

## 加拿大新的乳製品定價政策引發歐美各國貿易關切

楊筑羽 編譯

### 摘要

根據北美自由貿易協定，美國生產的乳製品原料得免稅進入加拿大市場，在加拿大國內生產的乳製品原料，反而因國家供應鏈管理系統控制，價格較高，故美國進口品過往在加拿大原料市場具有絕對優勢。然而，今年加國開始實施乳製品定價措施，使國內乳製品加工商可以國際價格購買本國原料，對此美方認為加國刻意替代美國之進口品，造成其進口商大規模損失，而加國則反駁，該措施並無縮減美國進口之意圖，僅提供國內乳製品業者得以國際市場價格購買國內原料之權利。除了美加兩國，本措施亦引起其他國家關注，若此爭議未能妥善解決，可能影響跨太平洋夥伴關係協定之進展。

(取材自：*Senators Urge USTR To Act On Canadian Dairy Pricing Strategy*, INSIDE U.S. TRADE, Dairy Report, Sept. 2, 2016.)

加拿大新的乳製品定價政策在 2016 年 9 月初受到美國國會的關注。來自各乳製品生產州的聯邦參議員們敦促美國貿易談判代表 (United States Trade Representative, USTR) 傅洛曼 (Michael Forman) 調查加拿大正在實施、以及即將於秋天實施的超濾牛奶 (ultrafiltered milk) 定價政策，是否違背了與美國間自由貿易協定下之承諾，並且迫切要求美國採取行動以使加拿大遵守其義務。

本文將以此為背景，介紹加拿大乳製品定價政策引起之相關爭議。首先簡介加拿大乳製品之定價策略，接著探討美加兩國對此之正反意見，最後評析本次爭議在國際貿易上所造成之影響。

### 壹、加拿大乳製品定價政策簡介

根據北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)，美國乳製品原料得以免稅進入加拿大市場，故美國進口原料相較於由加拿大國內供應鏈管理系統 (National Supply Management System) 所控制之加拿大國產原料，得以較低價且大量地供應加國乳製品業者<sup>1</sup>，造成加拿大境內原料業者之獲利受損。對此，今(2016)年 4 月加拿大牛奶供應管理委員會 (Canada's Milk Supply Management Committee, CMSMC) 公布暫時性政策，即針對安大略省於 5 月 1

<sup>1</sup> *Schumer Weighs In On 'Restrictive' Canadian Dairy Policies*, INSIDE U.S. TRADE, Daily News, Sept. 30, 2016.

日至 7 月 31 日間製造起司過程中所需要的超濾牛奶原料，所實施的第六類(Class VI)原料定價政策。該政策使加拿大的起司製造商得以國際市場價格購買安大略省生產之超濾牛奶，而非適用原先由國內供應管理系統控制之較高價格，故使安大略省提供之超濾牛奶原料較美國進口原料便宜，進而取代之<sup>2</sup>。

然而，該暫時性政策僅針對安大略省，其他省份並未因此受有競爭利益，因此加拿大乳業之利害關係人隨後便推動了一個涵蓋全國之長期解決方案，使加拿大原料得成功地與美國進口產品競爭，即第七類原料定價政策。由於第七類原料定價政策之細節尚未確定與公布<sup>3</sup>，目前僅知其將含蓋與安大略省第六類定價政策相同之產品，而為了確保加拿大境內所有省份皆有足夠時間來實施新政策，CMSMC 更決定延長第六類暫時性措施至今年 11 月，以無縫接軌新的第七類定價政策<sup>4</sup>。

第七類定價政策將取代原先之暫時性政策，並實施長達 7 年。在 7 年的期間內，加拿大國內非固體脂肪包含超濾牛奶在內等原料，將以美國、歐盟及大洋洲中最低之國際價格出售，並且逐月調整。對此，加拿大之加工商及製造商亦達成原則上的共識。

## 貳、美加雙方針對系爭定價政策之貿易爭議評析

早在今年 6 月，加拿大的乳製品定價計畫就已經成為美國財政委員會貿易小組聽證會之重點，不僅小組主席戴夫雷徹特（華盛頓州的參議員 Dave Reichert）公開譴責加拿大政策，美國產業代表更出面闡釋該政策是如何影響國內產業利益。對此，USTR 僅回應加拿大官方已察覺到縮減美國超濾牛奶進口將對該國造成負面影響，但並未多作評論。

今年 8 月 31 日，紐約州聯邦參議員查克舒默（Chuck Schumer）與威斯康辛州聯邦參議員塔米鮑德溫（Tammy Baldwin）進一步致信 USTR 及農業部，表達對加拿大政策的不滿。參議員於信中表示：「我們敦促美國調查我國進口商品在安大略省第六類原料定價政策及國家原料策略(National Ingredients Strategy)下，是否因受到不公平待遇而被加拿大國內原料所取代，並且確保我國貿易權利不受侵害。加拿大不得一再地侵害美國於貿易協定下所保證之減讓價值，我們要求美國竭盡所有可行的方法使加拿大遵守其貿易承諾。」

<sup>2</sup> *Canada Takes Step To Curtail U.S. Imports With New Dairy Program*, INSIDE U.S. TRADE, Daily News, June 2, 2016.

<sup>3</sup> Brenda C. Swick & Dylan Augruso, *Canada: U.S. Senators Respond To News Of Canadian Dairy Industry Changes*, MONDAQ, Sept. 15, 2016, <http://www.mondaq.com/canada/x/527262/international+trade+investment/US+Senators+Respond+to+News+of+Canadian+Dairy+Industry+Changes> (last visited Oct. 14, 2016).

<sup>4</sup> *Canada To Implement Dairy Pricing Strategy; U.S. Industry Charges Undermining Of TPP Intention*, INSIDE U.S. TRADE, Daily News, Aug. 8, 2016.

該信並指控第六類定價政策與即將實施的第七類定價政策，似乎是刻意設計來鼓勵加拿大加工商使用更多由加國生產之牛奶及乳製品，以取代美國之進口產品。他們更表示，自從今年安大略省開始實施第六類臨時定價政策後，已造成美國乳製品產業（如紐約州的巴達維亞市牛奶產品合作公司 O-AT-KA）相當嚴重的損失。

針對此爭議，加拿大認為允許加工商以國際市場價格購買原料之政策，並不構成對國家提起貿易救濟之要件，且該政策亦非刻意縮減美國進口，而是使加拿大加工商得以自由選擇國產或美國進口乳製品，因此並未導致任何進口障礙。

### 參、加拿大系爭定價政策引發國際間之貿易關切與影響

除了美國，歐盟、紐西蘭、澳洲及墨西哥之乳製品出口業者對於近來加拿大增加乳製品貿易限制之行為，亦以聯合信向各自的貿易及農業官員表示「憤慨」。聯合信中指出加拿大採取過多的保護貿易政策，違反國際貿易義務並且試圖以壓低全球市場價格達到貿易轉移，與自由市場、公平與透明之貿易原則相悖<sup>5</sup>。然而，根據紐西蘭新聞指出，由於第七類定價政策尚未實施，有異議之國家尚無法正式向世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）提起控訴<sup>6</sup>。

此外，系爭措施亦與當前最受矚目的跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）有某些政治連結關係。繼加拿大於 2016 年 2 月決定參與 TPP 後，便牽動各國乳製品市場開放之談判立場，尤其是美國相關產業團體及國會議員深知加拿大乳製品是美國在 TPP 農業談判最可能有所收穫之項目，並期待加拿大乳製品能完全開放市場<sup>7</sup>。然而，加拿大現在卻實施了新的乳製品定價政策，對美國乳製品產業造成負面影響，有違美國對 TPP 之期待，另有消息指出，眾議院議長保羅瑞安（Paul Davis Ryan）對系爭措施亦多次表達不滿，而此將會是影響 TPP 通過之重大因素<sup>8</sup>。

<sup>5</sup> Mary Ellen Shoup, *US international dairy groups call out Canada dairy trade*, DAIRY REPORTER.COM, Sept. 13, 2016, <http://www.dairyreporter.com/Regulation-Safety/US-international-dairy-groups-call-out-Canada-dairy-trade> (last visited Sept. 20, 2016).

<sup>6</sup> Rebecca Howard & Rod Nickel, *New Zealand dairy industry worries over Canada pricing plan*, REUTERS CANADA, Sept. 30, 2016, <http://www.reuters.com/article/canada-newzealand-dairy-idUSL2N1C516U> (last visited Oct. 14, 2016).

<sup>7</sup> 林麗芳，「加拿大參與 TPP 對美國乳製品談判立場之可能影響評析」，農政與農情，第 245 期（2012）。

<sup>8</sup> INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 4.