

# 日本加入 TPP 之農業協商結果與評價 —兼論臺灣加入 TPP 相關關稅減讓 對農業之影響與對策

張采瑜、高橋大輔\*

## 要 目

- |                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| 壹、日本 TPP 農業協商結果對臺灣農業啟示 | 肆、日本國內對 TPP 協商結果與農業對策之評價  |
| 貳、日本 TPP 協商概要與影響評估     | 伍、依據日本經驗評估臺灣加入 TPP 對農業之影響 |
| 參、日本政府對參加 TPP 所提出農業對策  | 陸、結論                      |

## 提 要

2015 年 10 月 5 日，占全球 GDP 4 成之 12 國就跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement，以下簡稱 TPP）達成共識，嗣於 2016 年 2 月 4 日完成簽署。臺灣與日本相同，參與國際經濟協定談判時就農產貿易相關內容常有爭議，因此日本經驗對臺灣具相當參考價值。本文整理日本加入 TPP 農業談判經驗發現，加入 TPP 對日本整體經濟確實有所助益，且對農林水產業影響不大。依據日本談判條件，本文亦評估臺灣加入 TPP 後農產品受影響程度。另外，日本因應 TPP 新增農業政策不多，大多數僅是強化或微調原政策，建議臺灣應及早落實強化農業政策，未來實施 TPP 農業因應對策時方有迅速因應空間。

\* 本文作者分別為日本東京大學農學生命科學研究科農業資源經濟學專攻助教及日本早稻田大學政治經濟學專攻副教授。

## 壹、日本TPP 農業協商結果對臺灣農業啟示

TPP 是環太平洋國家所簽訂多元化之經濟夥伴關係協定。其前身為汶萊、智利、紐西蘭及新加坡 4 國協議。內容包括取消及降低貨品貿易之關稅、服務貿易自由化，投資、競爭、智慧財產權等非關稅領域之規則制定，政府採購、環境及勞動相關規定。2015 年 10 月 5 日，美國、加拿大、智利、墨西哥、秘魯、澳大利亞、汶萊、馬來西亞、紐西蘭、新加坡、越南及日本計 12 個國家達成協議。臺灣亦前於 2013 年表達參與 TPP 意願。但臺灣仍有多項農產品實施關稅配額或特別防衛措施，參與 TPP 對臺灣農業產值影響不可輕視，未來爭取加入 TPP 過程中，可能成為協商時弱點。日本對農業保護向來不遺餘力，其農業協商結果亦成為國內外矚目焦點之一。對日本國內農業而言，由於日本農業生產成本較高，若取消關稅與進口農產品激烈競爭可能引發農業衰退，因此對農業部門保護也成為過去日本於 TPP 協商過程之絆腳石，故日本經驗對臺灣具相當參考價值。

2013 年 3 月，日本農林水產省發表 TPP 對農業影響評估。<sup>1</sup>其前提是以所有重要農產品關稅皆降至零時，農林水產產值將減少 3 兆日圓，超過日本農業總產值 1/3。儘管當時農林水產大臣表示該前提並不代表實際談判之立場，但該結果仍然引起日本國內眾多爭議。2015 年 TPP 協商結果，即刻廢除關稅之農產品項只有 51%，包含限時廢除關稅之農產品項亦只有 81%。對比其他國家農產品零關稅比率皆高達 95% 情況，可謂相當低。因此日本政府於 2015 年 10 月再度依實際協商結果發表新影響評估，<sup>2</sup>並於 2015 年 12 月發布受影響金額試算。<sup>3</sup>本文整理日本經驗，進而探討臺灣加入 TPP 之後，對臺灣農產品生產與貿易帶來影響與因應對策。

---

<sup>1</sup> 農林水產省「関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算」，2013 年 3 月，<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/shisan.html>。

<sup>2</sup> 農林水產省「品目毎の農林水産物への影響について」，2015 年 10 月，[http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/pdf/151104\\_bunseki.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/pdf/151104_bunseki.pdf)。

<sup>3</sup> 内閣官房 T P P 政府対策本部「T P P 協定の経済効果分析」2015 年 12 月，<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/kouka/index.html#keizaikoukabunseki>。

## 貳、日本 TPP 協商概要與影響評估

### 一、TPP 協商概要

2015 年 10 月 5 日就 TPP 協定達成協議之 12 個國家，GDP 總和為全球 4 成。TPP 協定內容，彙整如表 1。日本政府於 2013 年利用全球貿易分析 (Global Trade Analysis Project，以下簡稱 GTAP) 模型，<sup>4</sup>估算參與 TPP 總體經濟效果，預估 10 年後將使日本 GDP 增加 3.2 兆日圓，並使經濟體質達到結構調整，擴增經濟效果。然而此模型僅能計算關稅減讓效果，如果加入表 1 中 TPP 包含之共同投資規定、鬆綁管制及智慧財產權保護等措施後，其所增加 GDP 將更為提升。日本政府於達成協議後，於 2015 年 12 月 24 日發布 TPP 協定經濟分析，<sup>5</sup>強調「當 TPP 生效，日本成長之路重新達到另一個新均衡後，實際 GDP 將增加 2.6%，以 2014 年 GDP 換算約 14 兆日圓經濟擴增效果。總勞動人口將增加 80 萬人。」但此分析結果，GDP 上升 2.6% 中只有 0.34% 是關稅減讓效果；其他效果來自於非關稅措施，如貿易便捷化等，降低生產成本，或來自促進貿易及投資影響，更或來自促進貿易及投資之後，生產力上升效果。雖然此等效果是建立於前揭前提皆成立情形下，因此若有未達成情形則可能高估，但其具正面影響應是無庸置疑。另外，雖然此經濟分析運用 GTAP 模型，然於農林漁業部門之分析係由農林水產省負責，視各農產品項目之產量與產值加總為外生變數，另作試算。

---

<sup>4</sup> 同註 1。

<sup>5</sup> 同註 3。

表 1 TPP 協議內容

(1)貨品市場開放 削減貨品貿易關稅，規定貨品貿易規則，如國民待遇原則。纖維製品則另設規定。	(2)原產地規則 對於原產地在 TPP 各國關稅減讓產品，要求一定認證與證明程序。	(3)海關管理及貿易便捷化 簡化海關程序及確保海關程序簡化與透明。	(4) SPS (衛生植物檢疫) 規定衛生與植物檢疫措施以確保食品安全，並確保動物及植物之生命與健康。	(5) TBT (技術性貿易壁壘) 基於透明、非歧視規則，發展技術規範、標準及合格評定程序，確保技術規範與標準不會造成不必要貿易壁壘。
(6)貿易救濟 當某些產品進口迅速增加以致有損害國內產業之虞，則對該產品可以採取臨時性緊急措施。	(7)政府採購 中央政府與地方政府所採購商品及服務，規定國民待遇之招標規則。	(8)智慧財產權 對專利權，商標專用權，設計權，版權，地理標誌等智慧財產權進行有效保護、訂定規定、提供行使訴訟之權利。	(9)競爭政策與國有企業 禁止阻礙競爭商業行為，保證國有企業及民營企業平等競爭條件。	服務貿易 (10)跨境服務貿易 規定國民待遇、最惠國等待區、市場開放（數量限制等）。
服務貿易			(14)電子商務 電子商務所需環境及規則，包括訊息自由流通與訊息保護等內容。	(15)投資 規定投資者之間無差別原則（國民待遇、最惠國待遇）。
(11)商務人士臨時入境 給予對方商業人士入境更便捷手續。	(12)金融服務 提供金融部門跨國服務，維持監管金融市場及機構能力。	(13)電信服務 擁有通信基礎設施者，其分配與使用程序與規則不會對特定電信技術構成歧視。	(16)環境 不得為鼓勵貿易及投資而放寬環境保護標準。	
(17)勞動 不得為鼓勵貿易及投資而放寬勞工保護標準。	(18)法律及體制事項 包含序文，初始條款及一般定義，透明度與反腐敗，例外，行政及組織條款，最終條款，TPP 實行、運用及例外。	(19)爭議解決 締約各國間因為實施TPP產生爭議時，解決爭議之過程。	(20)合作與能力建設 並非所有國家都有足以履行TPP協議之國內體制，故另規定技術支援或人才培育之合作。	(21)跨部門事項（監管一致性、中小企業、促進商業及競爭力、開發） 增進各成員國跨部門法規及規章透明度。

資料來源：<sup>6</sup>日本內閣官房 TPP 政府對策本部。

<sup>6</sup> 日本內閣官房 TPP 政府對策本部「TPP 協定交渉について」，2015 年 8 月，[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/siryou/150831ver\\_siryou.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/siryou/150831ver_siryou.pdf)。

農林水產省試算前提為「藉降低生產成本之農業生產體質強化政策、品質提升政策、經營安定對策等國內政策，國內之生產與農家所得可獲得保證，國內產量也可維持」。此外，將關稅減讓影響致價格下跌情形，分為兩部分分析。一為「與進口競爭部分，則國內價格降低金額與關稅減讓後關稅降低額同等」，二為「與進口不競爭部分，則價格降低比率等同於關稅減讓後競爭部分價格降低比率 1/2」，但部分農產品經過品質提升或高附加價值政策後，以上兩部分價格降低比率最多可能再減半。例如，關稅減讓後進口牛肉價格下降 150 日圓，則與進口牛肉競爭之日本國內低價乳牛價格亦將下降 75~150 日圓（相當於原價格 8~17%）。但與進口牛肉不競爭之雜交牛與和牛降低價格則為原價格 4~8%。此試算與 2013 年 3 月 15 日發布政府統一試算大不相同。2013 年估計前提，關稅調降為零後，與進口產品競爭部分，其產量變為零。<sup>7</sup>例如雞肉，同樣是取消關稅，2013 年估計假設「1/2 加工與業務用雞肉將被進口替代」，而 2015 年估計則假設國內產量不會減少，僅部分加工與業務用雞肉價格下降。

## 二、日本農業重要項目 TPP 協商結果與影響評估

日本農林水產省於 TPP 協定達成共識後，首先對日本 5 項主要農產品發表見解。<sup>8</sup>以下將介紹此 5 項最敏感農產品相關協商結果與政府意見。然而此 5 項敏感農產品相關農業保護措施包含許多日本特殊規定，故將同時介紹日本現行保護措施，並引用臺灣狀況以為比較。

### (一) 稻米

日本稻米進口與臺灣相同，採取關稅配額制度。日本在 77 萬公噸關稅配額外，課徵 341 日圓/kg 二次稅率。在配額內進口量，最高可加價 292 日圓/kg 後販賣。日本關稅配額為 77 萬公噸，2013 年主食用糙米生產為 8,182 萬公噸。臺灣二次稅率為 45 元/kg，稻米配額內加價最高為 23.26 元/kg，皆較日本為低，但進口配額為 14.4 萬公噸，占臺灣每年稻米生產 140 萬公噸之比重較日本高。

---

<sup>7</sup> 同註 1。

<sup>8</sup> 同註 2。

TPP 談判後，日本仍可維持關稅配額制度，二次稅率亦不變。日本須額外給予前 3 年美國 5 萬公噸、澳洲 0.6 萬公噸之特別關稅配額；第 4 年起逐漸增加，至第 13 年須各遞增至 7 萬公噸與 0.84 萬公噸。因此總計增加進口量為 7.84 萬公噸。另規定，此等配額須採買賣同時招標（Simultaneous Buying and Selling Tender System, SBS）方式進口。買賣同時招標方式，不同於一般配額進口（政府統一向進口商購入後再公開招標販賣給國內糧商）方式，而係由進口商與國內糧商雙方在確定供需後共同向政府以權利金下標，政府依所申請進口權利金之高低，依序核配進口配額數量。由民間直接進口，可確保其在市場流通。目前臺灣依買賣同時招標方式進口米為配額之 35%。而日本主要仍以國家統一進口方式進口配額，其主要進口米在運用上不會流向食米市場，而係做為加工原料、飼料、海外援助之用。2012 年、2013 年、2014 年，日本以買賣同時招標所進口配額各僅 10 萬公噸、6.1 萬公噸、1.2 萬公噸，進入國內食米市場比率僅配額之 1.6% 至 12%。此等進口食米因市場需求不高，甚少在一般通路販賣，僅被使用於外食產業。

日本農林水產省認為此次稻米 TPP 協商結果，仍維持關稅配額制度，故可阻止配額外之進口，因此其 2015 年 10 月影響評估，認為僅增加國家貿易額，預期對國內市場有影響但範圍有限。至 12 月影響試算，預期減少國內產值為 0，惟增加配額將透過買賣同時招標方式進口，所增加進口量仍會引起一定程度國內稻米價格下降。因此政府認為國內稻米生產競爭力有必要進一步強化。

## (二) 小麥與大麥

與稻米進口相同，日本小麥與大麥亦採關稅配額制度。臺灣則因生產較少未將麥類列為敏感農產品項目。日本對大麥、小麥所實施配額為現行準入量（Current Access），小麥為 574 萬公噸，大麥為 136.9 萬公噸。2013 年日本國內產量各為小麥 81.2 萬公噸，大麥為 12.6 萬公噸。對配額內進口量，政府最高可各加價 45.20 日圓/kg 與 28.60 日圓/kg 後販賣。另外，小麥配額外關稅為 55 日圓/kg；大麥配額外關稅為 39 日圓/kg。

TPP 談判後，小麥與大麥仍可維持關稅配額制度，二次稅率亦不變。但日本須新設買賣同時招標方式進口，其內容為第 7 年後，增加美國小麥配額 15 萬公

噸，加拿大小麥配額 5.3 萬公噸，澳洲小麥配額 5 萬公噸；另在第 9 年後增加 TPP 成員國大麥配額 6.5 萬公噸。小麥與大麥在第 9 年後須減少 45% 政府加價。

日本農林水產省認為此次小麥與大麥維持關稅配額制度，故 2015 年 10 月影響評估，僅增加貿易額，對國內市場預期有影響但其範圍有限。至 12 月影響試算，預期減少國內產值為小麥 62 億日圓，大麥 4 億日圓。未來日本小麥與大麥 TPP 配額外進口仍維持當國內生產麥類品質或產量不足時，由國家統一計畫進口方式。因此日本政府認為新增配額僅會替代一部分現行準入量，而不會替代國內生產。

惟配額內政府加價之進口差額須減少 45%，因此進口麥類價格仍有下跌壓力，為使國產麥類供給更為安定，須強化其競爭力。

### (三) 砂糖與澱粉

日本砂糖保護政策主要採取相當複雜糖價調整制度。農畜產振興機構以零關稅進口粗糖，向企業販售，再對此等低價進口粗糖企業徵收調整金。上開調整金加計些許政府財政補貼，最後補貼予日本國內生產甘蔗、甜菜、甘蔗糖、甜菜糖之農家。此外，對於糖替代品，高果糖漿，也徵收調整金。透過糖價調整機制，糖價調整金將墊高進口品價格，但國產糖產品價格將因補貼而下降，最後達到國內均衡價格。此均衡價格加計企業精製成本，會低於企業直接進口精製糖時含關稅價格。另補助金依照政府每年調查糖業生產成本、製造成本與市場價格，每年調整一次，糖度高農家補貼金額較高。

日本砂糖一般關稅為粗糖 71.8 日圓/kg、精製糖為 103.1 日圓/kg、加糖可可粉為 29.8%、巧克力調製品為 10.0%，但一般由農畜產振興機構進口，對粗糖徵收調整金為 40.5 日圓/kg，精製糖如為高糖度原料糖則須徵收調整金 57.4 日圓/kg，另有關稅 21.5 日圓/kg。2013 年砂糖國內產量為 68 萬公噸，進口量則為 127 萬公噸。

TPP 談判結果，由於 TPP 成員國少有對砂糖具競爭力國家，日本仍可維持其糖價調整制度。98.5 度至 99.3 度之高糖度原料須降至零關稅，調整金亦須微減。而開發新產品試驗用之粗糖、精製糖之進口，則可各以零關稅、零調整金進口 500 公噸。加糖可可粉與巧克力調製品等須另設 TPP 成員國配額 6.2 萬公噸，第

6 年至第 11 年之後，則須增為 9.6 萬公噸。

雖然從 TPP 成員國進口高糖度原料糖，須降為零關稅，但是糖類進口比例最大之泰國並非 TPP 成員國，因此可預期高糖度原料糖進口將從泰國移轉至其他 TPP 成員國。而開發新產品試驗用之粗糖、精製糖適用零稅率之數量有限，影響不大。但加糖可可粉與巧克力調製品等加工品進口增加，可能使糖價調整制度安定性受損，故須增進國內產糖競爭力。日本政府在 2015 年 10 月影響評估，認為國內甘蔗與甜菜生產不會有太大影響，另加糖調製品如可可粉等預期有影響但範圍有限；12 月影響試算，預期減少之國內產值為 52 億日圓。

澱粉方面，基本上其制度與糖價調整制度類似。TPP 談判結果仍可維持原調整制度，僅須增加少量關稅配額，政府預期對國內生產影響不大。

#### (四) 牛肉與豬肉

臺灣牛肉市場小，且 9 成以上為進口牛肉。相較之下，日本於 2013 年雖進口 53.6 萬公噸牛肉，但國內生產牛肉亦有 35.4 萬公噸，屬日本重要農畜產品之一，因而此次牛肉相關協議亦受到相當矚目。2013 年日本進口牛肉，27.8 萬公噸來自澳洲，20.1 萬公噸來自美國，亦為美牛出口第一大國。與我國相同，日本在 2003 年美國發生狂牛症病例後曾一度禁止美牛進口。然 2006 年之後，開放 20 個月以下美牛進口，對進口牛肉瘦肉精規定殘留標準，對國產牛嚴格規定建立牛肉產銷履歷，並禁用瘦肉精。2013 年後開放 30 個月以下美牛進口。

日本牛肉進口關稅相當高，為 38.5%，如廢除關稅，勢必衝擊國內市場。此次談判結果為對 TPP 成員國關稅首年度降至 27.5%，其後遞減，最終至第 16 年起必須降至 9%，毋須降至零關稅，此為近年美國所簽訂自由貿易協定（FTA）中非常少見。除此之外，倘進口量激增時，日本還獲得發動緊急措施（Safety guard）權利。其條件為若第一年進口量增加 10% 可發動緊急措施，之後每年發動緊急措施之進口量比率須逐年遞增 2%，第 11 年至第 15 年發動緊急措施之進口量比率為每年遞增 1%，第 16 年之後關稅雖毋須再降，但仍繼續保有發動緊急措施權利 4 年，發動緊急措施之進口量比率為每年遞增 2%。發動緊急措施時關稅稅率於前 4 年可至 38.5%，第 5 年至第 10 年可至 30%，第 11 年至第 15 年可至 20%，第 16 年之後緊急措施關稅稅率可至 18%。

日本政府此次致力避免減讓關稅至零，也爭取到較長減讓期與發動緊急措施權利。其認為日本生產和牛與雜交種品質高，某種程度上與進口牛肉有市場區隔。但長期而言，日本國內乳牛等較低價牛肉，將會受到價位相近美國牛與澳洲牛進口強力競爭，甚至會影響整體國內牛肉市場致使價格下跌。因此日本政府對牛肉協商結果，在 2015 年 10 月影響評估，認為短期進口不會急速增加但長期將有影響，為本次協商結果受影響較大者；12 月影響試算，預期減少國內產值約 311 億日圓～625 億日圓。因此日本政府將致力國內牛肉生產規模擴大與成本降低、品質提升、健全國內牛肉產業繼續發展之環境。

至豬肉方面，日本是世界最大豬肉進口國，2013 年進口量為 74.4 萬公噸，國內生產量為 91.7 萬公噸，主要從美國、加拿大、丹麥進口。與牛肉相同，日本對豬肉規定瘦肉精殘留標準，至國內豬肉則禁用瘦肉精。日本豬肉進口制度複雜，稱為差額關稅制度，相關稅率如下：低價豬肉：進口價格  $\leq 64.53$  日圓/kg 時，關稅為 482 日圓/kg；中價豬肉： $64.53$  日圓/kg  $<$  進口價格  $\leq 524$  日圓/kg 時，關稅為  $(546.53 \text{ 日圓} - \text{進口價格}) / \text{kg}$ ；高價豬肉：進口價格  $> 524$  日圓/kg 時，關稅為 4.3%。此意味進口豬肉價格越便宜，課徵關稅越高。然實務上，豬肉貿易鮮少以屠體交易，多以分切肉交易，因此豬肉進口商多組合各部位豬肉進口。實務上進口商利用組合式進口節稅，尤其對低價進口豬肉需求高之加工業者，多同時進口高價部位，以獲得較低之關稅 4.3%。

TPP 生效後，日本仍可維持差額關稅制度。從價稅方面，區分高價豬肉界線仍維持於 524 日圓/kg，但日本須將高價豬肉關稅 4.3%，調降至 2.2%，並於 TPP 生效後第 10 年廢除。而低價豬肉從量稅之價格分界將調為中高價位之 474 日圓/kg，此價格以下豬肉關稅將從 482 日圓/kg 降至 50 日圓/kg。但如同前段所述，為避稅低價豬肉通常與高價豬肉組合進口，農林水產省以從價稅計算後發現其實際關稅僅 23 日圓/kg，遠較 TPP 所簽訂之 50 日圓/kg 為低。而在第 11 年之前如有進口超過前 3 年最大量 1.1～1.2 倍以上（各年度遞增），亦能發動緊急措施將從價稅回復到 4.0～2.2%（各年度遞減），從量稅回復到 100 日圓～70 日圓/kg（各年度遞減）。

日本此次談判結果維持差額關稅制度與高價豬肉區分價格，並爭取到緊急

措施，關稅減讓年限亦有10年之久。日本政府認為短期企業應仍維持組合式進口方式。但長期而言，從量稅降至50日圓/kg且低價豬肉價格分界調升至474日圓/kg，在此放寬價格帶之中低價豬肉仍可能改為不與高價豬肉組合進口，進而使國內豬肉市場價格下跌；日本政府預測長期將有一成豬肉改依低價從量稅進口，而非從價稅。因此2015年10月影響評估，認為短期進口不會急速增加但長期將有影響，為本次協商結果影響較大者；12月影響試算，預期減少之國內產值約169億日圓~332億日圓。

#### (五) 乳製品

日本乳製品與我國相同亦屬保護水準較高產品。與臺灣差異處為臺灣僅對液態乳採關稅配額制，配額外稅率為15.6元/kg，其他乳製品關稅與日本相較並不高，約5%~12%；日本則實質上幾乎無液態乳進口，對奶油、脫脂奶粉、乳清、起司等則採關稅配額制，稅率亦非常高。2013年日本國內生乳產量為744.7萬公噸，換算成生乳之乳製品進口量亦有405.7萬公噸。此次協商紐西蘭對於乳製品出口到最後仍堅持強勢態度，使得乳製品協商過程受到眾人矚目。其主要稅率與協商結果詳述於表2。

日本致力保護奶油及脫脂奶粉維持關稅配額制，但須開放TPP成員國之低關稅配額。乳清與乳酪雖然爭取到較長年限取消關稅，但是可預期其進口會增加。因此日本政府2015年10月影響評估，認為短期進口不會急速增加但長期將有影響，亦是本次協商結果影響較大者。12月影響試算，預期減少國內產值約198億日圓~291億日圓。尤其是脫脂奶粉與乾酪價格下跌將會影響日本國內加工用牛奶價格，因此對酪農而言，擴大規模與強化生產體質是必須的。日本近年雖保護國內酪農，但酪農業人口仍減少，造成奶油短缺，在課徵關稅與國內外價差之後，國外進口奶油較國內產品價格高，所以政府連續3年追加進口奶油，在TPP之後奶油短缺問題可望獲得解決。

表 2 日本乳製品原稅率與協商結果

現行稅率與現行準入量	TPP 協商結果
<p>脫脂奶粉、奶油、乳清<sup>3</sup>者總和現行準入量為 13.7 萬公噸（換算成牛乳）</p> <p>脫脂奶粉 〈配額內稅率〉 35%（國家貿易）或 25%（民間貿易）+ 國內外價差<sup>1</sup> 〈配額外稅率〉 29.8% + 369 日圓/kg（國家貿易）或 425 日圓/kg（民間貿易）</p> <p>奶油 〈配額內稅率〉 35%（國家貿易）+ 國內外價差<sup>1</sup> 〈配額外稅率〉 29.8% + 985 日圓/kg（國家貿易）或 1,159 日圓/kg（民間貿易）</p> <p>乳清（蛋白質含量 25~45% 與蛋白質含量 34% 之脫脂奶粉有競爭關係） 〈配額內稅率〉 35%（國家貿易）或 25%（民間貿易）+ 國內外價差<sup>2</sup> 〈配額外稅率〉 29.8% + 425 日圓/kg（國家貿易）或 687 日圓/kg（民間貿易）</p>	<p>脫脂奶粉、奶油維持目前關稅配額制。配額外稅率亦維持原稅率。但須增設 TPP 配額。</p> <p>〈TPP 配額〉 脫脂奶粉 生效後 2.0659 萬公噸，第 6 年增為 2.4102 萬公噸</p> <p>奶油 生效後 3.9341 萬公噸，第 6 年增為 4.5898 萬公噸</p> <p>乳清 將廢除關稅，但廢除年限較長，為第 21 年起。設定大量進口之緊急措施，措施發動基準為進口量達第 1 年 4,500 公噸，遞增至第 20 年為 16,250 公噸，相當於日本國內產量 1 成。</p>
<p>乳酪 〈配額內稅率〉 在同時購買國產與進口比 1：2.5 條件下，零關稅。 〈配額外稅率〉 29.8%</p>	<p>無鹽乾酪、軟質乳酪、混合乾酪等維持現行關稅制。切達乳酪、豪達、奶油乳酪等於第 16 年之後取消關稅。加工起司設置少量 TPP 成員國配額。起司絲與原料用鮮起司在同時購買國產品條件下新配有零稅率配額。</p>

說明：1. 國內外價差為廠商向農畜產振興機構購入後依市價決定，近 5 年內脫脂奶粉之國內外價差為 32 日圓~238 日圓/kg 不等，奶油為 77 日圓~649 日圓/kg 不等。

2. 近 5 年內乳清之國內外價差為 25 日圓~255 日圓/kg 不等。

### 三、日本農業各品項之TPP 協商結果與影響評估

前述 5 項重要敏感產品外，其他項目原則上關稅將取消。農林水產品關稅項目有 2,328 項，其中 1,885 項關稅將廢除，占總產品項 81.0%，此乃因 TPP 基本原則為「廢除所有關稅」。由於日本將協商重點放在維持重要 5 項產品關稅，因此其他產品關稅成為被廢除之一方。TPP 談判過程中，媒體多著重於重要敏感 5 項產品談判內容，最終協商結果廢除大多數項目關稅，震驚相關業界。水果部分如蘋果、橘子，畜產品部分如雞肉及雞蛋等，雖然政府評估影響不致太大，但該等為國內產值較高項目，因此相關業界仍戰戰兢兢。另一方面，對日本消費者亦是重要轉變。對臺灣而言，日本重要敏感項目鮮少有自臺灣進口者，日本自臺灣進口量前 3 名為鳳梨、紅蘿蔔、鰹魚與鮪魚、鰻魚，在日本對 TPP 成員國廢除關稅後，臺灣若未能加入 TPP，既有出口可能被成員國替代。本文以下將探討上述項目現況與未來，作為臺灣未來參考。

日本政府其國內現況與 TPP 談判結果，評估主要關稅減讓與受進口影響敏感農產品 40 項之影響。本文就 38 項（不包括木材產品）重點整理如表 3。本文將日本政府 2015 年 10 月影響評估<sup>9</sup>為「預期進口不致增加」，設其影響分數為 1；「預期對國內生產不會有太大影響」，影響分數為 2；「預期有影響但其範圍有限」，影響分數為 3；「長期將受影響較多但短期內進口不致急速增加」，影響分數為 4。而 12 月影響試算<sup>10</sup>，因其估計前提較具主觀性，評估減少產值並不一定具代表性，再者若以往自 TPP 成員國未進口或國內產值小，則假設維持國內生產者產量，未試算此等產品減少產值，故本文認為就分項比較影響而言，10 月評估較易理解。但基本上兩者影響趨勢相近，故本表亦將此列為參考。以下為本文整理日本政府影響評估依據之重點與分類：

(一) 當「預期進口不致增加」，影響分數為 1，其依據為

1. 幾乎未自 TPP 成員國進口：蒟蒻芋、海苔、海帶、裙帶菜、羊栖菜、鰻魚。
2. 採行關稅配額制度，且可維持該制度：紅豆、四季豆、鳳梨，其主因為 TPP 成員國對此等項目並無競爭力，故對日本國內亦無影響。

<sup>9</sup> 同註 2。

<sup>10</sup> 同註 3。

3. 雖然廢除關稅配額，但其配額達成率很低，故改以關稅制度僅使進口自 TPP 以外國家移至 TPP 成員國：落花生，其主因為日本國產花生與進口花生品質不同，不互相競爭。

(二) 當「預期對國內生產不會有太大影響」，影響分數為 2，其依據為

1. 關稅不高，關稅減讓後影響不大：柑橘、蘋果、櫻桃、葡萄、番茄加工品、南瓜、蘆筍、洋蔥、紅蘿蔔、竹筴魚、鯖魚、沙丁魚、扇貝、鱈魚、魷魚、鰹魚與鮪魚、鮭魚與鱒魚。但在評價為 2 分產品中，葡萄原關稅稅率為 17%，較其他產品關稅為高，故其影響可能同類中較大。其他蔬菜關稅稅率約為 3%，因此影響程度相對較小。

2. 維持關稅制度或國內調整金制度，且新增 TPP 進口為少量：澱粉。

(三) 當「預期有影響但其範圍有限」，影響分數為 3，其主要為（此類項目新增進口配額較多係因多為 TPP 成員國較具競爭力項目）。

1. 雖能維持關稅配額與國家貿易，但須新增 TPP 進口配額：稻米。
2. 雖能維持關稅配額與國家貿易，但須新增 TPP 進口配額且須削減政府加收之進口差額：小麥、大麥。
3. 雖能維持關稅配額與調整金制度，但須新增 TPP 進口配額：砂糖。

(四) 「長期將受影響較多但短期內進口不致急速增加」，影響分數為 4，其主要依據為（此類項目新增進口配額較多係因多為 TPP 成員國較具競爭力項目）。

1. 大幅關稅減讓或大量增加進口配額項目：牛肉。
2. 從量稅大幅減讓，可能增加低價產品進口：豬肉。
3. 大幅新增 TPP 進口配額、廢除乳清關稅：乳製品。

表3 日本加入 TPP 後對於農產品衝擊之評估

2013年	米 (萬噸)	小麥 (萬噸)	大麥 (萬噸)	麥芽 (萬噸)	砂糖 (萬噸)	澱粉 (萬噸)	紅豆 (千噸)	四季豆 (千噸)	落花生 (千噸)	柑橘 (千噸) 果汁(千噸)	
生產量	860	81	13	6	68	23	68	15	16	896	6
進口量	77	485	24	51	127	232	26	33	27	112	95
TPP進口占進口比率(%)	52	100	100	51	34	90	40	50	39	105	11
維持關稅配額等制度	維持	維持	維持	維持	維持砂糖調整金制度	維持	維持	維持	不維持	--	--
原關稅(或TRQ第二段稅率)	341日圓/kg	252	256	59	無	50	403	403	737	16~32	21.3~29.8
主要協商結果	SBS增額	SBS增額，國家貿易增收額減少45%	SBS增額，國家貿易增收額減少46%	增設各別進口額	增設各類進口額	增加關稅配額量	TRQ第一階段零稅率	TRQ第一階段零稅率	TRQ第一階段並限時廢除TRQ	限時廢除關稅	
增加進口量(最終)	8	25	7	20	10	1	--	--	--	--	--
始廢除關稅年數	--	--	--	--	--	--	--	--	6	8	6
影響分數(輕到重1-4)	3	3	3	1	3	2	1	1	1	2	--
影響減少產值(億日圓)	0	62	4	未計算	52	12	0	0	0	21~42	

資料來源：依日本農林水產省資料彙整。<sup>11</sup>

表3(續1) 日本加入 TPP 後對於農產品衝擊之評估

2013年	蘋果 (千噸) 果汁(千噸)	櫻桃 (千噸)	葡萄 (千噸)	鳳梨 (千噸)	番茄加工品 (千噸)	南瓜 (千噸)	蘆筍 (千噸)	洋蔥 (千噸)	紅蘿蔔 (千噸)	茶 (千噸)	
生產量	742	13	18	190	7	309	212	30	1,068	604	85
進口量	2	87	7	23	181	267	105	11	302	83	5
TPP進口占進口比率(%)	100	8	100	100	0	19	95	90	15	6	12
維持關稅配額等制度	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
原關稅(或TRQ第二段稅率)	17	19.1~34	8.5	17~7.8	17	17~29.8	3	3	9	3	17
主要協商結果	限時廢除關稅	限時廢除關稅	立刻廢除關稅	限時廢除關稅；罐頭維持TRQ但第二段稅率減15%	限時廢除關稅	立刻廢除關稅	立刻廢除關稅	立刻廢除關稅	立刻廢除關稅	立刻廢除關稅	立刻廢除關稅
增加進口量(最終)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
始廢除關稅年數	11	6	6	0	11	6	0	0	6	0	0
影響分數(輕到重1-4)	2	--	2	2	1	2	2	2	2	2	1
影響減少產值(億日圓)	3~6		未計算	未計算	0	1	未計算	未計算	未計算	未計算	未計算

<sup>11</sup> 同註2、註3。

表 3 (續 2) 日本加入 TPP 後對於農產品衝擊之評估

2013 年	蒟蒻芋 (千噸)	牛肉	豬肉 (千噸)	乳製品 (千噸)	雞肉 (千噸)	雞蛋 (千噸)	竹筴魚 (萬噸)	鯖魚 (萬噸)	沙丁魚 (萬噸)	扇貝 (萬噸)
生產量	6	354	917	7447	1459	2519	18	39	22	52
進口量	1	536	944	4057	414	124	3	6	0	0
TPP 進口占進口比率 (%)	0	100	54	80	6	25	12	0	100	1
維持關稅配額等制度	維持	--	維持差額關稅制	--	--	--	--	--	--	--
原關稅 (或 TRQ 第二階段稅率)	2,796 日圓/kg	39	546.53 日圓/kg 以上 稅率為 482 日圓/kg	29.8+1,159 日圓/kg	9	8~21.3	10	10	10	10
主要協商結果	TRQ 第一階段維持但第二階段限時降低 15%	限時降低稅率至 9%；併設防衛措施	維持差額關稅但限時廢除從價稅	乳粉與奶油可維持 TRQ 但須設 TPP 成員國配額；乳清需於 20 年後廢除關稅；熟起司為 16 年後廢除關稅	限時廢除關稅	限時廢除關稅	限時廢除關稅	限時廢除關稅	限時廢除關稅	限時廢除關稅
增加進口量 (最終)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
始廢除關稅年數	6	16	10	20	11	13	16	16	11	11
影響分數 (輕到重 1-4)	1	4	4	4	2	2	2	2	2	2
影響減少產值 (億日圓)	未計算	311625	169~332	198~291	19~36	26~53	6~12	6~11	24~48	27~54

表 3 (續 3) 日本加入 TPP 後對於農產品衝擊之評估

2013 年	鱈魚 (萬噸)	魷魚 (萬噸)	鯉魚與鮭魚 (萬噸)	鮭魚與鱒魚 (萬噸)	海苔 (萬噸)	海帶 (萬噸)	裙帶菜·羊栖菜 (萬噸)	鰻魚 (萬噸)
生產量	17	23	49	17	32	9	5	1
進口量	25	9	23	35	0	0	2	1
TPP 進口占進口比率 (%)	71	38	7	50	0	5	0	0
維持關稅配額等制度	--	--	--	--	--	--	--	--
原關稅 (或 TRQ 第二階段稅率)	10	5	5	3.5-9.6	40	15	11	4
主要協商結果	限時廢除關稅	限時廢除關稅	限時廢除關稅	限時廢除關稅	立刻降低 15% 關稅	立刻降低 15% 關稅	立刻降低 15% 關稅	立刻降至零關稅
增加進口量 (最終)	--	--	--	--	--	--	--	--
始廢除關稅年數	11	11	11	11	--	--	--	--
影響分數 (輕到重 1-4)	2	2	2	2	1	1	1	1
影響減少產值 (億日圓)	4~8	10~19	57~113	40~81	未計算	未計算	未計算	未計算

另外，有關 TPP 之衝擊評估，比較 2013 年試算假設國產與進口品具有完全替代性，2015 年試算假設國產與進口品不發生替代，上述 2 年試算結果，可以發現當假設關稅減讓所造成國內生產替代率不同之情形下，其結果亦不同。例如：2015 年試算產值減少額加工用番茄約 1 億日圓、柑橘類約 21 億日圓～42 億日圓、蘋果約 3 億日圓～6 億日圓、雞肉約 19 億日圓～36 億日圓、雞蛋約 26 億日圓～53 億日圓。但 2013 年試算產值減少額加工用番茄約 270 億日圓、柑橘類約 60 億日圓、蘋果約 40 億日圓、雞肉約 990 億日圓、雞蛋約 1,100 億日圓。實際上，國產與進口品雖非完全替代但應為部分替代，如番茄醬、柑橘、蘋果及其果汁。至雞肉與雞蛋雖於國內市場可以有所區隔，但商用、加工用品仍有可能被取代。

## 參、日本政府對參加 TPP 所提出農業對策

2015 年 11 月 25 日，日本 TPP 總合對策本部召開第 2 次會議，決定 TPP 關連政策大綱。<sup>12</sup>其農林水產相關 TPP 對策有二，一為「強化農林水產體質之對策」；二為「重要 5 項目經營安定與安定供給之對策」。

前述農業對策之目標為 2020 年之前實現農林水產與食品出口 1 兆日圓，將農業培養為成長產業。因此須培養具管理意識之新世代管理者、推動具國際競爭力之產業革新、加強畜牧與乳業營利能力之總和計畫、推廣高品質日本農水產品至國外、強化人造木材板及木材之國際競爭力、持續維持高收益操作系統、加強與消費者連結、改革監管規定及改革稅制。然而即使沒有 TPP 協定，該等政策亦多在原本農業政策中。

由於上述 TPP 對策實際僅針對重要 5 項農產品，以下將分項介紹並就相關資訊研析評論。

### 一、稻米對策

日本政府為切斷新進口配額對國內稻米供需與價格之影響，提供消費者高鮮度儲備米，將重新檢討政府儲備米制度。原則上將儲存期限由 5 年縮短為 3 年，

---

<sup>12</sup> 內閣官房（TPP 政府對策本部）「総合的な TPP 関連政策大綱」2015 年 11 月 25 日，<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo2.html#taikou>。

亦即政府將購入與新增進口配額同等數量儲備稻米。

由於稻米在 TPP 協定中，日本最終須增加買賣同時招標進口量 7.84 萬公噸，因此日本政府認為只要買進同量的米，即可彌平對國內市場之影響。此法與 1993 年日本對於世界貿易組織（以下簡稱 WTO）烏拉圭回合談判結果須進口最小市場開放（minimum market access, MMA）時所採行之基本方法相同，惟當時並非採用儲備米，而係以加工、飼料及海外援助等方式使其不流入市面。目前日本稻米庫存管理為每年購入 20 萬公噸，5 年後出售作為飼料等用途。儲備期間僅須改為 3 年，預測每年購買量增為 33.3 萬公噸，增加之 13.3 萬公噸已較 TPP 新增配額 7.84 公噸為多。

## 二、大麥與小麥對策

配額內之政府加價進口差額須減少，因此國內麥類價格將下降，為使國產麥類供給安定，將繼續實施經營所得安定對策。

小麥及大麥在日本生產成本明顯較進口價格更高，現行經營所得安定對策類似於農業保險制度，其補貼為補償麥類農家生產成本與進口價格之差額。而此政策之補貼財源即為政府所徵收進口差額。TPP 協定降低 45% 之加收進口差額，因此可預測日本政府將多負擔此 45% 補貼金，然倘能負擔此金額即可維持現行制度。

## 三、牛肉、豬肉、乳製品對策

為穩定國內牛肉、豬肉、乳製品之供給，以下列對策安定畜產品與酪農經營。

- (一) 將法制化現行肉用牛肥育經營安定特別對策事業、養豬經營安定對策事業。
- (二) 上述兩事業補償率由 8 成提升至 9 成，而養豬經營安定對策事業負擔金額國家與生產者負擔比例由 1：1 提高為 3：1。
- (三) 依現狀更新兩事業補貼參考價格。
- (四) 將鮮奶油等適合於國內生產之液體乳製品生產者新增納入加工原料乳生產補貼制度之適用對象，另統一補貼單價，並依未來經濟狀況重新訂定補貼單價。

日本現行制度為牛犢、肥育牛、豬肉生產者之生產成本高過粗收益時，補

償其差額。今後補償率與參考價格將依TPP協定重新審查。可預見部分因進口增加所導致價格下跌之影響將予以補貼，但可能無法完全補償。而乳製品方面，透過擴大補貼對象與重新訂定補貼單價，可減少一部分奶油與脫脂奶粉新增進口造成之影響。

#### 四、砂糖原料作物對策

為穩定砂糖原料作物供給，立法新增加糖調製品及加糖可可粉等產品之進口為糖價調整法適用對象。

若能將加糖調製品增納至現有糖價調整制度，糖價調整金將可望增加，補貼金亦可望增加，加糖調製品關稅減讓之影響可因此降低。

### 肆、日本國內對TPP協商結果與農業對策之評價

TPP協定之重要項目除畜產品關稅稅率減讓幅度較大外，幾乎維持目前制度，僅新開放局部進口，將影響降至最低。相較於WTO烏拉圭回合談判協議，TPP協定對日本農業影響被認為是相當小。WTO烏拉圭回合談判協議結果，稻米最小進口量開放每年77萬公噸，相當於國內生產量9%，導致大量財政負擔，最後影響日本政府取消食糧管理法，成為農業政策重大轉捩點。觀察此次TPP協商背景可發現，因扮演最重要角色之日本與美國處於外交關係良好時機，加上安倍政權所秉持「當進則進，當守則守」及「追求符合國家利益之道」主張維持不變，所以能為日本追求最大利益。再者，日本正值自民黨與公明黨聯立政權在國會穩定多數之期間，因此政治上反對聲音並未讓協商停滯。日本農協JA全國中央聯合會雖然在協議達成前進行反對活動，然而在協商後發表之JA政策提案中，僅提出「期待政府理解生產者心聲，將來能透過萬全經營安定對策，讓各地、各產品農家、法人、集落經營等生產者維持其『再生產』能力」<sup>13</sup>，實際上未對擴充經營安定對策之外，提出更多要求。

日本農業經濟學者於日本經濟新聞就TPP協定發表多篇評論。東京大學教授本間正義在日本經濟新聞「TPP協定後之挑戰」系列文章中，以「稻米，須儘

---

<sup>13</sup> JA 全中「将来を展望でき再生産を可能とする農業関連政策の確立に関するJAグループの政策提案」，2015年11月5日，<http://www.zenchu-ja.or.jp/food/relateddata/policyrecommendation>。

速做出展望未來之改革」<sup>14</sup>為題，認為重要 5 項農產品於 TPP 協定中開放非常有限，因此對國內農業影響不大，然而迴避關稅減讓卻可能使稻米改革政策再次錯失良機。2015 年 11 月 19 日至 21 日，同報系「TPP 和日本農業」連載中，亦有岐阜大學教授荒幡克己以「水稻，應廢止生產調整提高生產力」為題<sup>15</sup>，提倡為增強稻米競爭力，應停止休耕轉作政策，長期而言農民應停止僅生產稻米一種作物之生產方式；東京大學教授中嶋康博以「增進投資、明確未來目標」為題<sup>16</sup>，依據烏拉圭回合談判對策經驗，提出應擴大對 TPP 成員國出口並活化國內市場；日本大學教授小林信一則以「酪農需提高其議價能力」為題<sup>17</sup>，對進口增加可能影響乳業，提出須調整生產者組織結構，增加收入保險制度。但 3 位教授所提之建議，即使不加入 TPP 亦常被認為屬於須強化之政策。實際上於 TPP 協定達成共識後至今，亦幾乎未有學者建議日本須引進完全不同之新政策措施。

另外，在食品安全衛生管理方面，雖然日本農產品在亞洲相對評價較高，然而日本 GAP 規則難以全國統一，並存許多 GAP 認證，如 JA 組織 GAP 認證、JGAP 協會認證、生活協同組合 GAP 認證、各都道府縣各自 GAP 認證。如果無法統一取得歐洲國家廣泛採行 GLOBAL G.A.P. (GLOBAL Good Agricultural Practice, 全球優良農業規範) 認證，則未來出口可能遭遇困難。另外，日本 2020 年將舉辦東京奧運會，依 2012 年倫敦奧運會基準，日本農產品如無法取得奧運會認定之 GLOBAL G.A.P.，將發生日本舉辦奧運而選手村無法使用日本食材問題。雖然日本亦緊急推廣取得 GLOBAL G.A.P.，然量仍可能不足。此亦被認為 TPP 協商後，擴展國外市場阻力之一。臺灣亦應以此為鑑，儘早取得出口先機。

## 伍、依據日本經驗評估臺灣加入 TPP 對農業之影響

目前臺灣 71.5% 進口農產品仍課徵關稅，施行關稅配額農產品 16 項，包括稻米、鹿茸、東方梨、香蕉、紅豆、液態乳、花生、大蒜、乾香菇、乾金針、椰子、檳榔、鳳梨、芒果、柚子、桂圓肉。然關稅配額品項中，較低關稅稅率（配

<sup>14</sup> 本間正義「コメ、将来像描き改革急げ」，日本經濟新聞，2015 年 10 月 27 日，p. 26。

<sup>15</sup> 荒幡克己「コメ、収量向上へ減反廃止」，日本經濟新聞，2015 年 11 月 19 日，p. 29。

<sup>16</sup> 中嶋康博「投資拡大へ将来像明確に」，日本經濟新聞，2015 年 11 月 20 日，p. 29。

<sup>17</sup> 小林信一「酪農、価格交渉力高めよ」，日本經濟新聞，2015 年 11 月 21 日，p. 19。

額內稅率)之進口配額不一定全數核配,依照國內需求與國外市場變動,未完全核配之年份亦很多<sup>18</sup>。早在WTO談判後,2005年起豬腹脅肉、雞肉、豬雜碎及家禽雜碎,2008年起柿子、鯖魚、鱈魚及鱒魚之關稅配額即已取消。2005年更因砂糖需求量多而自行取消其關稅配額制度。

日本與臺灣相同,在WTO談判後稻米採進口配額制,除此之外實施關稅配額項目20項,包括玉米、天然起司、麥芽、糖蜜、不加糖可可製品、番茄醬、鳳梨罐頭、其他乳製品、脫脂奶粉、不加糖煉乳、乳清、奶油、黃豆與落花生以外之豆類、澱粉、菊糖及澱粉製品、落花生、蒟蒻芋、調製食用油脂、蠶繭和生絲。其中稻米配額外關稅高達每公斤341日圓,成為日本國際談判時一大障礙。臺灣稻米配額外關稅則為每公斤新臺幣45元。

綜上臺灣農業開放程度略高於日本,但課徵關稅項目與關稅配額項目仍多,因此難以論斷加入TPP對農業可能之影響與日本相較孰高孰低;但日本對於各農產品相對影響之評估,則可作為我國研擬各農產品TPP對策時,政策比重決定之參考。以下參考日本影響評估,分析臺灣加入TPP後各農產品相對影響程度。

### 一、臺灣加入TPP後對農業進口影響評估與農業出口可能性評估

以下利用前開日本政府所做加入TPP之影響評估,分析臺灣若加入TPP後,各農產品可能受影響程度。本文將受影響程度同日本評估方式由輕而重分為1到4。但由於未加入談判,因此假設臺灣將獲得與日本相近之談判條件,即採關稅配額與非關稅措施之農產品項將可獲得維持;原課徵關稅項目則須關稅減讓。雖然日本亦有廢除關稅配額項目,且亦有毋須降至零關稅項目,但畢竟少數不列入考慮。然而第2輪後參加TPP談判國家,一般預測條件將更為嚴格,所以本文影響評估可能低估真實狀況,但仍可作為各項農產品間相對影響程度判斷基準。

在品項選擇上,本文從臺灣與國外貿易往來之農作物中,選擇產值前30大項目,加上國內生產重要畜禽產品為分析對象。與日本不同的是,臺灣有相當多農產品項目未開放自中國大陸進口,如我國於其他FTA簽訂時開放自中國大陸

---

<sup>18</sup> 唐淑華「94年度農產品關稅配額制度與進口概況」,農政與農情,2004年5月,第167期, <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=10995>。

進口，則總進口量將增大，因此本表亦列出禁止自中國大陸進口品項以為參考。另簽訂 TPP 協定後，雖然可能造成進口衝擊，但出口亦可能增加，因此本表亦列出出口量與出口 TPP 成員國之量值。分析結果整理於表 4。

分類依據如下，當「預期進口不致增加」，影響分數為 1，此類主要依據為兩類。第一類：幾乎未自 TPP 成員國進口之品項；第二類：採行關稅配額制度，其關稅配額制預期如日本可能維持。當「預期對國內生產不會有太大影響」，影響分數為 2，此類主要為關稅不高，或關稅減讓後影響不大。「預期有影響但其範圍有限」，影響分數為 3，其主要依據為雖然可能維持關稅配額與國家貿易，但如日本可能須新增 TPP 配額，此等項目多為 TPP 成員國較具競爭力項目。「長期將受影響較多但短期內進口不致急速增加」，影響分數為 4，其依據為大幅關稅減讓或大量增加進口配額之品項。

表 4 臺灣對外貿易產值前 30 大農作物與畜產水產品

農產品項目 (2014 年)	稻米 (糙米)	檳榔	鳳梨	芒果	茶葉	竹筍	香蕉	梨	香菇	葡萄
生產量 (千噸)	1,399	121	456	153	15	277	300	135	5	82
進口量 (千噸)	115	0	9	2	2	6	0	13	0	37
TPP 進口占進口比率 (%)	78.9	0.0	11.8	18.8	35.4	67.7	95.2	25.0	86.5	81.3
禁止自中國大陸進口品項			是	是	是	是	是	是	是	是
原為關稅配額制度	是	是	是	是	否	否	是	是	是 (乾香菇)	否
原關稅 (或 TRQ 第二階段稅率) (%)	45 元/kg	810 元/kg	173.0	60.0	17.0	25.0	113.6	49 元/kg	369 元/kg	20.0
可能影響分數	3 (或 4)	1	1	1	2	2	1	1	1	2
出口量 (千噸)	9.6	0.2	9.5	7.5	2.1	1.2	4.2	0.2	0.0	1.9
TPP 出口量 (千噸)	5.8	0.0	1.1	2.2	0.3	0.9	4.1	0.1	0.0	0.6
TPP 出口占出口比率 (%)	60.5	0.0	11.1	29.8	16.2	73.4	97.6	53.8	30.6	32.3

資料來源：依行政院農業委員會農產品貿易統計查詢系統，財政部關務署資料本文推估<sup>19</sup>。

表 4 (續 1) 臺灣對外貿易產值前 30 大農作物與畜產水產品

農產品項目 (2014)	蘭花 (進口為蝴蝶蘭)	甘藍	落花生	檳柑	柿	荔枝	番茄	柳橙	西瓜	龍眼
生產量 (千噸)		74	376	69	137	73	93	136	163	211
進口量 (千噸)		0	24	5	0	0	1	16	10	1
TPP 進口占進口比率 (%)		21.9	25.1	16.3	0.0	100.0	0.0	40.5	91.6	76.8
禁止自中國大陸進口品項		是	是	是	是	是	否	是	是	是
原為關稅配額制度		否	否	是	否	是	否	否	否	否
原關稅 (或 TRQ 第二階段稅率) (%)		24.0	20.0	64 元/kg	35.0	122.0	17.0	10.0	20.0	10.0
可能影響分數		2	2	1	1	1	1	2	2	2
出口量 (千噸)		13.4	0.4	0.0	1.7	0.1	1.6	0.5	1.0	0.2
TPP 出口量 (千噸)		11.6	0.3	0.0	0.6	0.0	1.6	0.4	0.1	0.1
TPP 出口占出口比率 (%)		86.0	97.5	86.7	34.2	4.5	98.2	78.7	14.4	40.9

表 4 (續 2) 臺灣對外貿易產值前 30 大農作物與畜產水產品

農產品項目 (2014)	花椰菜	百合	蒜頭	文旦柚	白菜	食用玉米	棗	桃	胡蘿蔔	毛豆
生產量 (千噸)	79	6	59	66	78	104	35	29	131	63
進口量 (千噸)	18	6	7	0	22	26	4	15	1	0
TPP 進口占進口比率 (%)	78.2	15.5	0.3	0.0	26.0	35.5	1.4	86.4	65.6	0.0
禁止自中國大陸進口品項	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是
原為關稅配額制度	否	否	是	是	否	否	否	否	否	否
原關稅 (或 TRQ 第二階段稅率) (%)	20.0	20.0	27 元/kg	184.0	20.0	20.0	27.0	20.0	20.0	20.0
可能影響分數	2	2	1	1	2	2	1	2	2	2
出口量 (千噸)	0.2	0.0	2.9	1.5	0.0	0.6	0.3	0.0	11.4	33.7
TPP 出口量 (千噸)	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.5	0.1	0.0	4.2	32.9
TPP 出口占出口比率 (%)	62.6	42.9	11.2	0.7	82.2	95.6	27.5	66.7	36.9	97.7

<sup>19</sup> 行政院農業委員會農產品貿易統計查詢系統，<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>；財政部關務署，<http://web.customs.gov.tw/>。

表 4 (續 3) 臺灣對外貿易產值前 30 大農作物與畜產水產品

農產品項目 (2014)	豬 (產值千元)	雞 (產值千元)	雞蛋 (產值千元)	牛乳 (千噸)	水產品 (產值千元)
生產量 (千噸)	76,841,266	4,1588,121	23,409,457	363,145	10,245,870
進口量 (千噸)	133,944	183,709	301	167,849	1,352,105
TPP 進口占進口比率 (%)	44	99	80	75	0
禁止自中國大陸進口品項	是	是	是	是	部分
原為關稅配額或非關稅制度	否	否	否	是	否
原關稅 (或 TRQ 第二階段稅率) (%)	12.5	20	30	15.6 元/kg	12.5-25
可能影響分數	2	2	2	2 (或 3)	2
出口量 (千噸)	14,059	4,222	3.0	11.8	1,870,105
TPP 出口量 (千噸)	3,057	1,234	0.0	0.8	768,569
TPP 出口占出口比率 (%)	21.7	29.2	0.0	6.7	41.1

註：畜產品與水產品以合計產值計。

依表 4 分析結果，可知臺灣加入 TPP 影響分數集中於 1 至 3 分。臺灣雖然平均關稅稅率不低，卻未如日本有突出之高關稅項目，因此尚無評價 4 分項目。

原為配額制農產品，尚可比照日本狀況，維持關稅配額制度，檳榔、鳳梨、芒果、香蕉、梨子、香菇、落花生、柿子之影響分數將為最小之 1 分，稻米、牛乳則分別為 3 分與 2 分。然而臺灣加入 TPP 較晚，可預期大部分農產品項無法於交涉過程中獲得維持非關稅制度，因此受影響層面可能較日本為大。尤其 TPP 成員國具競爭力項目如稻米、牛乳，尚未能維持配額制或者須大量增加進口，其影響分數將分別達 4 分與 3 分，成為受影響較大項目，因此協商內容相當重要。

其他影響分數為 2 分之項目有茶葉、竹筍、葡萄、蘭花、甘藍、番茄、柳橙、西瓜、龍眼、花椰菜、百合、白菜、玉米、桃、胡蘿蔔、毛豆、豬肉、雞肉、雞蛋、水產品。該等品項多為原關稅稅率高達 20%，且從 TPP 成員國進口比率較高。然與表 3 所列日本農產品比較，茶、竹筍、葡萄、蘭花、甘藍、柳橙、花椰菜、百合、白菜、玉米、桃、胡蘿蔔、毛豆、雞肉、雞蛋之關稅稅率約 20% 上下，較日本為高，依據日本協商結果，所有課徵關稅品項於加入 TPP 後對 TPP 成員國幾乎完全廢除關稅，因此該等品項雖然評分為 2，但受到衝擊可能較日本稍大。於談判中宜多關注稻米等非關稅化項目之結果，與日本相同，生產該等農產品農民對於可能之衝擊或缺乏預期心理，因此臺灣可先行採取轉型措施，

讓農民進行轉型事前準備。另外在豬肉部分，臺灣關稅制度相較日本差額關稅制度簡單，但日本於差額關稅制度下其實質關稅稅率並不高，相較之下臺灣豬肉關稅較高，另與稻米及牛乳相同，豬肉亦為TPP成員國具競爭力項目，復臺灣豬肉年產值亦高，雖然評分為2，可能受到衝擊不小。

最後影響分數為1分之項目有檳柑、荔枝、蒜頭、文旦柚、棗。其共同特徵為幾乎未從TPP成員國進口。究其原因為屬於臺灣特有產品或特別有競爭力產品，或不適合進口之產品。

在出口方面，依據表4出口實績不低且60%以上出口為至TPP成員國者包括稻米、香蕉、蘭花、荔枝、胡蘿蔔、毛豆；其他如芒果、鳳梨、豬肉與水產品對TPP成員國出口量亦相當高，加入TPP後這些產品出口可能利多。我國農產品之重要出口國如日本、美國、越南等均為TPP成員國。如不加入TPP，上述產品出口可能被其他適用較低（或零）關稅地區取代。尤其日本此次大量廢除關稅，臺灣如能加入TPP，對日本出口機會將增加。毛豆、胡蘿蔔、鳳梨、鯉魚與鮪魚、鰻魚等固有對日本出口之強項亦將繼續成長。而近年對日出口已漸趨減少之香蕉，其評價雖然高於菲律賓與印尼所產香蕉，然臺灣香蕉關稅較高，價格亦相對較高，使得市占率無法提升。該等項目亦可能於加入TPP後重新開拓日本市場。

值得注意的是，依據表4，臺灣貿易產值前30大農作物與畜產品，大多數禁止自中國大陸進口，因此依據歷史資料所顯示臺灣農業競爭力，雖然包括TPP成員國進口狀況，但中國大陸因素卻未被計入，倘加入該因素後，很可能改變原本競爭結構。由於中國大陸農產品價格多半較TPP成員國更為低廉，因此海峽兩岸貨品貿易協議若開放越多農產品進口，則對臺灣衝擊將可能遠大於加入TPP之影響。

## 二、從日本TPP對策思考臺灣TPP對策

我國行政院農業委員會召集相關單位成立「對外協商事務小組」，於2015年12月就加入TPP、區域全面經濟夥伴協定（RCEP）發表以下農業因應策略<sup>20</sup>。

---

<sup>20</sup> 農委會「加入TPP/RCEP農業因應策略」2015年12月11日，  
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2503920>。

- (一) 推動農業增值，拓展國際市場：推動自由經濟示範區—農業增值；推動農業科技產業全球運籌；輔導建立品牌與強化國際行銷；維持漁業全球競爭力。
- (二) 促進地產地消，建立市場區隔：強化農產品追溯及安全管理；發揮在地農產生鮮優勢；農村再生結合農村社區與產業；輔導專業農民成立微型農企業；加強食農教育與溝通。
- (三) 加速結構調整，發揮產業與資源綜效：推動農業專區；調整耕作制度與規模；合理調整農地利用管理；培育農業青年人力。
- (四) 實施直接補貼，保障農民所得：漸進推動符合 WTO 國際規範之綠色措施；強化農民補貼資訊整合管理；健全農民福利與社會保險制度。
- (五) 強化檢疫檢驗，維護優質環境：突破農產品外銷檢疫障礙；落實防疫檢疫措施。

上述政策雖名為加入 TPP 之因應策略，然即使沒有加入 TPP，該等政策亦幾乎為國家強化農業之基本政策方向。如前所述日本實質上對 TPP 所新增政策，僅是於原政策新增或微調。其前提為建立於日本平時強化農業政策之落實。臺灣如能及早落實上述農業因應策略，則加入 TPP 後所能發揮之政策空間亦相對較大。另如同加入 WTO，較晚加入國家所能獲得加入條件將愈趨嚴格，TPP 簽署時亦可能會有相同情形，因此我國必須儘可能維持與現有 TPP 成員國良好關係，以獲得最佳談判條件。

## 陸、結論

日本政府於 TPP 協定達成共識後認為其經濟效果可能達 14 兆日圓，總勞動人口可能增加 80 萬人<sup>21</sup>。雖然上述試算係基於樂觀假設，有高估可能，但加入 TPP 對日本整體經濟有所助益無庸置疑。另由於 TPP 協定內容包含許多政府間合作與交流，對於日本與 TPP 成員國外交關係非常有助益。而依據日本農林水產省評估，對農林水產業之影響不大。因此日本政府對此次 TPP 協商結果可說非常滿意。

臺灣經濟貿易依存度高，如能加入 TPP 對經濟應能獲得正面成效。特別是

---

<sup>21</sup> 同註 3。

WTO 協商出現許多瓶頸，如能在區域經濟協定中獲得一席之地，實為難得機會。然而我國農產品品質雖然高，但與大陸型國家相較，以稻米、穀類、畜產品為中心之產品生產成本較高，競爭力較弱，因此農產品貿易可能為我國在進口關稅協商中較弱一環。本文依據日本談判條件，就產值較大農產品評估影響，關稅配額農產品中，稻米、牛乳可能成為加入 TPP 後受影響較大之商品。我國雖不像日本有較多特高關稅敏感項目，主要議題多集中於稻米保護，但與日本大部分課有關稅農產品比較，茶葉、竹筍、葡萄、蘭花、甘藍、柳橙、花椰菜、百合、白菜、玉米、桃、胡蘿蔔、毛豆、豬肉、雞肉、雞蛋之關稅稅率明顯高過日本非敏感項目，該等項目最終應該會無一倖免減讓至零關稅，政策上應有所準備。另外宣布加入時機較晚，也應注意我國最終所能獲得進口條件可能不如日本。

另一方面，臺灣相較於其他非大陸型國家如日本，部分農產品仍具出口實力，如稻米、香蕉、蘭花、荔枝、胡蘿蔔、毛豆、芒果、鳳梨、豬肉、水產品，除進口受到影響，加入 TPP 後亦可能獲得出口利多。但因宣布加入時機較晚，出口方面所能獲得條件亦可能不如其他 TPP 成員國，如可能難以獲得對日本出口之關稅配額。因此今後不只是強化國內農業政策，也要瞭解其他 TPP 成員國農業政策與利害關係，強化談判籌碼。

本文亦檢討日本 TPP 農業對策，發現日本實質上針對 TPP 新增農業政策不多，大多數僅強化原有政策或微調。本文認為此類 TPP 對策要成功，其前提必須建立在平時農業政策落實之上。因此依據日本經驗，臺灣應及早落實強化農業政策，未來訂定 TPP 農業因應對策時才有迅速因應之空間。另一方面，日本亦有學者表示，因 TPP 農業協商結果對日本農業影響小，反而可能使日本喪失農業政策改革機會。觀其 TPP 對策內容，多為增加財政支出以為補貼，但對於生產結構調整，如擴大經營規模農業政策並未多所著墨，而臺灣所發布農業因應策略中已包含本項內容，若能落實並強化，臺灣農業因應策略將可獲更佳成效。