



跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)對加拿大農業的影響與機會

留浩洋

中華經濟研究院 第三研究所 輔佐研究員 譯稿

摘要

本文摘譯自加拿大農業食品政策學會（Canadian Agri-Food Policy Institute）於 2019 年 The CPTPP and Benefits to Canadian Agriculture 報告，主要探討加拿大於 CPTPP 下對於成員國與非成員國間、及多邊自由貿易協定等規範的貿易現況與競爭關係，說明對於加拿大農業進出口的影響與機會。

CPTPP 涵蓋環太平洋地區的 11 個國家，其中，日本是 CPTPP 成員國中最大的經濟體，其次為加拿大，澳大利亞和墨西哥。在面臨國際間多邊貿易協定交流與合作盛行的時代，CPTPP 對於成員國間促進農產品和食品貿易方面的影響至關重要。若以加拿大農業食品出口的角度而言，其對於 CPTPP 所增加的貿易收益之關注，主要與日本有關，包括肉類和穀物。加拿大於 2017 年的農產品出口總額達 640 億加幣，其目標是在 2025 年將出口額增加到 850 億加幣。因此，CPTPP 提供的機會將有助於加拿大農產品出口及農業食品行業發展，並尋找或加入新市場。為因應 CPTPP 創造的機會，加拿大面臨的挑戰是必須有效地為自身農產品在規模遠大於加拿大的市場（如日本）中尋找定位，並開發足夠的產能使其農產品與日本規模相當。

關鍵詞：跨太平洋夥伴全面進步協定、CPTPP、關稅、農產品貿易





跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)對加拿大農業的影響與機會

壹、前言

「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)涵蓋太平洋沿岸地區的 11 個國家(加拿大、墨西哥、秘魯、智利、紐西蘭、澳大利亞、馬來西亞、越南、汶萊、新加坡、日本)。其中,加拿大、澳大利亞、日本、墨西哥、紐西蘭和新加坡等 6 個成員國已於 2018 年底批准該協議,使其於 2018 年 12 月 30 日生效。越南亦於 2018 年 11 月 12 日通過 CPTPP 與相關文件決議,成為第 7 個批准該協議的國家。

就整體規模而言,CPTPP 擁有近 5 億(占全球 7%)人口規模;GDP 超過 11 兆美元(占全球 13.1%)。日本是成員國中最大的經濟體,其次分別是加拿大、澳大利亞和墨西哥(圖 1)。

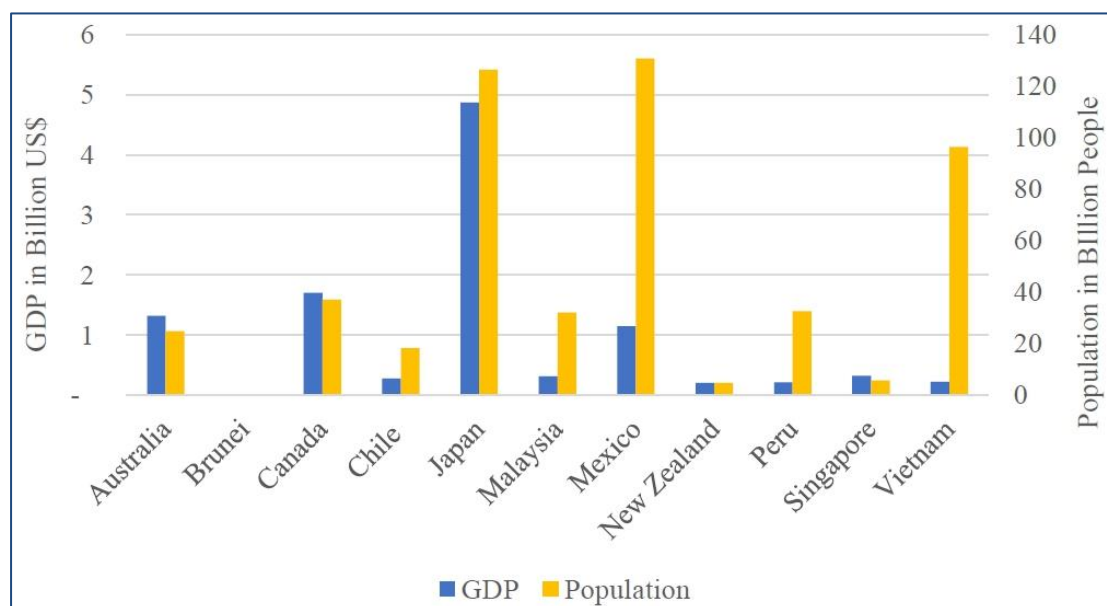


圖 1 CPTPP 成員國 GDP 和人口數

資料來源: World Bank and United Nations Population Division. World Population Prospects: 2017 Revision.



CPTPP 為成員國之間增加了進入市場的條件，協議所涵蓋的貿易優惠亦廣泛地影響各國的貿易競爭。這樣的複雜關係，有時也被稱為自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的“麵碗（noodle bowl）”¹ 效應。部分 CPTPP 成員國已經與其他 CPTPP 成員國簽訂了雙邊或區域自由貿易協定（FTA）。如加拿大與墨西哥根據北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）簽署了自由貿易協定。另美國、墨西哥與加拿大於 2018 年 11 月底簽署新版北美自由貿易協定（NAFTA），名稱為美國-墨西哥-加拿大協定（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA），以維護美國、加拿大與墨西哥 3 個國家的自由貿易區架構，惟此一協定目前仍待各國立法機構批准方能生效。至於其他 CPTPP 成員國間，也有現行的自由貿易協定。除此之外，部分 CPTPP 成員與 CPTPP 以外的其他國家簽訂自由貿易協定，其中包括加拿大的重要競爭對手。例如，加拿大、墨西哥、澳大利亞、智利、秘魯和新加坡皆各自與美國簽訂自由貿易協定，而加拿大和其他幾個成員國也與歐盟（European Union, EU）簽訂自由貿易協定。

貳、評估 CPTPP - 一個戰略層級方法

有鑑於個別產品、市場、公司以及跨區域自由貿易協定“麵碗”問題的複雜性，由加拿大觀點對 CPTPP 進行的第一層級分析，採用了漸進式方法（An incremental approach）。首先，在評估影響時，考慮進入現有自由貿易協定下的權利。其次，檢視目前基本或最惠國（Most-Favored-Nation Treatment, MFN）² 稅率差異，此一作法可為加拿大有效地確認其加入 CPTPP 的新權利。下一步，是預測未來市場實際的競爭狀態，亦即在 CPTPP 成員國市場中的既有進口供應商以及加入 CPTPP 後市場的競爭對手評估其市場規模。就邏輯來說，CPTPP 下的市場進入必須是新的市場進入機會且具有實質意義者，對加拿大而言才具有價值。

這種方法適用於以加拿大作為出口商，且具有“防禦”利益的農產品。

¹ 麵碗效應：意味著雙邊與多邊協議之間的優惠待遇與規則，其複雜程度如同義大利麵條般糾結，對於多邊貿易體系可能帶來負面影響。

² 最惠國待遇是世貿組織成員國同意對其他世貿組織成員國，在貿易和關稅等規範下之優惠和豁免。



部份指標產品包括豬肉、牛肉、小麥、油菜籽、大豆和馬鈴薯，被用以確認未來的機會和戰略重點。此一階段的驗證方式，可根據 CPTPP 成員國關稅表（附表 1）資料、聯合國國際貿易統計（UN Comtrade data）現有產品貿易流量的數據，以及經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的消費和生產數據等統計資訊。

加拿大擁有“防禦”利益的農產品組合相對狹小，如乳製品、家禽和雞蛋，但隨著加拿大和歐盟間根據“全面經濟貿易協定”（Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）新市場的核准加入，以及預期加拿大與美國、墨西哥之間 USMCA 的加入，皆可以納入考量與效益評估。

參、加拿大“防禦” - CPTPP 下的貿易機會

對於許多產品/國家組合而言，數種農產品的現有基本關稅已經為零（附表 1）。加拿大已對五個 CPTPP 成員國（墨西哥、紐西蘭、澳大利亞、汶萊、新加坡）所有指標農產品（豬肉、牛肉、小麥、油菜、大豆、馬鈴薯）徵收零關稅，因此，在 CPTPP 不會出現增加競爭者進入市場的情況。

該表明顯的例外是日本。日本對豬肉負有重大任務，在保障機制（差別稅制或“生產價格³（gate price）”）下，對牛肉和小麥的關稅較高、對馬鈴薯的關稅較低。此外，加拿大與日本之間目前沒有既有的自由貿易協定亦無法優先進入日本市場，故加拿大在 CPTPP 下可獲得加入新的市場機會。最後，就經濟規模和人口來看，日本對加拿大而言是一個非常大的市場，且加拿大已成為日本進口供應國。

根據 CPTPP，加拿大的部分關稅將大幅調降（附表 2）。對於日本而言，加拿大大幅降低了適用於豬肉“生產價格”機制的關稅。這些變化極為複雜，部分關稅在生效時調降，而另部分則分階段進行。加拿大還獲得了對進入日本牛肉市場產生貿易壁壘的實質性減免，關稅從 16 年來的 38.5% 下降到 9%。此外，從加拿大獲得小麥的貿易方式亦較複雜，因涉及加拿大某些農產品線受國家特定配額（Country Specific Quota, CSQ）4 萬噸限制，及受日本全球關稅配額（Tariff Rate Quota, TRQ）限制，其他農產

³ 農產品銷售的價格直接來自生產者。



品線 5 年內應取消關稅。

馬來西亞、越南和秘魯皆對指標性農產品存在保護措施，如豬肉、牛肉及越南的馬鈴薯；對於 CPTPP 成員國而言，馬來西亞將在 16 年內取消其豬肉 TRQ；越南和秘魯將分別以 9 年和 11 年取消豬肉關稅；越南在協議簽訂 4 年後取消牛肉關稅，與秘魯的豬肉規定非常相似；且越南將在協議簽訂 4 年後取消馬鈴薯關稅。

有趣的是，影響加拿大的競爭條件，在日本與馬來西亞、秘魯或越南完全不同。加拿大進口到日本主要供應的農產品包括豬肉、牛肉和小麥，且以牛肉和小麥為主，但美國目前在日本進口供應商仍處於領先地位（圖 2、圖 3）。根據 CPTPP，加拿大可以利用日本市場提供的優惠關稅，與美國農產品出口產生競爭優勢，但這樣的市場條件伴隨進入優勢，或者是限於進入該新市場的前期。然而，更重要的是要了解加拿大可能會面臨日本與其他 CPTPP 成員國在牛肉和小麥（尤其是澳大利亞和紐西蘭）的競爭，以及歐盟國家最近與日本簽署的自由貿易協定中的競爭，如豬肉。

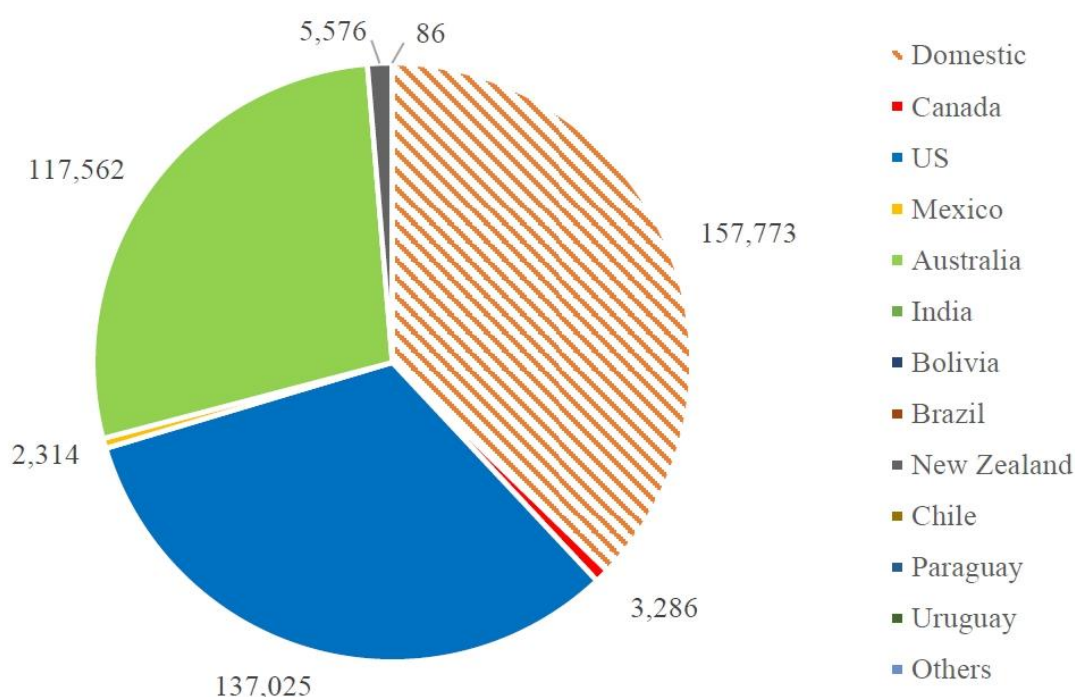


圖 2 日本進口冷凍牛肉的來源（2017 年，噸）

資料來源：UN Comtrade, OECD data.

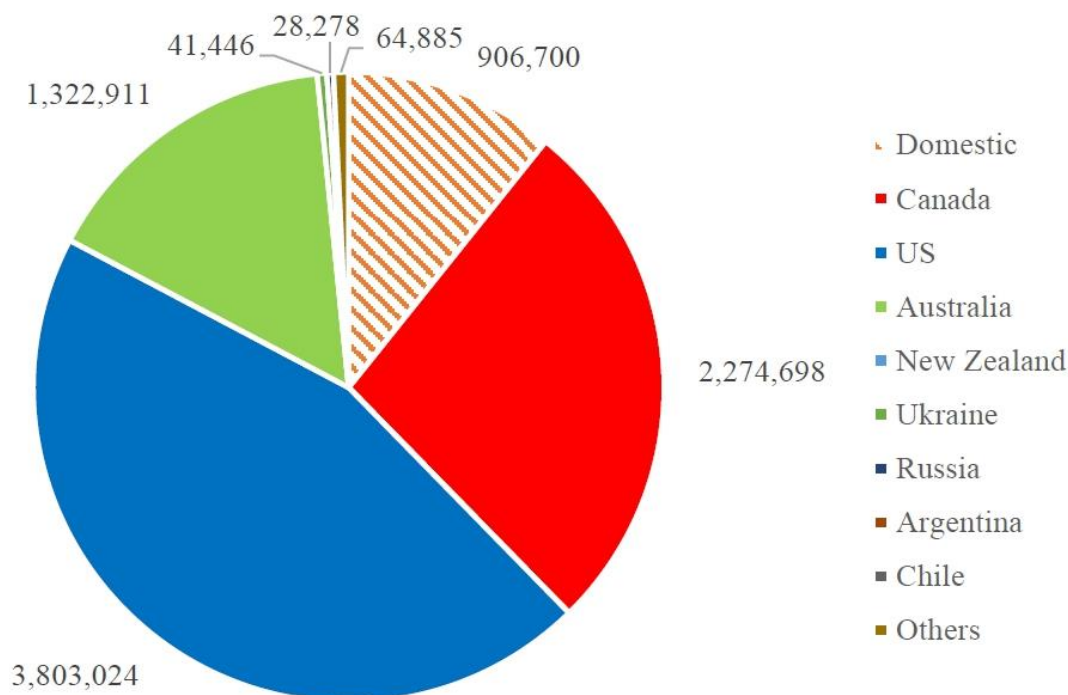


圖 3 日本進口小麥的來源（2017 年，噸）

資料來源：UN Comtrade, OECD data.

就馬來西亞、秘魯和越南而言，豬肉和牛肉市場主要來自國內生產，剩餘市場則由鄰國和區域供應商所佔據。此外，CPTPP 下增加的貿易條件可能會在較長的一段時間內分階段進行。因此，以馬來西亞為例，牛肉進口主要來自印度的冷凍產品，加拿大目前幾乎沒有市場存在，但隨著 TRQ 達到 16 年，與競爭對手（如美國）相比，CPTPP 授予的貿易優惠將造成較少的競爭優勢，故即使是包括加拿大在內的 CPTPP 成員國，也需要時間在馬來西亞建立牛肉市場。

在 CPTPP 下的加拿大，在農業食品方面的主要焦點是日本，加拿大有望利用貿易優惠擴大市場份額（犧牲美國利益）。此外，加拿大在日本市場仍需要面對來自澳大利亞、紐西蘭和一些歐盟國家的競爭。綜合前述，加拿大將面臨兩項艱難的挑戰，首先是“加拿大將如何有效地將產品推向一個市場規模遠大於自身(如日本)的市場，並以某種方式使加拿大的結構利基能夠有效地定位？”

第二個問題是“加拿大是否具有（或能快速開展）有效利用這些新機會的能力？”此一問題在牛肉方面最為曠日廢時。加拿大的肉牛在 2005 年達



到 525 萬頭，至 2018 年剩 370 萬頭，下降幅度約 30%。此外，加拿大獲得了歐盟在 CETA 約 50,000 噸牛肉的 TRQ。因此，加拿大極可能並不具備填補所有牛肉市場新機會的能力，而相關能力需要伴隨時間推移方能建立。豬肉方面也有類似情況，但不需曠日持久。至於在大面積栽培的農作物中，足夠的產能對加拿大來說不那麼重要。

肆、加拿大“防禦”- 受 CPTPP 影響的國內利益

CPTPP 使成員國有機會向加拿大出口一系列乳製品、家禽和蛋製品（附表 3）。表中顯示加拿大目前根據自由貿易協定（即 USMCA、CETA 和 CPTPP）授予的條件及產品分類。在某些情況下，自由貿易協定對產品進行不同的分類，且可能會有重複的產品。

加拿大在 CPTPP 和 USMCA 中授予的貿易條件非常相似，除了奶油外；在 CETA 下的市場進入條件主要集中在乳酪。對於 CPTPP 涵蓋的部分產品，如液態乳和奶油，只有美國才具有出口到加拿大的實際能力。就澳大利亞和紐西蘭而言，雖然也有出口能力，但由於農產品運輸距離太遠，因而無法實際進入加拿大市場。對於液態乳、奶油等乳製品而言，澳大利亞和紐西蘭滿足 TRQ 的可能性很低；但就對乳酪、黃油和乾製品的需求而言，可以預期這些產品將主要由澳大利亞和紐西蘭填補。

CPTPP 為雞肉、火雞、雞蛋和孵化蛋等產品提供了重要的市場進入條件。對於雞蛋和孵化蛋而言，其情況與部分乳製品相似，亦即在 CPTPP 中的貿易條件預計會有美國會員資格。然而就目前情況看來，由於從 CPTPP 成員國向加拿大運送雞蛋、孵化蛋或雛雞的可行性令人質疑，因此意味著上述品項的 TRQ 可能無法填補。

近期進入自由貿易協定條件的增加將導致加拿大對供應管理業的銷售損失與傷害。對 CPTPP 和 USMCA 授予的貿易條件所造成的損失與賠償是加拿大當前要討論的主題，但貿易優惠條件不足以破壞加拿大的供應管理系統。



伍、結論

在多邊貿易主義面臨壓力，甚至是邊緣化的時代，CPTPP 的簽署與核准，對於促進農產品和食品貿易方面至關重要。此外，對於加拿大的農業食品出口，於 CPTPP 下貿易增加收益的主要關注重點與日本有關，包含肉類和穀物。因此，根據目前貿易現況，在 CPTPP 下的加拿大、澳大利亞和紐西蘭將可優先進入日本的農業食品市場，並使競爭格局傾向於對抗美國。次要機會將是馬來西亞、越南和秘魯，但這些是屬於不同的市場，其產品主要由國內生產和從鄰近或周邊地區進口。

2017 年加拿大的農產品出口總額已達到 640 億加元，目標到 2025 年將其出口總額增加到 850 億加元。CPTPP 為加拿大農產品在實現貿易流量、目的地及合作夥伴多樣化的情況下，同時提供了出口至新市場的機會。加拿大農業食品貿易聯盟（Canadian Agri-Food Trade Alliance）的估計說明，在 CPTPP 下的新市場出口貿易，預計將為農業食品行業的幾個部分帶來正面影響：

- 預計牛肉出口增加近 6 億加元
- 預計水果和蔬菜出口額將增加 3.45 億加元
- 預計加工食品出口額增加 2.37 億加元
- 預計豬肉出口增幅超過 2 億加元
- 預計油籽和植物油出口額增加近 1,800 萬加元
- 預計農業食品銷售額將增加 18.4 億加元

為了因應 CPTPP 創造的機會，加拿大面臨的挑戰是如何有效地將產品定位在遠大於其自身的市場規模中，並開發足夠的產能以應對日本的市場規模。此外，CPTPP 授予的市場進入條件對加拿大供應管理行業將造成損失，但不至於是致命損害。

陸、對我國之建議

我國受限國際間政治地位敏感，故目前參與國際經濟貿易組織並擁有會籍或觀察員身分的主要組織，僅「亞太經濟合作」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)、「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)、



「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)。

然而，CPTPP 會員國之貿易值占我國貿易總值超過 24%，且為強化我國經濟貿易環境與競爭力，我國政府目前仍積極推動加入 CPTPP。因此，面對未來加入 CPTPP 後對農業的整體影響與因應，並考量目前係為加入 CPTPP 做準備，應同步參酌 CPTPP 會員國採行措施與因應策略，以因應“麵碗”問題，故建議我國應持續研析 CPTPP 會員國與我國農產品貿易概況，並針對我國與其他 CPTPP 會員國間的農產品競爭優勢與貿易對策進行討論與分析，特別是農產品開放項目、配額數量、關稅稅率等保護或限制措施，以降低未來我國加入 CPTPP 後對我國農業的衝擊，並確保農民福祉。

柒、參考文獻

- The Canadian Agri-Food Policy Institute, March 2019.
<https://capi-icpa.ca/explore/resources/the-cptpp-and-benefits-to-canadian-agriculture/>
- Global Affairs Canada Office of the Chief Economist.
<https://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/impact-repercussions.aspx?lang=eng>
- 經濟部國貿局，CPTPP 專區。<https://cptpp.trade.gov.tw/>
- 經濟部國貿局，CPTPP 簡介。
https://cptpp.trade.gov.tw/Files/Pages/Attaches/2042/1080401_CPTPP%e7%b0%a1%e4%bb%8b.pdf
- 中華民國外交部，國際組織參與現狀。
<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=DED5DAB0D6C7BED6>
- 行政院經貿談判辦公室，「加入 CPTPP，臺灣做好準備？」公聽會書面報告，107 年 3 月 20 日。
<https://www.ey.gov.tw/File/5773B7D5D4D45C56>



附表 1 CPTPP 下的基準關稅稅率表

基本稅率										
	Australia	Brunei	Chile	Japan	Malaysia	Mexico	New Zealand	Peru	Singapore	Vietnam
Pork	0	0	6%	4.3% over gate price Safeguard ¥361-482/kg	TRQ on half carcasses, 25% in quota 50% over quota, 0 Not elsewhere specified (NES)	0	0	6%	0	15-27%
Beef	0	0	6%	38.50%	TRQ on half carcasses, 25% in quota 50% over quota, 0 NES	0	0	11%	0	15-31%
Wheat	0	0	0	¥55/kg	0	0	0	0	0	5%
Canola	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5%
Soybeans	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Potatoes	0	0	0-6%	3-4%	0	0	0	9%	0	20%



附表 2 CPTPP 下的關稅減讓表

關稅削減時間表										
	Australia	Brunei	Chile	Japan	Malaysia	Mexico	New Zealand	Peru	Singapore	Vietnam
Pork			0 on Entry into force (EIF)	2.2% over gate price on EIF, ↓0 over 10 years Safeguard ↓¥93.75-125/kg on EIF	TRQ phase out Year 16			0 by year 11 (some less)		0 by year 9 (some less)
Beef			0 on EIF	9% by year 16	TRQ phase out Year 16			0 by year 11 (some less)		0 by year 4
Wheat				Country Specific Quota (CSQ), ↓in quota tariff to ¥16.1				0		0 on EIF
Canola								0		0 on EIF
Soybeans								0		0
Potatoes			0 on EIF	0 on EIF				0 on EIF		0 by year 4



附表 3 按協議，的乳製品、家禽和蛋的使用

單位：公噸	USMCA	CETA	CPTPP	WTO-Global	Total
Milk	50,000	50,000	64,500	164,500	Milk
Cream	10,500	580	394	11,474	Cream
Skim Milk Powder (SMP)	7,500		7,500		15,000
Butter +Cream Powder	4,500				4,500
Industrial Cheese	6,250	1,700	7,975		15,925
Cheese all types	6,250	16,600	3,625	19,612	46,087
Yogurt and Buttermilk	4,135		6,000	332	10,467
Whey Powder	4,135		6,000	3,198	13,333
Concentrated Milk	1,380		2,000	12	3,392
Milk Powders	690		1,051		1,741
Powdered Buttermilk	520		828	908	2,256
Products of Natural Milk Constituents	2,760		4,000	4,345	11,105
Ice Cream and Ice Cream Mixes	690		1,051	347	2,088
Other Dairy	690		1,051		1,741
Butter			4,500	1,964	6,464
Cream Powder			105		105
Mozzarella Cheese			2,900		2,900
Chicken	57,000		23,500	39,900	120,400
Turkey	3.5% production + up		3,500	5,588	



	to 1000 MT				
Eggs (egg equivalent)	120,000,000		200,400,000	256,440,000	576,840,000
Hatching Eggs + chicks (egg equivalent)			12,000,000	161,530,159	173,530,159