



美墨加協定 (USMCA) 對美國農業之影響及其意涵

林麗芳¹

一、前言

加拿大及墨西哥是美國農業和糧食產品的第 1 與第 3 大出口市場，2017 年出口金額分別為 206 億美元及 186 億美元。2015 ～ 2017 年，加墨 2 國占全美國農產品出口之 28.4%。北美自由貿易協定（NAFTA）自 1994 年生效以來，業已排除美、加、墨 3 國多數農產品關稅，美國農產貿易金額持續成長。美國農產品出口金額自 1992 年的 87 億美元，增加到 2017 年的 392 億美元；而同期進口金額自 65 億美元增加到 470 億美元。惟自 2014 年後，美國農產貿易呈現逆差，2017 年農產貿易逆差更達 80 億美元，是北美自由貿易協定簽署以來最高的農產貿易赤字。

為減少貿易赤字，達到公平互惠目的，美國川普政府於 2017 年 5 月通知國會，重啟北美自由貿易協定談判。歷經逾 13 個月的協商談判，美、墨、加 3 國終於在本（2018）年 9 月 30 日就北美自由貿易協定現代化談判達成協議，並更名為美墨加協定（USMCA）。川普總統肯定美墨加協定是更公平、更互惠、最現代化的全新貿易協定，

註 1：駐美國台北經濟文化代表處經濟組參事。

也是將帶給美國勞工、農牧者及企業最高水準的貿易協定，將創造更自由的貿易市場及促進區域經濟成長，尤其對美國農業和汽車業更是一大勝利。

美墨加協定農產品關稅部分多與北美自由貿易協定零關稅部分相同，在複雜的全球農產貿易體系下，對於農業不同產業部門的衝擊及影響不同，惟對美國農業未來前景確已傳達出重要訊息。本文謹就美墨加協定對美國農業之影響及其意涵進行研析，俾在未來美中貿易戰氛圍下，提供我國整體經貿及農業政策研擬之參考。

二、美墨加協定重要農業內容

美墨加協定共計 32 章節，較重要者包括農產品貿易、原產地規則、動植物檢疫規定、智慧財產權、投資保護、金融服務及電信等。與農業有關重要內容，扼述如下：

（一）擴大美食品及農產品之市場進入

加拿大同意液態乳、乳脂、奶油、脫脂奶粉、乳酪及其他乳製品、禽肉、火雞及蛋類等產品，擴大市場開放。

（二）加拿大將消除等級 6 及 7 牛乳訂價保護制度

加拿大同意取消等級 6 及 7 之低價牛乳訂價保護，並同意對脫脂奶粉、濃縮乳蛋白及嬰兒配方奶粉之出口量超過議定門檻數量時，徵收出口費用。

（三）制定農業生技標準

3 國首次制定 21 世紀創新農業生技標準，3 方同意加強貿易相關農業生技資訊之交換。

（四）減少扭曲之貿易政策，提高透明度

3 國同意不針對出口至對方市場之產品進行出口補貼，亦不對開放進口之農產品實施 WTO 特別防衛措施，制定有效規則，確保公平且透明的關稅配額管理。

（五）小麥及穀物品質符合國民待遇

加拿大同意對美國小麥進口評級採取國民待遇且無須原產國品質分級或檢驗證明。

（六）加強科學基礎之食品安全檢驗動植物防疫檢疫措施（Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS）

3 國同意 SPS 措施之制定及實施的透明度，應以科學為基礎，進行系統性查核，並改進認證、區域化及等效性決定之過程。

（七）地理標示及乳酪通用名稱

3 國首次同意地理標示（GI）標準，並提高地理標示異議及撤銷程序之透明度，建立符合國際規範地理標示諮商機制。

（八）排除酒精飲料貿易障礙

3 國同意非歧視及透明之銷售、通路、標示及認證條款，並排除貿易障礙。

（九）新增專有食品配方的保護措施

3 國議定專利食品配方附件，要求締約方應以同等方式，保護國內和進口產品有關食品專有配方之機密性。

三、美墨加協定對美國農業之影響

（一）市場開放

1. 美國關鍵農產品擴大市場進入機會

（1）乳製品

A. 美國乳製品出口至加拿大配額內關稅為零，惟配額外關稅可高達 313.5%。依 USMCA 協定，加拿大仍維持乳製品供應管理體系（Supply Management System），惟每年擴大美國出口牛乳、乳酪、奶油、脫脂奶粉、煉乳、優格及其他多項乳製品類別之關稅配額，總計達加拿大每年國內乳品市場產值之 3.6%，略高於加拿大在 CPTPP 協定中承諾開放之幅度，且獨惠美國。

B. 加拿大將取消其等級 6 及 7 牛奶價格保護制度，並將根據美國脫脂奶粉的配方及其他因素，決定固體脫脂乳之價格。另同意限制其脫脂奶粉和牛奶蛋白濃縮物出口數量，未來美加雙方引進或更改牛奶價格都須知會對方。

C. 美加在協定實施 5 年後召開會議檢視，之後每 2 年召開一次會議，以確定是否修改協議中之乳製品規定。對售價向來較美國低廉的加拿大乳製品市場，美國不僅擴大海外市場，更取得諮商檢視機會，獲得壓倒性勝利。

（2）禽肉及蛋類

A. 加拿大雞肉、雞蛋及火雞亦是實施生產供應管理體系，僅允許少量產品免稅進口。美墨加協定使加拿大增加美國禽肉及蛋類出口關稅配額，雞

肉免稅配額 4 萬 7,000 公噸至第 6 年擴大至 5 萬 7,000 公噸，之後 10 年每年以 1% 持續增加。每年雞蛋關稅配額總量為 1,000 萬打，而火雞、肉雞及孵化雞蛋和雛雞的年度關稅配額，將依加拿大的產量來計算。

- B. 美國每年禽肉出口約 300 萬公噸，依美墨加協定配額增加之幅度雖然有限，仍屬正向擴大市場進入，尤其是禽肉及蛋擴大出口，可能帶動及增加動物飼料及相關產品之銷售。

(3) 葡萄酒

加拿大同意英屬哥倫比亞省（British Columbia）於 2019 年 11 月 1 日取消限制銷售非英屬哥倫比亞葡萄酒。美國葡萄酒占加拿大市場 22%，取消限制對美國葡萄酒銷售至加拿大，將更為有利。

2. 美國開放部分敏感農產品之市場

美國同意進口加拿大之糖、奶製品、花生及棉花產品，並增加加拿大乳製品、糖及甜味產品之關稅配額，逐步消除棉花和花生進口關稅。目前美國自加拿大進口之花生產品包括帶殼及不帶殼花生和花生醬關稅為 131.8%，在協議生效 5 年後完全取消。美國增加加拿大之乳製品、糖及甜味產品關稅配額，惟加拿大甜菜及花生產量極少，對於美國倍受保護之糖及花生產業，實質影響有限。

(二) 排除非關稅貿易障礙及標示保護

1. 穀物及小麥之分級

加拿大原不允許小麥分級，導致美國出口優質小麥不能獲得較高價格。依美墨加協定，加拿大將修改其穀物分級政策，同意對美國小麥進口評級給予國民待遇，且不要求原產國品質分級證明。美出口加拿大小麥整體數量雖不多，對地理位置靠近加拿大之蒙他拿、北達科他及明尼蘇達等州的小麥生產者，應可增加市場進入機會，惟真正的影響尚待觀察。反觀，加拿大過去 2 年均未出口穀物及小麥至美國，分級政策的改變，對美國穀物之進口市場，將不會受到衝擊。

2. 酒、葡萄酒及烈酒標示

加拿大允許各省控制啤酒、葡萄酒及烈酒的銷售，此制度造成美產品市場進入價格較高之貿易障礙。依美墨加協定，要求每個國家的烈酒、葡萄酒、啤酒及其他酒精飲料採取國民待遇，並制定上市規則及取消對來自其他國家 / 地

區酒精飲料成本加價設定限制。美國葡萄酒出口約占全球 4.2%，取消加價設定限制，將提高美國酒類出口。

3. 地理標示（GI）及特色產品

墨西哥確認 33 項美國乳酪生產商通用名稱可出口墨西哥。另保護 3 國的某些烈酒為獨特產品，標有波本威士忌和田納西威士忌的產品必須來自美國，可讓美國黑麥威士忌等酒受到保護。

（三）貿易規範

1. 生技產品標準

美墨加協定首創在農業章節針對農業生物技術制定保護及協調措施，要求 3 國公開提供生技產品批准程序資訊。當進口生技產品發現含有微量未經批准之作物時，進口國應迅速採取行動，避免不必要地延遲裝運，並成立農業生物技術合作工作小組，推動資訊交流及透明、科學和風險監管的政策。生技產品包括傳統生產、基因重組及基因編輯產品等，此對鼓勵基因改造生物以及創新基因編輯產品市場的美國，係極正面之成果，未來可望帶動創新生技產品市場。

2. 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（SPS）

美墨加協定提高 SPS 措施的透明度，以及 3 國間法規監管之一致性及同等性。SPS 除以科學為基礎外，並要求 3 方 SPS 措施的增減或更改，須預先通知給予評論機會，並規定有出口問題時應即時通知出口國，且設立 3 方動植物檢疫委員會，未來美國農產品出口，倘有 SPS 有關問題，可獲即時解決。

（四）未獲得解決之農產貿易問題

美國東南部生產者要求改變貿易救濟法令，以解決季節性農產品問題，以及加拿大和墨西哥對美國新鮮馬鈴薯市場進入的非關稅貿易障礙，在美墨加協定並未獲得解決。另該協定仍未解決加墨 2 國因 232 鋼鋁關稅對美進口農產品採取報復性之關稅，例如墨西哥對美國乳酪、豬肉、蘋果、馬鈴薯、起司和其他商品等徵收 10%～20% 的報復關稅，以及加拿大對調製牛肉課徵 25% 關稅等問題。倘報復關稅議題能一併解決，對於美國之農業將更是利多。

四、美墨加協定對美國農業之意涵

（一）關鍵議題獲突破性進展

北美自由貿易協定現代化談判過程中，農業部分最艱難且亦是美方最關切的議題，為乳製品及禽肉、蛋等加拿大實施供應管理機制並極保護之農產品。在美

墨加協定加拿大同意乳製品高於 CPTPP 協定承諾之開放幅度，以及禽肉、蛋及酒等之擴大市場開放，對美國而言是重大突破，且深具指標意義。美國「供過於求」之乳製品得以銷往加拿大，不僅擴大市場進入機會，禽肉配額之增加，亦將帶動黃豆粉等飼料產品市場，美國產業團體例如全國乳製品協會、肉品出口協會、黃豆出口協會、美國穀物協會等，均讚許美墨加協定市場擴大開放之成果。整體而言，美墨加協定使美國在關鍵農產品市場開放議題上，獲致突破性進展，惟該等農產品仍多屬敏感且受供應管理機制及配額之保護，對於未來市場開放利益，會有一定之限制。就美國內部政治情勢而言，對於平撫因退出 TPP 及受關稅戰受害甚深之美農業團體，不啻為一劑強心針，市場信心可大為提振。

（二）制定史無前之例農業生技產品規範

美墨加協定首次針對基因編輯等創新農業生技產品制定保護，此對未來美國與日本、歐盟、英國或其他國家洽簽雙邊自由貿易協定，甚至美國重返 TPP 談判，均可作為談判範本；尤其是創新基因編輯生技產品方興未艾，美國藉此建立科學、透明及風險監管之機制，預期對未來蓬勃發展之基因編輯技術及其產品，美國業已先馳得點，取得優勢。

（三）美國農產品競爭力的提升

小麥、穀物分級、酒類標示、乳酪地理標示及特色產品等議題，在美墨加協定獲得明確解決，該等產業過去常受不確定性（uncertainty）問題困擾，而該問題獲明顯改善後，將增加產業信心及競爭力，未來將能擴大農產品出口；尤其墨西哥是美國最主要穀物進口國，美墨加協定簽署可以降低墨西哥因關稅轉向南美的巴西、阿根廷等國家進口穀物之動機。美國農產品產業鏈成熟、整合度高，在美墨加協定架構下，對產業投資有利，整體農產業競爭力將更提升。

（四）美中貿易戰的動能提高

美墨加協定訂出與「非市場經濟國家」商簽自由貿易協定的警示條款，規定美、墨、加任何一方與「非市場經濟國家」達成貿易協議，其他 2 個國家中的任一方可以廢除此協定。在美中貿易戰升級，彼此劍拔弩張之際，美國可藉此圍堵中國，且未來可能納入美國與歐盟、日本及其他國家的貿易協議中，不僅展現美國不會輕易妥協的意志，在美墨加協定完成簽署後，美國行政談判團隊更可以集中火力，來處理中國貿易戰議題，其對應之動能將更為提高。

五、結語

美墨加協定基本上以 1994 年生效的北美自由貿易協定為基礎，屬演化式而非改革性的轉變。川普總統雖宣稱美墨加協定帶來農業之大勝利，惟受加、墨 2 國實施鋼鋁 232 之報復性關稅，而蒙上陰影。根據普渡大學之研究顯示，藉由美墨加協定，美國對加拿大乳製品之出口預計成長 106%，惟因基礎甚低，成長幅度雖大，實際增加之出口量有限，家禽等肉類產品出口量亦將增加 11%。美國農民將可微幅增加收益，預估美國農產品出口將可增加 4.5 億美元之收益，而加墨 2 國之報復性關稅，將使美國農產品出口減少 18 億美元，並損失約 8,900 個就業機會。倘考量包括中國在內的所有國家之報復性關稅，美國農產品出口損失將達 80 億美元。

整體而言，美墨加協定實施後，倘加、墨 2 國持續實施報復關稅措施，美經濟福利將減少 7.8 億美元，報復性關稅對美國農業衝擊仍大，惟整體經濟上對美國內生產總值（GDP）影響不大。然而美墨加協定為川普政府自由貿易協定奠定貿易規範改革之基礎，可望作為未來談判之範本，進而向美國貿易夥伴傳達強烈重訂遊戲規則，以及傳統政策可能轉向的訊息。未來我國在與美國雙邊經貿及農業諮商之際，應密切觀察評估並預先擬定因應策略，俾克竟全功。

