自由貿易協議：園藝的新貿易機會

王親仁、王幸媛
（臺中科技大學企業管理系副教授、國際貿易系講師）編譯

摘要

美國已著手熱烈的協議，來開創一個跨太平洋的夥伴關係(Trans-Pacific Partnership)及與歐盟(European Union)全面性跨大西洋的協議(Trans-Atlantic Agreement)，將使貿易改善及自由化。當果菜貿易方式持續受到許多貿易扭曲政策影響之際，園藝產業與所有美國農業，共享雙方協商結果的極大利益。降低園藝關稅及衛生、植物衛生及技術標準能更開放與透明程序，能增加對美國果菜的需求與貿易。

關鍵詞：園藝、自由貿易協議(Free-Trade Agreements, FTA)、跨太平洋的夥伴關係(Trans-Pacific Partnership, TPP)

壹、前言

從 1980 年代起，美國已經從事自由貿易協議(FTAs)的協商，當時與以色列及加拿大簽下條約。在 1994 年加拿大-美國協定擴充納入墨西哥，創立北美自由貿易協定(NAFTA)，12 個其他的 FTAs 與 17 個國家的追隨，每一國皆提供美國經濟與農業部門的額外商機。美國最近與 11 個國家進行熱烈的協議，來開創一個跨太平洋的夥伴關係(Trans-Pacific Partnership)，使亞太區域(澳洲、汶萊、加拿大、智利、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、祕魯、新加坡、越南及日本)的貿易與投資改善與自由化。美國也已經同意安排與歐盟協商，以建立一個跨大西洋的貿易投資夥伴關係(TTIP)，即世界兩大貿易夥伴國間的一個自由貿易區。

TPP 與 TTIP 對所有經濟部門包括糧食與農業貿易都可能影響。11 個美國 TPP 夥伴，有四億七千五百萬人口及估計 2011 年國民生產毛額（GDP）總值超過 11 兆 5 千億美元。歐盟包括 27 個國家，其人口及 GDP 總合分別為 5 億 2 百 50 萬人及 17 兆 6 千億美元，這兩個區域皆是美國農業出口的重要市場，因此，這些協議將影響美國的利益。

當果菜貿易持續受到許多貿易扭曲政策影響之際，美國農業的一個次部門，園藝產業有時被忽略共享雙方協商結果的極大利益。園藝部門面臨許多高關稅率和關稅配額(TRQs)，其中有些具有繁雜的行政程序及過高配額關稅等不利於貿易的特徵。此外，植物衛生和科技措施，透過限制或阻礙精選園藝產品進口至世界市場已經影響到貿易。

貳、美國與全球園藝貿易的成長

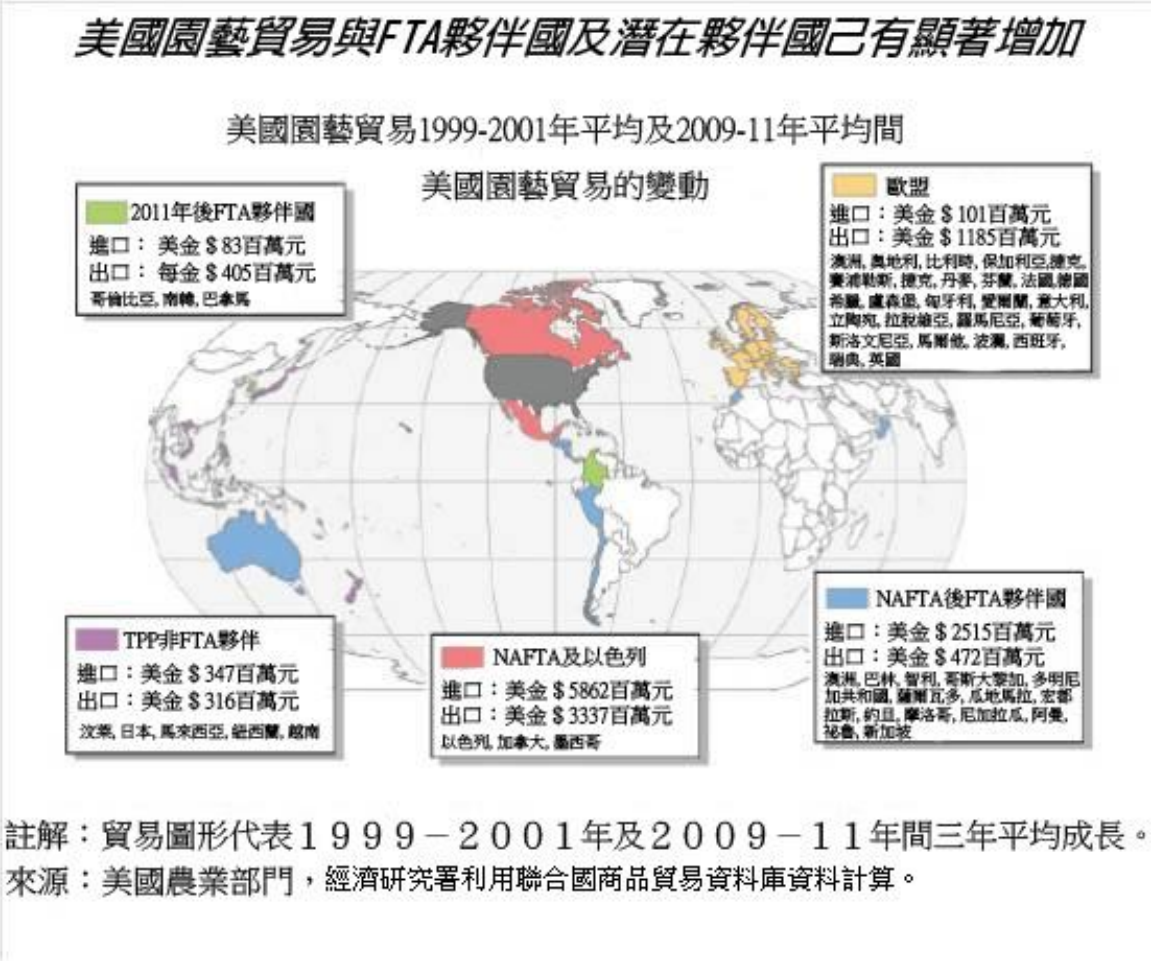
過去十年來全球園藝貿易已經有相當的成長，根據聯合國商品貿易資料庫(the United Nations' ComTrade database)資料顯示，水果與蔬菜貿易從 2000 年的九百多億美元，增加為 2010 年近 2,180 億美元（由進口資料而得），大約占全球食物與動物產品貿易的 21%。從美國的觀點，水果與蔬菜的進口與出口價值超過兩倍，分別達 229 億美元及 157 億美元，或約分占美國食物與農業進口的 26%與出口的 13%。

來源：美國農業部，經濟研究署利用聯合國商品貿易資料庫WITS（World Integrated Trade Solution）資料。

至少有四種重要長期因素造成水果與蔬菜貿易的增加，首先新興市場國家中產階級的成長，已顯示對產品品質、多樣化、方便性的強烈需求，以及健康與營養水果與蔬菜的好處，更促進這些產品的貿易。其次是技術的創新，尤其是通訊與運輸方面，已經降低國際貿易的交易成本，使進口更便宜，例如零售商 Ahold 選擇 Google Apps 的最初版提供他們全球員工之間的一個單一網站為基礎的通訊系統，這系統包括商務平台(messaging platform)、日曆分享(calendar sharing)、視訊功能、自動語言翻譯等。第三，食品雜貨業的全球統一，鼓勵增加栽種者/運送者作業之協調與整合，且改善供應鏈的效率，對易腐產品如水果與蔬菜有極大利益。猶如 Walmart 及 Carefour 等零售鏈已在開發中國家市場開設數百家商店，遍佈全球全年無休。

最後，從 1995 年世界貿易組織農業協定及許多的區域性特惠貿易協議(regional preferential trading arrangements)，園藝貿易障礙已減少。在北美區域內，北美自由貿易協定（NAFTA）已協助開創自由貿易環境，而且也是美國、加拿大及墨西哥間，果菜貿易大量增加的歸因。自從簽定北美自由貿易協定（NAFTA）美國已經與 17 個國家締結 12 個附加的特惠貿易協定，包括最近與韓國，哥倫比亞及巴拿馬履行的 3 個協議。

下圖提供最近美國與 FTA 及選擇性非 FTA 國家的貿易變動，藍色部分代表 2001 年以後與美國簽訂協議的國家。在 1999-2001 年間，尚未成為美國 FTA 的夥伴國之前，這些國家每年占美國園藝出口的 3.9%，也占美國園藝進口的 21.2%；在 2009-2011 年前，當這些國家全部成為美國的 FTA 夥伴國時，美國每年園藝進口增加 25 億美元或 127%，同時出口也上升 472 百萬美元，或 176%。猶如一個群體，在這段期間夥伴國們也看到它們適度增加整體美國園藝貿易的配額。必須注意在 2009 年這些國家與美國已簽定貿易協議，許多同意園藝產品的關稅減讓都已完全付諸實現。



註解：貿易圖形代表１９９９－２００１年及２００９－１１年間三年平均成長。
來源：美國農業部門，經濟研究署利用聯合國商品貿易資料庫資料計算。

在 2009-2011 年間，美國從目前 FTA 會員國進口之園藝產品，是美國出口至相同這些國家的兩倍，但是對正與美國協商貿易協議的這些國家就不相同。在同時期，美國與歐盟及 5 個 TPP 會員國有正的貿易收支平衡（紫色部份），但與目前無 FTA 國家則無此現象。因此，美國與歐盟及 5 個非 FTATPP 國家的總園藝貿易（進口加出口）配額，由 1999-2001 年的 22.4％，下降為 2009-2011 年的 15.2％。當貿易障礙減低或消除，一個成功的 TPP 與 TTIP 有增加貿易及市場配額的潛力。

參、出口是許多美國水果、堅果及蔬菜生產者的關鍵

出口對美國精選水果和堅果的種植者扮演重要且有時是決定性的角色，幾項個別美國水果及堅果出口占美國總出口極大的比率，例如杏仁、開心果（pistachios）及胡桃（walnuts）出口各占美國每一種產品供應量的 50％以上，精選新鮮的、罐頭的及乾燥的水果也高度仰賴出口，如葡萄汁、罐裝櫻桃及葡萄乾的出口，約占該類產品美國供應量的 35-50％。

當美國為世界最大水果、堅果及蔬菜生產者之一，也進口許多這些產品，例如美國進口香蕉、鳳梨及其他國內無法生產充足數量但是高度需求的熱帶水果。根據美國普查局(U.S. Census Bureau)資料顯示，2013 年前五個月，美國新鮮木瓜、香蕉與芒果進口量，較 2012 年同期分別增加 24%、4%與 10%，其中木瓜與芒果主要進口均來自墨西哥、而香蕉則來來自瓜地馬拉；相似地，同期間美國進口鳳梨(包括新鮮、乾燥、罐頭及果汁類別)產品也增加 6%，其中罐頭鳳梨及鳳梨汁進口增加 10%以上(Perez & Plattner, 2013, p.11-14)。美國進口其他的產品包括葡萄、李子及藍莓來彌補美國季節性的生產模式(seasonal patterns of production)，還有其他美國進口直接與國內生產相互競爭的，例如西班牙小柑橘（Spanish clememtines）為美國冬季月份市場上主要出售的產品，它與加州柳橙和中國柑橘是一起爭奪消費者注意的產品。

肆、TPP 貿易協議將改善市場進入美國園藝

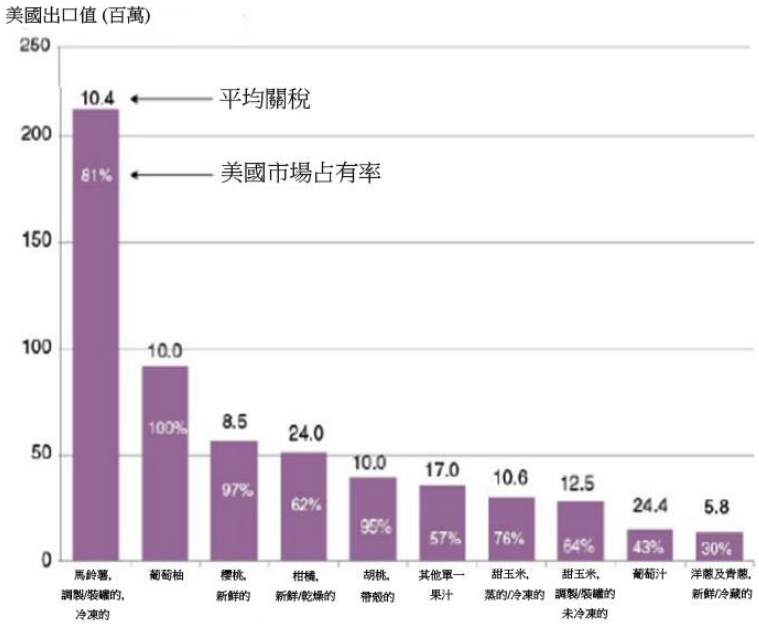
汶萊、馬來西亞、紐西蘭、越南及日本目前與美國沒有雙邊自由貿易協定（Bilateral free trade agreement），如果這些國家加入跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，簡稱 TPP)將提供它們增加市場進入的架構，美國出口將被這五國課徵最惠國關稅（most-favored-nation duty），及面對來自這些已經是 FTA 競爭者的出口劣勢。TPP 將協助美國出口者與這些已經簽定 FTA 國家的公平競爭，同時提供他們優先進入市場來克服這些國家持續面對最惠國(MFN)稅率。

基於整體市場規模、MFN 關稅及美國競爭地位，有許多產品也許仍是美國出口到這五個國家極具潛力的項目，但是至少在短期間，日本市場是最有利可圖的。這些產品包括櫻桃，柳橙，葡萄柚，葡萄柚汁，其他非柑橘果汁，甜玉米，冷凍馬鈴薯，新鮮及冷凍洋蔥及胡桃。在 2009-2011 年間，這十種產品總共約占美國全部園藝出口到前述五個 TPP 國家的 50%，剩餘貿易許多不是免稅的、或是課徵極低關稅、就是價值較少者。當大量進入日本園藝市場是美國當前的目標，在長期，當其他國家所得持續成長，預期美國將因出口至這些國家而獲利。某些有最高潛力的產品包括馬來西亞的冷凍馬鈴薯、蘋果、葡萄及葡萄乾，及越南的葡萄、蘋果、葡萄乾、精選的果菜汁、甜玉米及馬鈴薯。

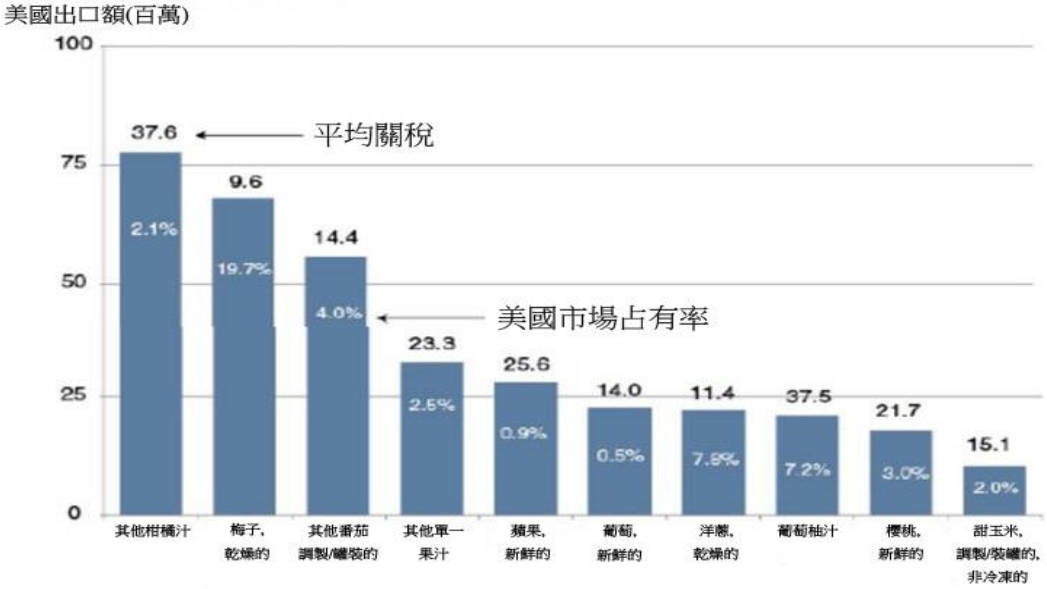
美國已經是許多市場的主控供給者，包括日本市場的冷凍馬鈴薯、葡萄汁、新鮮的櫻桃及帶殼胡桃。美國預期將維持它的地位，但可能不會增加市場配額太多。在這些例子中，當消除關稅保護導致國內生產減少、價格降低及消費者更多樣性，其獲利大部分源自整體進口的成長。

這個光譜的另一端是市場例如日本市場的葡萄汁及新鮮葡萄，及越南市場的甜玉米、新鮮葡萄及精選果菜汁。目前美國出口這些產品與 FTA 會員國或其他 MFN 國家相互競爭，而且平均關稅是兩位數的。降低或消除 FTA 夥伴國目前從這些市場所獲得的邊際優惠，能使美國出口者在此優惠關稅下獲得市場配額。其他具有高 MFN 關稅之非常大市場，美國也能看見出口利得包括來自日本市場的葡萄柚汁、草莓、其它藍莓及精製的（prepared）/醃製的（preserved）蕃茄。

在跨太平洋夥伴區域中最大園藝出口利益將進入日本，包括這10種產品



許多產品在歐盟有很強的出口潛力都受關稅配額（TRQs）



*產品有關稅配額(TRQs)影響。

來源: 美國農業部門，經濟研究署利用聯合國商品貿易資料庫平均(2009-11)貿易值資料計算；關稅來自世界貿易組織IDB關稅資料庫。

伍、TTIP 提供挑戰，但是也是商機

雖然歐盟對園藝產品課徵高平均關稅，2009-2011 年期間，美國出口各式各樣的園藝產品至歐盟，全部 143 種不同產品平均年價值約 23 億美元。園藝貿易包括 153 種 HS 6 位數的產品，其中有 148 種產品近年來（2009-2011 年）已被歐盟進口，不像 TPP 國家，歐盟有許多園藝產品是 TRQs。對許多新鮮產品而言，歐盟也隨每年不同時間，課徵不同關稅。加工產品依容器大小、含糖量或進口價格來課徵關稅。結果，在 HS 6 位數類別中，關稅可能非常不同，大部分貿易在關稅顯著低於平均水準下進行。

在 2009-11 年有五種產品（帶殼杏仁、無殼開心果、葡萄乾、及有殼與無殼胡桃）約占來自美國之總歐盟園藝進口的三分之二，在五種產品中，只有杏仁是傾向 TRQ。雖然配額外關稅(over-quota tariff)少數在 3.5%，而帶殼胡桃面對 5.1%之最高關稅。雖然關稅低，美國將預期增加出口這五種產品至歐盟，這些關稅應該會被降低或消除。

其他具有高出口潛力的園藝產品包括精製/醃製的番茄、特定果汁、乾燥洋蔥、葡萄柚汁以及甜玉米，都有最低 10%或更高的關稅。新鮮的葡萄、櫻桃、蘋果及新鮮柳橙汁，都傾向要課徵超過 20%配額外稅率的 TRQs，及配額裝填稅率(Quota fill rates)等於或是接近 100%，美國的梅乾(prunes)、藍莓(berries)和草莓等預期將獲得強大出口利益。

陸、提倡非關稅機制將帶來貿易進一步的增加

許多國家利用各種機制來防護食物安全及動植物健康的威脅，這些國家也制定產品標準與檢驗及其他技術的要求。許多提議立法考量，因為進口產品可能攜帶侵入物種，例如病原體、害蟲、或種子，或含有高度的化學成分如殺蟲劑，或有害添加物等。為使貿易扭曲減到最小，WTO 會員必須堅持 WTO 協議，應用衛生及植物衛生機制（SPS）和科技障礙協議（TBT）規範於貿易。這些協議建立跨國貿易流動規則及程序來保護人類、植物、動物的生命或健康及環境，以及管理市場與保護消費者，並促進國際貿易。

雙邊或區域自由貿易協議常常建立 SPS 與 TBT 委員會來促進諮商及解決異議問題。TPP 協議包括 SPS 與 TPT 的章節，根據美國 2012 年 SPS 與 TBT 貿易代表辦公室的報告，美國已強調幾個重要主題：在 SPS 委員會下，承諾科學、透明化、區域化，合作及均衡，及 TPT 委員會下，管理透明化(regulatory trnasparency)，用良好的管理常規；及接受 TPT 國家實行一致的評估程序和結果。這將包括供應者的設備不需檢查超過一次或其產品也不需檢驗超過一次的原則。此外，這些國家將允許供應商在其他 TPP 國家透過挑選合格評估單位進行檢驗。不管他們所在地點，只要這些評估單位符合進口國家認可的標準，這些常規將促進水果與蔬菜產品新貿易及加速交易。這將對品質容易惡化或變化之易腐產品特別重要。關於著手 TTIP 協商，SPS 議題顯然為美國與歐盟間主要癥結之一。

柒、整體經濟利得對農業貿易貢獻

TTP 與 TTIP 之目標已擴大超越農業部門，減少許多部門因關稅與非關稅障礙所造成之經濟扭曲，將有助於經濟集中於最有效率生產的產品。如此，TPP 與 TTIP 能

產出大量的全球所得利益。所得增加結合 TTP 與 TTIP 園藝關稅的降低，以及植物衛生及其他技術標準更開放及透明的過程，能產生對美國水果及蔬菜需求與貿易增加。

捌、政策建議

世界各國紛紛透過自由貿易協議(FTA)，來降低彼此貿易扭曲政策對園藝產品進出口的影響，以及提升園藝產品國際競爭力。然而自由貿易協議之簽訂應在兼顧國內消費者福利提升與生產者所得增加前提下，評估 FTA 夥伴國之園藝產品進出口值變動與比重，審慎選擇 FTA 夥伴國與其園藝產品項目之選擇優先順序。

就 FTA 夥伴國選擇應以園藝產品進出口值相對較大之「國家」為優先。根據農委會農產貿易資料顯示，2012 年我國前三主要農產品出口值市場分別為美國、日本與中國大陸占 46.9%，其中蔬果及其製品出口值市場以日本最多；而前三主要農產品進口值市場分別美國、巴西與日本占 40.6%，其中蔬果及其製品進口值市場以美國最多。因此，基於消費者福祉與生產者利益，農產品或園藝產品貿易之 FTA 夥伴國選擇應以美國與日本為優先。

就 FTA 夥伴國選擇應以園藝產品進出口「關稅」相對較大之國家為優先。在簽署 FTA 前各國基於保護國內生產者及其他食物安全及動植物健康理由制定各種園藝產品關稅、產品標準與檢驗及其他技術的要求，使其失去國際市場競爭力。因此，園藝產品貿易之 FTA 夥伴國選擇，應以園藝產品進出口關稅或其他限制相對較大者為優先。如此可消除夥伴國因關稅保護措施，使生產者國際競爭力下降，消費者支付價格偏高與產品選擇少樣化現象。

就 FTA 夥伴國選擇應以園藝產品進出口值相對較大之「項目」為優先。2012 年我國生鮮冷藏蔬菜出口值以萵苣的 6.49 百萬美元(占 30.1%)、冷凍蔬菜出口值以毛豆的 60.35 百萬美元(占 91.1%)，而生鮮冷藏水果出口值以香蕉及芒果的 22.74 百萬美元(占 42.1)為最多；至於生鮮冷藏蔬菜進口值以洋蔥的 17.16 百萬美元(占 19.27%)、生鮮冷藏水果進口值以蘋果的 120.71 百萬美元(占 28.56%)及櫻桃的 83.94 百萬美元(占 19.86%)為最多)。因此，基於消費者福祉與生產者利益，園藝產品貿易之 FTA 夥伴國選擇應以園藝產品進出口仰賴比重相對較大者為優先。

玖、參考文獻

Wainio, John and Krissoff, Barry(2013), Free-Trade Agreements: New Trade Opportunities for Horticulture, Economic Research Service, USDA. http//:www.ers.usda.gov/.../free-trade-agreements-new-trade-opportunit.

Perez, Agnes & Plattner, Kristy(July 2013), Fruit and Tree Nuts Outlook No. (FTS-356). http://www.ers.usda.gov/publications/fts-fruit-and-tree-nuts-outlook/fts-356.