

## 亞太各主要國家參與 TPP 面臨之農業課題

許聖章\*

「跨太平洋經濟戰略夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP)最早於 2002 年被提出，在 2005 年簽訂並於 2006 年正式生效，目前成員國有紐西蘭、智利、新加坡及汶萊，即所謂的 P4。TPP 是全面關稅自由化的協議，紐西蘭、智利、新加坡間的所有關稅將降為零(與汶萊間則 99%項目降為零)，此外 TPP 的內容亦包含動植物檢疫標準(SPS)、貿易技術障礙(TBT)、競爭政策、智慧財產權、政府採購、爭端解決方式、勞動及環境相關條款、金融服務與投資等項目。初期此協議並未得到太多的重視，在 2008 年美國布希政府提出欲加入 TPP 的協商，歐巴馬政府上任初期並未有積極性的作為，但在 2009 年 11 月 APEC 領袖會議美國宣布想要加入 TPP 之後，澳洲、秘魯、越南、馬來西亞也宣布加入協商的行列，近來美國正積極與這些國家進行磋商，預定於 2011 年 11 月 APEC 領袖會時，達成同時加入的目標。以下針對幾個重要國家 TPP 農業協商的態度及因應措施。

### 一、美國

在 APEC 成立之後，1993-1998 年為 APEC 成長時期，美國原本希望藉由 APEC 能加速亞太地區的經濟整合，但在 1997 年柯林頓政府時代欲推動對特定部門或產品的雙邊自由化措施，受到日本的反對而未能成功整合(Barfield and Levy, 2009)。在 1997 年金融風暴之後，東亞高峰會(East Asia Summit, EAS)、東協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)+3(APT)及東協+6<sup>1</sup>相繼被提出，這些所謂"亞洲地區主義"的盛行，主要因為 1997 年亞洲金融風暴後，亞洲地區國家認為需要屬於亞洲地區的國際組織，來解決亞洲地區的問題；WTO 杜哈回合談判陷入僵局，亞洲國家欲透過區域性的組織以追求貿易自由化；企圖趕上美國及降低 NAFTA 所帶來的衝擊。而在這些區域性的組織中，美國均被排除在外，Bergsten 和 Schott(2010)認為幾個

---

\* 國立高雄大學 應用經濟系 助理教授，Email: ssheu@nuk.edu.tw.

<sup>1</sup> ASEAN+3：東協+中國、日本、韓國；ASEAN+6：東協+中國、日本、韓國、紐西蘭、澳洲、印度。

主要的亞洲國家，目前以亞洲地區的經濟整合為優先，以 WTO 或 APEC 架構為主的經貿談判則次之。不久將來，藉由深化經濟的結合，進而達成貿易及貨幣協定，進而形成亞元區(Asian Bloc)，此一發展將如 20 年前美國前國國務卿所說的，將在"太平洋中間劃一條界線"，這是美國所不樂見的。如果東亞自由貿易區形成，Bergsten 和 Schott 估計美國出口將損失 250 億美元，減少 20 萬個高薪資的工作，並且隨著時間拉長，衝擊將越大。此外，為因應中國的崛起，部分亞洲國家希望美國能加強其在亞洲的經濟及軍事的角色，藉以牽制中國在亞洲地區的影響力。

所以為搶回經貿主導權及亞太戰略考量，美國進而於 2008 年提出加入 TPP 的構想。雖然 TPP 當前及未來成員國與美國貿易量比重並不高，TPP 有兩個重要的特性吸引美國的注意，其一是 TPP 的成立是建構在 APEC 成員國，並且不具排他性，其他國家可藉由協商加入；其二是 TPP 對貿易自由化高標準的要求(零關稅)，符合美國對貿易自由化的追求目標，尤其是在 WTO 杜哈談判缺乏進展的情形下(Bergsten and Schott, 2010)。因此美國期待能藉由創造一個亞太經濟整合的平台，以擴展美國出口，增進美國利益。而一開始先與 P4 成員、澳洲、秘魯及越南建立基本架構，再擴展至其他國家。在與新加坡、澳洲、秘魯、智利等與美國有簽訂 FTA 的國家談判過程中，可以將勞工、環境、智慧財產權等相關議題的標準提高為「白金級」等級，以使各個 FTA 間規則的制定能齊一。另外，Solis(2011)認為 TPP 可以做為美國「競爭性自由化策略」(Competitive Liberalization Strategy)的有效工具，藉由一開始吸引夠多的國家加入，則將使其它國家認為在未來加入 TPP 的成本將提高，而增加其加入 TPP 的誘因。Elms(2009)也認為 TPP 是讓美國重回亞洲區域整合的有效政治策略，而由最近各亞洲主要國家認真考慮加入 TPP 可以看出。

然而美國所主導的 TPP 談判將面臨幾項挑戰，一、參與談判國家(包括美國本身在內)可能不願對於敏感部門(如勞工、農業)讓步。如美國尚未與紐西蘭簽訂 FTA，因紐西蘭為農業生產大國，與美國部分農業產業具高度競爭關係，因此談判過程將困難重重。美國雖與澳洲已簽訂 FTA，但糖業在當時並未被包含在內，此外還有其他產品自由化的程度不完全或自由化的時程被拖延。另外美國須考慮低所得國家如越南未來的發展狀況，制定相關的義務。二、如何整合既有並須

遵守或正在協商中的義務，並且考慮未來其他國家加入此協議的可能性。既有協定中參雜著高標準(Gold Standard)與只考量部分範圍的協議，其中充滿了阻礙經濟整合的例外條件。所以美國如果沒有同時讓步，很難說服其他國家進行更深入的經濟整合(Bergsten and Schott, 2010)。

## 二、日本

由於對手韓國分別與美國及歐盟皆相繼簽訂 FTA，日本於 2010 年提出考慮加入 TPP 協商的構想，在 2010 年 APEC 年會上，以地主觀察員的身分參與協商，隨即受到農業團體及農民的反對，雖然當時民意調查顯示有近一半民意支持加入 TPP。但之後因 2011 年 3 月的大地震所產生的大海嘯，對日本農業縣造成嚴重衝擊，因此日本加入 TPP 的步調在當時受到相當程度影響。

然而近來新任首相野田佳彥對加入 TPP 談判，亦開始表達強烈的意願，主要受到 2011 年 10 月美國國會過美韓 FTA 的影響，再加上日圓升值及電力不足，日本以汽車為首的產業界，強烈要求日本政府能儘快對是否參與 TPP 的談判做出決定。依據日本經濟產業省 2010 年的報告試算，在日本未加入 TPP，亦未與美國、歐盟及中國簽訂 FTA，而韓國與美國、歐盟、及中國接簽訂 FTA 的最不利情境下，日本 GDP 將減少 10.5 兆日圓，而就業人口將流失 81.2 萬人。

不過執政的民主黨中持反對意見者亦不在少數，加上農業部門的高度疑慮，如近日日本酪農政治聯盟向日本農林水產省，遞交日本全國 8 萬多位酪農反對參加 TPP 的聯署書；日本東北 6 縣亦要求政府對加入 TPP 談判，應審慎因應，避免對災區農家造成打擊；日本農協亦召集相關集會，反對 TPP 的談判。

日本政府因此研擬增加對日本農家直接補助金的支付額度，亦即擴大現行針對稻米、小麥、大豆等農家之戶別所得補償方式，調整現行對進口農產品課徵高關稅，以維持國內農產品價格之政策，藉此符合貿易自由化下的相關規定。而農家直接支付的財源，則來自受惠於經濟合作協定的企業及家庭，至於詳細的制度設計，將藉由國民議論依個別經濟合作協定，另行訂定之。同時日本政府將推動農地大規模化，使農家規模結構調整至以單一平地農家規模達 20~30 公頃者所占比例最高為目標，並增加新的年輕農民加入農業生產的行列。此外，

日本政府將成立「農林漁業成長產業化基金」，鼓勵農林漁業者進入加工、銷售領域，以推動提高產品附加價值的「6 級產業化」，日本政府將補助農家、農業法人、漁業者 200 億日圓設置加工設施。

由於日本國內支持與反對的力量仍處於拉扯階段，對於是否參加 TPP 談判或與澳洲簽訂 FTA 目前仍無法有具體的時程。所以由前經濟產業大臣主持的經濟合作團隊，即建議透過非正式協議方式與 TPP 會員國進行協商，不過民主黨內慎重派仍對此項建議有疑慮。

### 三、韓國

韓國在 1997 金融風暴後，為穩定農場經營管理及支持中小型農場，其政府提出發展友善環境農業、直接給付及災害保險制度等。所以韓國在 1997 年制定「環境友善農業推動法」，並訂定 1998 年為環境友善農業元年，而環境友善農業直接給付制度也於 1999 年開始實施，其對象為在保護地區且願意轉換期耕作方式為環境友善或有機耕作之農場。另外，為因應 WTO 所帶來的衝擊，韓國亦從 1997 年起，對提早退休之農民給予直接給付，而於 2001 年開始對稻農實施全面性的所得支持政策。一開始直接給付對象為 1998-2000 休耕之稻農，第一年給予每公頃 250,000 韓元，但最多只能給付 2 公頃。之後給付逐年提高，在 2004 年時，每年給付提高至 600,000 韓元，而 2005 年時則提高至 700,000 韓元。除此之外，尚有其他規模較小之直接給付制度，如「友善環境直接給付」、「不利條件地區直接給付」、「鄉村景觀保護直接給付」等(KREI, 2010)。

韓國政府針對稻米產業，也揚棄過去 50 年所實施的收購政策，改採存糧系統來確保糧食安全。所以除了稻米的固定給付外，韓國政府另外實施彈性變動給付措施，其作法為給付目標價格與市場價格差距之百分之八十五。其中目標價格的設定方式為過去五年中，在剔除最高及最低平均年價格下，其它三年之平均價格，以 2005 至 2007 年為例，目標價格為每 80 公斤 170,083 韓元。此一制度類似於美國所實施之“反景氣循環給付”。

從 2002 年與智利簽訂 FTA 之後，韓國陸續與多個國家簽訂 FTA，至 2011 年止，已簽訂並且生效的 FTA 共有 43 個，其中包括 27 個歐盟國家，10 個東協國家，4 個 EFTA 國家，智利及新加坡。在加上 2012 年生效的美韓 FTA 及已簽定與秘魯的 FTA，則將增加至

45 個。而目前正與加拿大、墨西哥、澳洲、土耳其等 12 個國家協商 FTA。在協商 FTA 的過程中，農業部門的反彈相當強烈，韓國政府為平息農民的恐懼，除了制定補償計畫，並提出強化農業部門競爭力的相關計畫，在 2004 至 2010 年間提供 1.2 兆韓元，協助受 FTA 影響之農漁民。

韓國已相繼與歐盟及美國簽訂 FTA，而與美國之 FTA 預計將於 2012 年 1 月生效，依據韓國對外經濟研究院(KIEP)等 11 個研究機構所撰寫的最新報告顯示，韓國農產品自美國進口將因美韓 FTA 增加而大於自全球其他國家，未來 15 年，自美國進口農產品將每年增加 4.2 億美元，自全球其他國家則增加 2.6 億美元。韓國農業產值將每年減少 8,150 億韓元，其中畜產生產將減少 1,866 億韓元。在水產方面，未來 15 年間自美國將每年增加 1,178 萬美元的水產進口，而韓國國內水產業生產將每年減少 295 億韓元，其中明太魚等遠洋漁業將每年大幅減少 154 億韓元。總計預估 15 年間農業生產將減少 12.2 兆韓元，水產將減少 0.4 兆韓元，韓國政府於 2007 年美韓簽定 FTA 時，曾擬訂將在 10 年內投入 21.1 兆韓元於農水產業，以彌補其國內農水產業因加入美韓 FTA 所蒙受的損失。

韓國目前已與 TPP 協商國中的新加坡、美國、秘魯、馬來西亞、越南及汶萊簽訂 FTA，而與澳洲及紐西蘭的 FTA 也正在洽談中。在穀物類方面，如果加入 TPP，雖然稻米可能可以排除，但將面對來自美國要求開放大豆及馬鈴薯進口的壓力，對智利及秘魯，則必須開放更多的玉米及馬鈴薯進口。在畜牧類方面，韓國與東協簽訂之 FTA 對家禽的開放程度較小，所以加入 TPP 將增加來自東協的進口，另外對智利也將開放其冷凍雞肉、牛肉、及乳製品(優格除外)之進口。在水果方面，由於與美國之 FTA，對水果開放有 10 年的寬限期，因此加入 TPP 將面臨水果類的開放；與東協之 FTA 目前則對香蕉、鳳梨及柳橙類排除，蘋果及梨子之關稅則部分降低；與智利間之 FTA，蘋果及梨子列為排除項目，柑橘類、香蕉、鳳梨及其他熱帶水果則將於杜哈發展議程(Doha Development Agenda, DDA)結束後進行協商。所以農業整體而言，加入 TPP 的整體效益並不太顯著(Choi, Chung, and Choi, 2011)，但確切的影響仍需視 TPP 新進五國協商結果及日本最後決定是否加入而定。

#### 四、紐西蘭

紐西蘭目前並未與美國簽訂 FTA，由於紐西蘭之農業部門在世界市場上具有高度競爭力，尤其是乳品市場。因此美國乳品業透過 30 位參議員聯合向貿易代表施壓，希望能將乳品業排除於談判的項目之外，其所持理由是紐西蘭的乳品業在紐西蘭為獨占事業，開放其進口將造成不公平的競爭(Trans-pacific Partnership Digest, 2010)，然而紐西蘭的總理 John Key 表示紐西蘭並不接受任何排除農業的協議(Young, 2010)。

紐西蘭與亞洲其他國家，如日本、韓國、或台灣，在面對 TPP 談判時，所關心的議題不大相同，有些人擔心外國企業收購紐西蘭乳品業者或收購農場，使農業生產失去自主性(Wallace, 2010)。近期在 TPP 的協商過程中，開始出現外界質疑的聲浪，由於先前協商過程及內容並未對外公布，外界或反對人士由最近外洩的文件中，發現紐西蘭政府對美國在智慧財產局及藥品議題上讓步太多，而要求停止協商(PIJIP, 2011；Green Party, 2011)。

## 五、澳洲

澳洲目前除了與秘魯尚未簽訂 FTA 外，與現有 TPP 協商國皆已簽訂 FTA，只是各國間 FTA 的條件不大相同。除美國之外，澳洲與其他各簽訂之 FTA 都設有具體降低關稅的時間表，而澳洲與美國於 2005 年簽訂 FTA，但澳洲對目前 FTA 中對農業相關產品的限制並不滿意，尤其是糖類的進口限制，Adamson(2010)認為與美國之 FTA 充滿權宜措施、保護主義、及價格與數量的觸發機制。所以加入 TPP 最大的好處將是可以在 TPP 協商中重新審視與美國簽訂之 FTA，使美國移除「出口強化政策」及「進口限額」，只保留直接給付的農業補貼政策，但美國方面則傾向不修改已簽訂的 FTA，至少在短期內。

另外由於澳洲的特殊地理位置，使 TPP 中有關 SPS(Sanitary and Phytosanitary Agreement) 和 TBT(Technical Barriers to Trade Agreement)的相關規定對澳洲及紐西蘭的農業有特別的幫助，如確保食物安全、乾淨及綠色的生產系統(Adamson, 2010)，藉此提高農產品的競爭力，例如美國爆發狂牛症，澳洲因此取代美國成為日本的牛肉的主要進口國。

## 六、中國

目前中國仍在持續觀察 TPP 發展的方向，目前並不急於馬上選擇加入 TPP，主要原因與美國類似，亦是著眼於戰略考量，中國目前已與 TPP 協商國中的智利、新加坡、紐西蘭、越南、汶萊及馬來西亞簽訂 FTA，所以一方面並無急迫性，另一方面中國先前大力支持東協+3 的成立，如果在此時加入 TPP，則將使其原先預計將美國排除在外的戰略佈局喪失作用。然而，除了以零關稅的目標之外，美國在 TPP 九國協商中，特別強調對勞工就業及生產環境條件高標準的要求，有鑑於中國曾經因太晚加入 WTO 而需做出過多讓步(沈銘輝，2011)，對此中國針對加入與否及何時加入，其內部仍在仔細評估中。

## 七、結論與建議

TPP 原始成員國 P4 中智利、紐西蘭、澳洲皆為農業生產大國，因此農業部門並未像在一般自由貿易協定中被排除，也因此造就 TPP 成為高度貿易自由化的協定。美國基於經濟戰略的考量選擇加入 TPP，並同時吸引亞太其他國家的興趣，而由美國所主導的 TPP 九國談判，正在進行中，雖然預計於 2011 年 11 月達成協議，但目前的最新消息顯示有可能於 2011 年 11 月 APEC 高峰會時並無法完成最後的協商。由於美國農業部門目前仍存在相當多的補貼政策，加上農業部門對國會遊說的力量強大，因此最後協商的結果是否能維持原有 TPP 對農業部門高度開放的原則，將值得持續觀察。日前政府宣布以預定 10 年內加入 TPP 為目標，由於我們並未與現有 TPP 九國簽訂 FTA，因此未來倘若加入 TPP，將必須全盤接收 TPP 既有規範，假定 TPP 九國協議在農業部門開放程度上維持 P4 原始的規範，則台灣加入 TPP 意味著農業部門的完全開放將勢在必行。

由於台灣快速的經濟發展，農業部門占整體經濟 GDP 的比例，以 2010 年為例，已下降至 1.6%，就業人口亦下降至只佔勞動力的 5%，加上農業工作者年齡老化及經營規模過小的問題，全面開放將對農業部門造成一定程度的衝擊。以農業部門所扮演的角色而言，在面對貿易自由化的壓力下，台灣與韓國及日本面臨類似的難題，但韓國與日本在農業議題上處理的方式卻不盡相同。由於農業部門對日本政府的遊說力量相當大，目前日本仍以高關稅保護稻作生產，因此當日本面對是否參與 TPP 協商時，一直面臨農業部門的抵擋，因此如何使農業能藉由競爭力的提升，而能在開放之後能保有農業生產，是日本目前所遭遇的難題。然而韓國因 1997 金融風暴之後，提出一連

串對農業的改革方案，雖然過程中農業部門亦有反對聲浪，但在高額的農業預算為後盾下，以環境友善農業為目標，搭配實施直接給付措施，所以除了正與紐西蘭及澳洲洽談 FTA 外，目前韓國與其他 TPP 七國皆已簽訂 FTA，因此韓國在未來加入 TPP 時，來自農業部門的阻力應相對會小很多。

目前台灣農業部門的處境與日本較為相近，但農業部門對加入 TPP 反對的聲浪並不如日本強烈，所以加入 TPP 後，農業部門開放程度將更為徹底，也因此政府部門須有長期政策規劃，並確切執行。當前台灣農業部門仍保有相當多的自然資源，如果政府部門能以特定政策為目標，如有機農業生產，藉由開放的契機，在完備的制度設計下，吸引新的人才投入，藉由市場競爭，經營規模的擴大，全面改造農業生產方式，則未來台灣農業的發展仍將令人期待。

#### 參考文獻：

沈銘輝，"跨太平洋夥伴關係：美國應對東協合作"，中國社會科學院亞洲太平洋研究所，2011。

Adamson, Dave, " TPP Colloquium: Agriculture", School of Economics, University of Queensland, 2010.

Agriculture in Korea, Korea Rural Economics Institute, 2010.

Barfield, Claude and Philip I. Levy, "Tales of the South Pacific: President Obama and the Transpacific Partnership", International Economic Outlook, American Enterprise Institute for Public Policy Research, No. 2, 2009.

Bergsten, Fred and Jeffrey J. Schott, "Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement", Peterson Institute for International Economics, 2010.

Choi, Sei-Kyun, Dae-Hee Chung, and Gyu-Dam Choi, "Trans-Pacific Partnership Agreements: Results of Negotiations and Implications for Accession", Research Reports, Korea Rural Economics Institute, 2011.

Elms, Deborah K., "From the P4 to the TPP: Explaining Expansion Interests in the Asia Pacific." Paper presented at the Asia-Pacific Trade Economists' Conference Trade Led Growth in Times of Crisis, 2009.

Green Party, "Key must come clean about TPP and Pharmac before election", 2011, (source:

<http://www.scoop.co.nz/stories/PA1110/S00381/key-must-come-clean-about-tpp-and-pharmac-before-election.htm>.)

PIJIP, "STATEMENT: Reject U.S. Intellectual Property and Pharmaceutical Proposals in the Trans Pacific Partnership", Infojustice.org, 2011. (source: <http://infojustice.org/archives/5862>)

Solis, Mireya, " Last train for Asia-Pacific Integration? U.S. Objectives in the TPP Negotiations", Working Paper No. 201102, Waseda University Organization for Japan-US Studies, American University, 2011.

Wallace, Neal "Foreign Investors Again Eye NZ Farms", The Trans-pacific Partnership Digest, School of Law at the University of Auckland, 2010.

Young, Audrey, "Key Plays Down US Trade Warning", The Trans-pacific Partnership Digest, School of Law at the University of Auckland, 2010.