

# TPP 基本架構浮現，台灣需把握兩年的黃金準備期

郭永興

中國文化大學中山與中國大陸研究所、  
經濟系合聘副教授  
教育部早稻田大學台灣研究講座學者



## 一、前言

儘管日前的美日高峰會中沒有表明對於 TPP(「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議」, Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 簡稱 TPP) 達成具體共識, 但是根據會後讀賣新聞、NHK 新聞、TBS 電視新聞等日本主流媒體的披露, 美日雙方對於爭議點大致上取得共識, 最快今年五月會召開 TPP 參與國的部長級會議, 定案基本架構, 到今年年底就會簽署協議, 全球最大規模的自由貿易區就此誕生。台灣準備好了嗎?

雖然美日所敲定的共識, 還要經過其他參與國的同意, 才能成為 TPP 的基本架構, 但是 TPP 是美日兩巨人與其他環太平洋十國(新加坡、汶萊、智利、紐西蘭、澳洲、越南、馬來西亞、秘魯、加拿大、墨西哥)組合而成的貿易區, 除非其他參與國要放棄美日這兩個龐大的消費市場, 不然對於美日所開出來的條件, 難有討價還價的空間。台灣積極想加入 TPP, 那台灣未來要接受哪些關稅與非關稅條件呢? 台灣如果作為第二輪加入國, 最快可能兩年內就有簽約加入的機會, 台灣要如何把握現在開始的兩年黃金準備期呢?

筆者從去年六月起, 先後因為外交部的學者海外駐點計畫(TPP 為研究主題之一), 以及教育部的早稻田大學台灣研究講座計畫, 長期駐點東京, 本文將以筆者近一年在東京觀察所得分析之。

## 二、美日高峰會後浮現的 TPP 基本架構

美國原則上設定 TPP 是高度自由貿易區，除了保護自身的汽車產業外，盡可能將一切關稅降到零。而日本則是極力想保護，靠高關稅保護才能生存的五項農產品：豬牛肉、乳製品、稻米、小麥、砂糖。所以 TPP 在美日兩巨人的利益考量下，基本上就是除了汽車產業與五項農產品（以及其他可能沒被媒體曝光的敏感商品），其他貨物商品，或早或晚關稅都會降到零的貿易協定。

關於汽車產業，日本汽車業野心不大（因為都已經在美國設廠了，不太需要從日本出口），在美日談判前，日本業界已經表明，只要美國對日本開放的程度，不要差美國在美韓 FTA 中對韓國的開放程度太多就好。此次美日高峰會，汽車關稅沒有成為議題，因此可以推斷，美國應該已經給了日本業界想要的程度。因此，未來 TPP 對於汽車產品的關稅調整，應可以美韓 FTA 為參考樣本。

至於日本想死守的五項農產品，根據日本媒體披露，稻米、乳製品、小麥、砂糖這四項農產品，日本政府以增加免稅進口數量等方式，換取維持高關稅，算是堅守成功。重災區在豬牛肉，很粗糙的估算，豬牛肉的關稅，未來只會維持原關稅的三分之一到四分之一，亦即是稅率會從目前的約百分之三十到四十，下降到百分之十前後（日後的事務性協商，可能再調整）。

另外，TPP 的另外一個特點也清楚浮現，就是美國以其龐大內需市場為交換條件，要求其他國家施行美國式的商業規範。例如，美國保險業不高興，日本郵局是假民營真國營的販賣保險商品，造成不公平競爭。其結果就是，日本郵局跟美商共同成立新保險公司，有錢大家賺，此次美日高峰會，保險業就沒有成為問題。

美國硬推美國式商業規範，其實是有干涉他國內政的疑慮。這次美日高峰會的一個重大爭議點，就是美國汽車業嫌

日本的汽車環保與安全規範太龜毛，要求美國汽車只要符合美國國內安全環保標準，就可以在日本銷售。這個要求，引起日本國內喪權辱國的激憤，但是根據 TBS 電視台的披露，日本政府選擇吞下去，未來會設立特例，某種程度滿足美國汽車業的要求。

TPP 的基本架構已經浮現，某個程度，日本可以說是談出輿論可以接收的成果。日本國會在去年曾經做出決議，要求日本政府必須堅持五項農產品不可以降到零關稅，而談判的結果，最後五項農產品都能維持一定的關稅，日本的談判團隊至少交出不違反國會決議的成績。而日本是如何達成這樣的好成果，有沒有值得參考的地方，以下分析之。

### 三、日本談判策略與成果對台灣的啟示

日本是採用何種策略，達成重點五項農產品皆保留關稅的成果呢？筆者認為有兩個重點。

1. 不急於有成果，以纏功與慢慢談獲取談判勝利。事實上，美國在去年已經放話，希望能在去年年底前達成共識，但是日本卻不妥協，結果證明時間逼使美國讓步。根據去年年底談判破裂時的媒體報導，美國當時還是逼日本開放五項農產品市場，但是到了這次美日高峰會，美國已經放棄稻米跟小麥，承認日本可以維持稻米跟小麥的高關稅（相對的日本要增加免稅進口量），主戰場限於牛肉跟豬肉的大幅調降關稅。

2. 引進外部力量，牽制美國。日本的慢慢談戰略，並不只是拖延時間。日本拒絕在去年年底達成協議的同時，加速與澳洲的自由貿易談判。結果在歷經七年之後，日本澳洲的自由貿易協定，在今年四月十七日達成基本協議。其中日本願意對澳洲進口牛肉進降低關稅，由約百分之三十降到約百分之二十。這一點打到美國牛肉業者的核心。原本美國牛肉業者的算盤是，日本不完全開放牛肉市場，就沒有 TPP。但

是日本政府告訴美國牛肉業者，只要日本不簽 TPP，以後日本人就會買關稅更便宜的澳洲牛肉。

美國擔心未來的日本牛肉市場被澳洲搶去，因此在牛肉關稅上也不敢太堅持，最後讓日本維持最少百分之九以上的一定關稅（讀賣新聞透露）。因此，日本可以說用慢慢談與纏功解決稻米與小麥，接著再用與澳洲的 FTA 解決牛肉議題。因此，這次美日高峰會中無法解決的爭議，只剩下豬肉，這時候日本讓步一點，也不會太吃虧了。

然而，日本的談判策略對於台灣來說，恐怕無法直接應用。最主要的原因是：台灣並非 TPP 創始國。TPP 的十二個創始國，預計最快今年年底達成貿易協議。台灣最快，也只是成為協議達成之後的第二輪加入國家。然而，TPP 的貿易架構是由美日主導，加上十個創始國的協商所整合出來的遊戲規則，非創始國的後加入者（如台灣），原則上只能接受 TPP 已經設定好的規章，除非說服十二創始國願意為台灣修改遊戲規則，不然台灣只能選擇接受或者不加入。遺憾的是，台灣並非有日本般世界排名第三 GDP 的強大實力，擁有的談判籌碼並不多，可以預期台灣未來加入的重點，是如何接受創始國所設定好的遊戲規則。

儘管日本的談判策略，台灣能直接參考的不多，但是日本的談判結果，卻是我們所必須重視的。以美日高峰會後的 TPP 談判成果來看，台灣將面對的最大商品貿易問題是豬牛肉，此外也必須面對美國強推美式商業規範。關於美國強推美式商業規範，比較大的問題在於國內必須修改相關法章，並且調節國營企業組織的商業行為。以日本經驗來看，雖然調整國內法律規定與國營企業組織，有被干涉內政的疑慮，但是不太會引起國內利益團體的反彈，是相對比較好調整的部分（儘管面子上會有點掛不住）。相較之下，日本大幅降低豬肉與牛肉的進口關稅，預計會高度影響日本豬牛農家的生計，並且遭受到國內農業團體的強烈抗議，是比較難調整的部分。若是豬牛肉進口議題發生在台灣，預計會發生何種問

題呢？以下將分析之。

#### 四、台灣加入 TPP 所可能面對最主要衝擊：豬肉進口

以日本的談判結果來預估，豬牛肉的關稅，未來將會在十年或者更久的時間中，降到原關稅的三分之一到四分之一，的確是會對日本畜牧業造成很大的打擊。然而，如果單純就關稅率的角度來看，TPP 未來百分之十上下的豬牛肉關稅，對台灣的衝擊不大。首先在牛肉部分，國內自給率不到一成，並且在去年台灣與紐西蘭簽署的《台紐經濟合作協定》(ANZTEC) 中，紐西蘭進口牛肉確定會在數年內降至零關稅，因此預計落點在百分之十上下的 TPP 設定進口牛肉關稅，對於台灣肉牛養殖戶的影響不大。

在豬肉方面，儘管台灣的豬肉自給率超過九成，廉價的進口豬肉將會大幅打擊國內畜牧業，但是目前台灣豬肉進口關稅為 12.5%，與預計在百分之十上下的 TPP 設定進口豬肉關稅相較<sup>1</sup>，相差應該不會太遠，因此單純就調降關稅率影響來說，加入 TPP 的條件對於我國養豬業的衝擊應該不會太大。

筆者評估，未來在台灣加入 TPP 時，關稅率以外的萊克多巴胺（俗稱瘦肉精）添加問題，會成為最大的爭議點。目前台灣禁止含萊克多巴胺豬肉進口（進口牛肉則是設定可接受含量），根據過往媒體報導，萊克多巴胺問題是台灣與美國談「台美貿易暨投資架構協定」(TIFA) 缺乏進展的一個重要因素。

然而，在美日貿易談判中，由於日本允許設定標準內的含萊克多巴胺豬肉進口（日本國內沒有使用），因此萊克多巴

---

<sup>1</sup> 日本豬肉採用差額關稅制度，越便宜的進口豬肉，關稅越高，沒有單一的關稅率，這裡所說的百分之十，是筆者非常粗略的估算，詳細資料還需等美日公布詳細關稅率後才能論定。根據 NHK 所披露的消息，美日協商的結果，便宜豬肉的進口關稅，將會降至原來的四分之一，每公斤一百日圓以下。就筆者在日本超市買便宜美國豬肉的經驗，其零售價格，大約是一百公克約一百三十日幣上下。以一公斤約一千三百日幣的零售價格來推論其進口價格，一公斤的一百元以下的關稅，在有限資訊下，筆者暫估關稅率是百分之十。NHK 的報導「TPP 日米協議 牛豚で双方が歩み寄り」(<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20140426/k10014047381000.html>，2014/4/28 查詢)。

胺跟本沒成為美日談判的議題。再者，美日以外的 TPP 參與國，如加拿大、墨西哥、秘魯、紐西蘭、澳洲、馬來西亞也都允許使用萊克多巴胺，因此，台灣未來加入 TPP，要說服其他國家讓台灣不進口含萊克多巴胺豬肉，恐怕難度相當高。

然而，只要台灣不能放棄，TPP 參與國的龐大消費市場，解決萊克多巴胺問題，成為不能逃避的課題，以下是筆者的政策建言。

##### 五：萊克多巴胺問題的政策建言：參考日本模式

豬肉是國人的主要食用肉類，豬肉內的人工添加物，與國人的健康息息相關，加上歐盟不對萊克多巴胺解禁，也證明含萊克多巴胺肉品的安全性，的確還有待商榷。因此筆者建議，政府可以學習日本方式，透過國內不使用與確定產地標示制度，讓消費者有選擇不買、不吃含萊克多巴胺豬肉的權力。日本方式以下說明之。

（一）國內不使用。日本雖然對於進口豬牛肉，有設定萊克多巴胺含量標準。但是對於國內使用，採取消極態度，因此日本畜牧業目前尚未使用。而日本畜牧業者本身，由於在價格戰方面，絕非進口肉品的對手，因此採取差異化的政策，以不使用萊克多巴胺為國產肉品高品質的象徵。國內應可以採取同樣政策，幫助國內農民以差異化的方式（溫體豬肉與不使用瘦肉精），強化國產豬肉的市佔率。在現實面上，如果允許國內畜牧業使用，以國內檢查人力不足的情況，將有可能出現瘦肉精濫用的情形。如果只限制進口冷凍豬肉在萊克多巴胺可接受標準內進口，則較容易在海關關口進行把關，確保國人之食品健康。

（二）明確的產地標示制度。日本有明確的產地標示制度，所以消費者可以在購買肉品時，依個人喜好選擇國產或進口品。不過，就算是日本也常常發生產地標示詐欺事件，因此產地標示制度的完全推行並不是一件容易的事情。加上

傳統市場是台灣的重要物流管道，要全面監管有其難度。但是只要政府有決心與耐心，在台灣推廣如日本「牛肉生產履歷法」，將國內豬肉的生產、物流過程透明化，增加國人對於國產豬肉的信心，標示使用國產豬肉將會成為菜市場、大賣場、超市與餐廳的商業習慣（相對的詐欺事件就會發生，這又是另外一個需要解決的問題）。此外，外食產業的食材產地標明，也有相對的難度，考驗政府的智慧。相對比較簡單的方法是，因為進口豬肉應該都是冷凍豬肉，政府可以修改「食品衛生管理法」、或者制定「進口冷凍肉品產地標示法」之類的法律，規定販賣或者使用進口冷凍肉品為食材的商家，必須標示或者明確告知消費者肉品產地。舉例來說，日後使用進口冷凍豬肉的便當店，可能必須在菜單上標明，排骨飯 70 元（排骨產地：美國），如果一來，將可大幅降低一般消費者對於進口美國瘦肉精豬肉的反彈。

另外，由於可以預期進口豬肉會較廉價，唯恐會流入低預算的學生營養午餐中。鑑於歐盟對於瘦肉精豬肉的疑慮，筆者建議，政府可以用精巧的政策方式，讓學生營養午餐中沒有進口豬肉。比如說，以推廣在地食材的名義，透過各地農會補助當地的中小學，在不增加學校與學生負擔的前提下，低價享用國產豬肉。如此一來，確保年輕學子的健康，同時也穩定國產豬肉的市場，減少農民團體對於開放豬肉進口的反彈。

## 六、兩年黃金準備期：

無論是與國內畜牧業者協調，不使用瘦肉精事宜，或者建置肉品產地標示的法律與制度，都需要一段時間。如前面所述，TPP 最快今年年底就會簽約啟動。而台灣如果成為第二輪加入國，最快也有可能在 TPP 啟動後的一年內，完成談判並簽約加入。如此一來，台灣要面對 TPP 衝擊，最快的情況下，約只剩下兩年的時間。因此如果我們已經可以預見，

豬肉進口與瘦肉精問題，可能會成為台灣加入 TPP 的最大阻礙，政府必須掌握這兩年的黃金準備期，建立好消費者有權力不买到，不買到含瘦肉精豬肉的制度。同時，也必須與國內的養豬戶達成協議，以適當的輔導與補貼方式，讓他們的生計可以得到保障。否則，兩年一過，政府突然宣布因為要加入 TPP，不得不開放美國含瘦肉精豬肉進口，那消費者與養豬戶的憤怒，一定會使台北街頭擠滿抗議群眾，抗議的豬尿與豬屎滿天飛。

最後，筆者提供另外一個方向思考豬農與 TPP 的問題，簡單來說，「轉守為攻」。筆者建議政府應該匯集專家學者，以台灣加入 TPP 當作為台灣養豬產業轉機的方向，思考政策走向，而非將 TPP 視為危機，以補貼救濟豬農的方式消極應對。由上述可知，只要政府做好國內禁用瘦肉精的政策，台灣將是 TPP 加盟國中，少數沒有核准使用瘦肉精的國家，這將可以增加台灣豬肉外銷的品牌實力。

現實上，由於台灣目前是口蹄疫疫區，豬肉出口不易，但是政府應該在 TPP 談判中，增取台灣豬肉加工品的外銷認可（目前台灣豬肉加工品已經可以輸出日本），同時應該與經濟部協力，爭取日本食品工廠來台設立肉品加工廠，或者幫台灣食品加工廠增取出口到日本的代工生產，增加台灣肉品的外銷管道。再者，台灣使用豬肉的美食，如滷肉飯、小籠包等世界知名，未來 TPP 的經貿體內，冷凍食品或食品加工品的最終關稅應該為零，同時又有美國與日本這兩個高國民所得的龐大消費市場，政府應與業者齊心協力，將生產據點設在台灣，使用台灣食材，在這個 TPP 經濟體內，推廣台灣美食的冷凍食品、加工食品，為本土豬農開創肉品海外銷售模式，增加國內豬農的所得，如此一來，豬農將不會成為 TPP 的受害者，而是成為 TPP 的受益者，政府的 TPP 相關政策也才真正對養豬業者有了交代。

（本專欄文章作者意見不代表論壇立場）