

日本農林水產省對跨太平洋夥伴 全面進步協定（CPTPP） 之農業因應對策

文 | 國際處 呂斯文

一、前言

近年來國際間區域經濟整合數量快速增加，各種自由貿易協定（FTA）／經濟合作協定（ECA）的規模亦不斷擴大。「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）12 個會員國原於 2016 年 2 月 4 日在紐西蘭奧克蘭簽署協定，並各自進行國內審議程序，惟美國川普政府於去（2017）年 1 月 30 日寄送意向書予 TPP 存放機構，表達美國無意成為 TPP 會員。

在日本主導協調下，美國以外的 11 個 TPP 會員國在 2017 年間密集召開多次資深官員會議，承諾繼續推動具全面性且高品質之區域經貿協定。2017 年 11 月 11 日，11 會員國終於在越南峴港舉辦之 APEC 領袖會議期，宣布就協定大部分內容達成共識，並將 TPP 更名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP, 或稱 TPP11 協定）。本（2018）年 1 月 23 日，11 會員國在日本東京宣布完成談判，並於本年 3 月 8 日在智利完成 CPTPP 協定簽署。

CPTPP 國總人口將近 5 億，經濟規模達 10 兆美元，涵蓋全球 13.5% GDP，仍具相當影響力。CPTPP 協定經簽署後，後續將由會員國各自進行國內審議程序，僅需 6 個或半數以上之簽署會員通知完成國內審議程序後 60 天便能生效（無須考量會員的 GDP 比重），各界預估可在明（2019）年生效，我國爰須持續進行各項準備工作。

本文引用日本農林水產省網站 (<http://www.maff.go.jp>) 資料，介紹日本加入 CPTPP 協定對農業影響之評估，同時略述日本農林水產省對經貿自由化的因應作法，以爲我國研擬農業因應策略之參考。

二、日本於 CPTPP 協定之農產品開放及影響評估

CPTPP 會員於本年 2 月 21 日正式公布協定文本，與 2016 年 11 月中旬 APEC 領袖會議期間公布之 CPTPP 大綱內容相差不大。最終文本內容，除增加協定的前言外，並經法律檢視體例、文字之一致性，同時納入先前凍結的 20 項條文，包括智慧財產權、縮小投資爭議適用爭端解決範圍等，協定一旦通過，成員國將有 98% 以上品項免除關稅。

早於 2015 年 11 月，日本農林水產省即依據 TPP 協定談判結果公布農業影響評估。在 TPP 協定談判過程中，日本善用國際情勢並靈活運用策略，獲致很好的農業協商結果，除農林水產品之零關稅品項僅約 82% 外，對於稻米、麥類、糖、豬肉、乳製品等五大聖域，亦能維持各自之國家貿易及關稅配額制度、爭取增設緊急防衛措施或是延長降稅期程。據此，農林水產省評估 TPP 之關稅減讓將使部分農產品價格下跌致農業整體產值降低，而透過採取降低生產成本、提升品質之產業體質強化對策，及對五大聖域之經營安定對策等因應作為，仍可使國內生產與農家所得獲得保證，亦能維持國內產量，預估加入 TPP 對日本農業影響為減少約 1,300 ~ 2,100 億日圓產值。

CPTPP 內容於 2017 年 11 月獲致共識後，農林水產省隨即於 12 月間公布 CPTPP 協定對日本農業之影響評估。由於美國的退出，該省評估 CPTPP 對日本農業之影響將較為緩和，原先預估影響之整體農業產值亦下修至約 900 ~ 1,500 億日圓（含農、畜產業下降 616 ~ 1,103 億日圓，林、水產業下降 289 ~ 366 億日圓）。

對於 61 種主要農林水產品別評估，農林水產省依影響程度分類如下：

- (一) 分類 1：不會產生特別影響者，包括紅豆、茶、海苔、麥芽、四季豆、落花生、梨、桃、柿、栗、鳳梨、甘藍、胡瓜、芋、蘿蔔、茄子、蔥、白菜、菠菜、茼蒿、海帶、裙帶菜、鰻魚、櫻桃、番茄、番茄加工品、草莓、紅蘿蔔、萵苣、洋蔥、芹菜、青花菜、雞肉、雞蛋、鯖、鰻、帆立貝、鮭鱒類、澱粉等 39 項目。
- (二) 分類 2：影響程度有限者，包括柑橘、合板、鱈、蘋果、葡萄、奇異果、甜瓜、甜椒、馬鈴薯、蘆筍、南瓜、製材、鱈、魷魚、鰹鮪類等 15 項目。
- (三) 分類 3：由於維持國家貿易制度故影響有限，惟仍需注意調製品輸入增加者，包括稻米、小麥、大麥、砂糖等 4 品項。

(四) 分類 4：長期影響較大但短期內輸入不致急速增加者，包括牛肉、豬肉、乳製品等 3 項目。

由上可知，日本在 CPTPP 協定中係以牛肉、豬肉、乳製品等畜產品之開放幅度最大，對於農、林、漁業部門之影響較小；另與 WTO 烏拉圭回合談判協議相較，TPP 及 CPTPP 協定對日本農業影響相對為小。以稻米為例，日本在烏拉圭回合協商中，同意稻米之最小進口量為每年 77 萬公噸（約國內消費量 9%）；而在 TPP 協定中，日本僅同意於協定生效後給予美國 5 萬公噸、澳洲 6,000 公噸之糙米配額，3 年後分別逐年增加至第 13 年之 7 萬公噸、8,400 公噸¹。

此外，農林水產省於評估報告中分別敘述重要農產品項之國內生產、輸入概況、談判結果，並依分析結果研訂未來產業因應方向，俾向產業界及農民進行溝通，及爭取日本民眾對 TPP 政策之支持。

三、日本加入 TPP 之農業因應作法

日本內閣官房「TPP 政府對策本部」於 2015 年 11 月公布 TPP 對日本整體影響評估時，亦批准了「綜合性 TPP 關聯政策大綱」之因應策略，說明加入 TPP 確為促進國家經濟再生、地方活化的必要政策，據以消弭日本民眾之不安²。其中，針對農林水產領域揭示了「農政新時代」方向，制定「進攻型農業之轉換（提升競爭力策略）」、「穩定經營與供給之準備（經營安定策略）」等 2 大攻守主軸。

面對貿易自由化，農林水產省採「以攻為守」戰略，設定於 2020 年前實現農產食品出口值達 1 兆日圓之目標³。為達政策目標，需要將日本農業翻轉為進攻型產業，爰規劃採行（1）培育具管理意識之新世代農民；（2）推動具國際競爭力的產地創新；（3）推動畜產及酪農收益力計畫；（4）開拓日本高品質農林水產品之海外市場；（5）強化合板及製材之國際競爭力；（6）轉換為高收益性漁業營運體系；（7）加強與消費者合作及法規稅制改革等措施。

另為尋求五大聖域等基礎產業穩定發展，針對「穩定經營與供給之準備」之因應作法包括：（1）米：考量 TPP 協定新增之稻米進口配額可能造成市場供應增加，導致主食

註 1：美國配額部分在 CPTPP 協定中不適用。

註 2：由於 TPP 協定之市場開放程度大於 CPTPP，「綜合性 TPP 關聯政策大綱」對後來 CPTPP 之產業因應策略未再調整。

註 3：其後提前至 2019 年前實現。

米價格下跌，爰規劃由政府每年收購與進口配額等量之國產稻米作為儲備米，以飼料、加工或援助等用途標售，保管期亦由 5 年縮短為 3 年，以穩定國產米價格，降低對日本稻農的不利影響；(2) 小麥及大麥：面對進口加價減少可能造成的價格下跌，確實執行經營所得安定對策；(3) 牛肉、豬肉及乳製品：落實畜產及酪農之穩健經營，補強畜產乳業補助金制度，提高政府負擔水準；(4) 甜味作物：將含糖加工品納入糖價調整法之調整金適用對象，對相關進口業者加徵調整金，確保國產甜味作物之穩定供應。

日本政府認為強化農業體質為當務之急，隨即提出預算追加案，國會於 2016 年 1 月 20 日通過農林水產省 2015 年度預算追加案 4,008 億日圓，其中 TPP 相關對策預算達 3,122 億日圓，以支援農地大區域化、產地設施整備、機械導入等體質強化措施，其後並逐年編列。至穩定經營與供給等經營安定策略，則待協定生效後再行實施。

四、農業競爭力強化計畫亦為日本 TPP 農業因應對策之一環

農林水產省依 2015 年 11 月「綜合性 TPP 關聯政策大綱」所列待理項目持續進行檢討，於 2016 年 5 月召開農林水產省 TPP 對策本部第 5 次會議，討論「農政新時代」之人才強化機制等多項因應作法。2016 年 11 月 29 日該省向內閣官房「農林水產業及地域活力創造總部」提報「農業競爭力強化計畫」，旨在加強農業經營環境整備，使得農民得以自由展開事業，同時由政府來解決單靠農民努力無法解決的結構性問題。

農業競爭力強化計畫內容計 13 項目，首要解決課題包括降低生產資材價格、進行農產品流通與加工結構改革等，重點因應措施如下：

(一) 農政新時代之人才強化機制

為落實農政新時代改革，首先必須建立所需人才之強化機制，以培育新世代農民，相關措施包括強化農業教育體系、增加農業法人等之就業機會、投資新世代農業人才、推動地區農業經營學校與海外研修、確保農業勞動力、推動產官學合作、活用技術與人才以強化生產基礎等。

(二) 檢討可提高農民所得之生產資材價格形成機制

農業生產資材包括肥料、農藥、農機、飼料、種苗等，由於日本農業資材售價偏高，需要透過價格監管、法規修訂及產業重整等方式，以降低資材成本，強化產業體質。由於農業協同組合聯合會（全農）在日本國內之農業資材流通扮演重要角色，爰要求全農進行檢討及組織轉型，以善盡照顧農民之責。

(三) 有利農民安定交易之農產品流通與加工結構改革

為建立符合現代需求且兼顧農民、消費者雙方利益之農產品流通及加工結構，農林水產省及經濟產業省應共同掌握國內外之農產品物流、加工實態，將農民、消費者利益最大化，擴大推動農民或農業團體將農產品直接銷售給消費者，同時促進其與食品製造業者之合作。為此，全農亦應強化銷售體系以傳達國產農產品價值，同時建立向世界行銷日本農產品魅力之輸出支援體系。

(四) 檢討可順利整建生產基礎之合理土地改良制度

為擴大農業生產規模，需加強農地中間管理機構之業務推動與資訊共享，同時優化共有地同意手續，俾促進農用地集中化。此外，亦須加強辦理灌溉排水、農村地區防災減災，以及土地改良區之管理營運等措施，確保公共基礎建設之順利執行。

(五) 建立農產品戰略性輸出體制

為落實農林水產業輸出力強化策略，政府應掌握及發掘海外市場需求、協助國內農林漁生產者及食品業者拓展國際通路、開發大量且低成本之農產品保鮮運送技術，並與對手國協商放寬輸入限制措施。此外，應訂定農林水產品輸出基礎設施整備計畫，以建立新鮮、安全的農產品輸出據點，充實輸出體系。

(六) 對加工食品導入原料原產地標示制度

為確保消費者能有選購適合食品的機會，並振興符合消費者需求之食品產業，對於在日本國內製造的所有加工食品均以可能方法標示原料原產地；意即針對加工製品中重量占比第一位的原料，須依國別重量順序進行原產地標示，以提供日本消費者每日選購加工食品之參考，進而實現支持日本飲食、農業的社會。

五、結語

我國經濟發展仰賴貿易甚重，加入 CPTPP 等區域經貿整合協定已列入國家重大政策，也是農業部門必須面對的嚴肅課題。

日本農林水產省藉由推動進攻型農業等措施，農產品外銷值屢創新高，2013 年至 2017 年之農產食品出口值分別為 5,505、6,117、7,451、7,502 及 8,073 億日圓。其成長雖已放緩，或難達到 2019 年 1 兆日圓之出口目標，惟長期以來日本推動食農教育、地產地消、六級產業化等固本加值，以及宣揚和食文化，擴大和牛、蔬果、加工食品輸出等轉守為攻的自由化因應作法，深值我國學習。