公告第 678 號，2006 年 6 月 29 日，網址：http://jckspaqj.aqsiq.gov.cn/jblgg/2006/200610/t20061027_9145.htm (最後瀏覽日 2017 年 4 月 7 日)。

⁵ *Id.*

⁶ 24th U.S. -China Joint Commission on Commerce and Trade Fact Sheet, USTR, Dec. 20, 2013, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2013/December/JCCT-outcomes> (last visited Apr. 2, 2017).

⁷ 該公告內容為「根據風險評估結果，自公告發布時日起，有條件解除中國農業部、原國家出入境檢驗檢疫局 2001 年第 143 號公告中對美國 30 月齡以下剔骨牛肉、帶骨牛肉的禁令，允許符合中國追溯體系要求和檢驗檢疫要求的美國牛肉對中國出口。美國 30 月齡以下剔骨牛肉、帶骨牛肉的追溯體系要求和檢驗檢疫要求另行制定。」

⁸ United States Department of Agriculture, *China Lifts Ban on U.S. Beef Exports*, Sept. 26, 2016, available at https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/China%20Lifts%20Ban%20on%20U.S.%20Beef%20Exports_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_9-26-2016.pdf (last visited Apr. 1, 2017).

禽畜衛生要求外(veterinary health requirements, 一般泛指檢驗檢疫相關之要求), 預期亦將涵括可追溯性要求(traceability requirements)。協議建立後, 會由 AQSIQ 和 MOA 專家組成的中國代表團至美國進行稽核。協議成功後符合該協議所訂條件之美牛將被允許出口至中國。

貳、美牛出口之最新發展

近年來中國牛肉市場的重要性大增, 為了美國牛肉業者之利益, 中美雙方故重啟美牛進口談判。川普上任後提名的新任駐中大使布蘭斯塔德(Terry Branstad), 與許多中國重要官員皆為舊識, 大使期盼可以透過其人脈, 解決美牛等農產品等市場進入難題。本段將介紹中國市場之重要性與布蘭斯塔德對於美牛的農業政策目標。

美國預計在 2017 年將會維持其第四大牛肉出口國的地位。原本於 2015 年出口量呈現下滑之美國牛肉, 於 2016 年因產量大增且價格跌至新低而出口量大增。即便美元持續處於強勢, 2017 年美牛出口預期將持續增加。然而, 川普政府對貿易政策可能的改變帶來相當大的不確定性。重啟北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 談判使美國牛肉產業面臨較不利的貿易條件, 同時, 跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP) 顯然中止的情況下, 美牛市場將持續受限或在某些市場被課予較不利的關稅, 特別是日本⁹。

另一方面, 中國於 2003 年 12 月限制美牛進口時, 尚稱不上是牛肉進口大國。該年度中國進口約 5 萬 7 千噸、價值約 6440 萬美元的牛肉, 雖美牛佔其中的 75%, 但中國當時對牛肉的需求可謂有限, 僅為全球第十五大牛肉進口國。中國限制美牛進口後, 其牛肉進口在接下來的五年跌落至 3000 萬美元以下, 但 2009 年即躍升至 5310 萬美元, 2010 年更近乎雙倍成長, 達 1.038 億美元。中國牛肉進口於近十年間持續迅速增長, 2015 年其進口量又創新高, 達到 49.5 萬噸, 價值將近 24 億美元, 使中國成為成長最快速的市場。現今中國的進口牛肉除了來自其主要供應國澳洲與烏拉圭外, 在 2015 年中國開放巴西牛肉進口後, 巴西便立即成為中國進口牛肉最大的供應國。

中國雖將有限制地開放美牛進口, 鑒於其龐大的市場規模, 重新進入中國市場仍是美國牛肉產業的首要任務。此外, 缺乏中國市場對肉品價格亦會產生負面影響, 即在美國牛隻增加又無法透過進入中國市場加以保值的情況下, 美國牛肉無法發揮其最大產值¹⁰。

⁹ Derrell S. Peel, *2017 World Beef Trade: Major Exporters*, CATTLE NETWORK, Jan. 24, 2017, <http://www.cattlenetwork.com/news/markets/2017-world-beef-trade-major-exporters> (last visited Apr. 6, 2017).

¹⁰ *Id.*

時任美國農業大洲愛荷華州州長、川普所提名的駐中大使布蘭斯塔德在 2 月 23 日的美國農業部年度論壇中表示，說服中國允許美牛進口以及加速中國對美國基因改造玉米的批准，將是其首要任務。中國外交部發言人陸慷表示，布蘭斯塔德是「中國人民的老朋友」，中國歡迎他對於促進中美關係作出更大貢獻¹¹。

布蘭斯塔德在其政治生涯中曾帶領許多農業貿易代表團隊至中國，促成與中國的出口貿易，他提到將會運用人脈來推動農產品市場進入，拓展美國農民的出口機會。其更表示狂牛症在美國消失已久，中國沒道理繼續限制美牛。然而現今面臨到另一個問題是，中國亦將開放美牛一事作為籌碼，要求美國開放中國飼養及屠宰之禽肉進口¹²。美國總統川普與中國國家主席習近平於今年 4 月 6 日舉行首次高峰會議，若干議員與美國肉類業者表示中國開放美牛應該是被討論的事項之一¹³。

包含共和黨與民主黨在內的 39 位參議員力促川普處理該議題，並表示雖然去年中國取消了对美國牛肉的禁令，但仍有許多技術性障礙阻擋美國牛肉進入中國市場。議員們表示，開放美牛市場將會為美國的農民與畜牧者創造極大的商機，且在目前商品價格低落的环境下，貿易對於美國農民、牧場與牛肉整體產業來說顯得格外重要¹⁴。

另外，川習會後具體成果之一的解決中美貿易問題的百日計畫 (100-day plan)，旨在緩解美國對中國的貿易逆差 3,470 億美元。其中，北京當局提出停止美牛禁令並開放更多美國農產品進入，且允許美國在中國金融與證券業的投資，以防止美國對中國鋼鐵課以反傾銷關稅等單方面行動¹⁵。可見中國開放美牛進口，似乎已指日可待。

參、結語

準駐中大使布蘭斯塔德不僅是川普認為處理中國事務的第一人選，同時也與許多中國官員關係良好，北京當局亦樂見其為中美雙方帶來進一步發展。目前待美國參議院確認大使提名後，布蘭斯塔德將會辭去州長職務前往北京就任，並與中國就美牛及其他議題進行協商，布蘭斯塔德親中的立場將有助於中美雙方溝通。

¹¹ David Wright, *Trump taps Iowa Gov. Branstad for China ambassador*, CNN, Dec. 8, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/12/07/politics/terry-branstad-ambassador-china/> (last visited Apr. 6, 2017).

¹² 李如蘋，「美國進一步對中國屠宰家禽開放進口」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，196 期，頁 4-7，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no196/2.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 4 月 9 日)。

¹³ Jade Scipioni, *Beef May be on the Menu at Trump, Xi Jinping Meeting*, FOX NEWS, Apr. 6, 2017, <http://www.foxbusiness.com/features/2017/04/06/beef-may-be-on-menu-at-trump-xi-jinping-meeting.html> (last visited Apr. 9, 2017).

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Tom Mitchell & Shawn Donnan, *China offers concessions to avert trade war with US*, FINANCIAL TIMES, Apr. 9, 2017, <https://www.ft.com/content/6c14b8fe-1ce5-11e7-a454-ab04428977f9> (last visited Apr. 24, 2017).

另一方面，近日川普與習近平的會晤，美牛議題亦成為中國承諾開放之事項。中國雖於去年發布有條件解除美牛禁令之公告，然業者表示其仍無法成功進入中國，故雙方對於美牛進口檢疫要求的協商也令人格外關注。中國是否會開放美牛，以及其他中美貿易問題該如何緩解，仍值得後續觀察。

