發佈：2021-11-11, 週四 16:20
點擊數：10939



２０２１年６月，已中斷數年的台美貿易暨投資架構協定（Trade and Investment Framework Agreement,

TIFA

）終於繼續展開協商，台灣方面的主談人為台美事務委員會主委楊珍妮，而美國方面則由美國貿易代表辦公室助理Terrence

McCartin為代表。TIFA

並非台美間的自由貿易協定，僅是一個處理台美雙邊經貿議題的平台，然台灣希望透過TIFA與美國持續對話，以促成台灣與美國簽訂自由貿易協定。面對中國逐漸增強對台灣的外交與經濟封鎖，台美自由貿易協定之重要性不可言喻，也使得２０２１年TIFA的復談極具關鍵性。

Phoca PDF

發佈：2021-11-11, 週四 16:20
點擊數：10939

TIFA

的復談與蔡政府決議開放美國豬肉與牛肉進口有相當的因果關聯。基於食品安全的考量，是否開放含有萊克多巴胺（Ractopamine，以下簡稱萊劑）的美豬與美牛進口的爭議在台灣已延燒數年，在野黨與民間反對的聲浪一直都很強大，多年前民進黨在野時也曾反對台灣進口含有萊劑的美豬與美牛。然鑒於時空背景的不同，２０２０年８月２８日，蔡英文總統透過行政命令開放含有萊劑的美國豬肉以及３０月齡以上含萊劑的美國牛肉進口台灣。蔡英文說：「這是一個基於國家經濟利益，符合未來總體戰略目標的決定。」[1]

顯示蔡政府希望透過去除美豬美牛的這層阻礙，來完成台灣與美國經濟合作的進一步地深化，TIFA的復談只是第一步。至於如何處理台灣國人對於美豬與美牛的食品安全疑慮，農委會主委陳吉仲表示會以「日本模式」來處理含有萊劑

的美豬問題。[2]無獨有偶的是，日本於２０１９年剛與美國簽屬日美貿易協定（Trade

Agreement between Japan and the United States of

America

），此協定也涵蓋了含有萊劑的美豬與美牛進口之議題，因此，日本的經驗似乎可供台灣作為參考。

為什麼日本要與美國簽訂日美貿易協定呢？日本政府怎麼處理貿易自由化對國內畜產業的衝擊呢？難道日本不擔心含有萊劑的美豬與美牛的食安問題嗎？下文將針對這幾個問題進行分析。

從日美貿易摩擦到日美貿易協定談判

日本與美國因美對日貿易赤字而起的貿易摩擦由來已久。早在第二次世界大戰結束後的１９５０年代，日本製的棉紡織品之品質與價格就深受美國消費者喜愛，大量的日製棉紡織品傾銷造成美

Phoca PDF

國對日貿易赤字，一樣的現象出現在１９６０年代的鋼鐵，然後是１９７０年代的彩色電視機，再來是１９８０年代的汽車，到１９９０年代的半導體。根據統計，直到約２０００年為止日本一直是美國貿易赤字的主要源頭。[3]

兩國之間處理貿易摩擦

的模式主要是「美國提出要求、日本協議讓步

」。[4]

例如，１９５０年代美國棉紡製品業者不堪來自日本的競爭壓力向國會發出抗議，美國政府便與日本政府協商「自願輸出限制」（Voluntary Export Restraint），日本隨後接受相關輸出品單位數量的限制。該模式大約持續到２０００年左右後雙方的貿易摩擦便進入約十多年的安定期，安定的原因一方面是美國的焦點轉向正在崛起的中國、二方面是日本開始進入長期的經濟衰退，而美國反倒展現了強健的經濟體質，三方面是國際間對於自由貿易協定的興趣逐漸濃厚，特別是跨太平洋夥伴關係協定（Trans-Pacific Partnership, TPP ）。但值得注意的是，美日貿易協商的結果往往成為日本業者提升自身產業競爭力的原動力，透過持續提高產品品質與降低成本來維持在美國的市場利潤。有鑑於此，美國政府認識到要實質解決對日貿易赤字不能只是限制輸出品單位數量，還要進一步清除美國產品進入日本市場的障礙，例如：關稅、法規、或壟斷結構。這點是隨後日美貿易協定談判的遠因。

２０１７年，日本與美國開始醞釀談判日美自由貿易協定，展開談判的近因是日美雙方的領導人對國際貿易的理念都出現了重大的轉變。就美國方面來說，川普（Donald Trump）政府處理貿易摩擦的做法是運用雙邊協商的方式解決，不同於以往歐巴馬政府運用多邊機制，因川普相信如此一來美國才能極大化地運用美國自身的籌碼。透過一對一的談判，川普政府企圖解決美國與加拿

Phoca PDF

大、南韓、土耳其、中國等一系列國家的貿易問題，日本也不例外。早在１９８７年，川普本人就在美國各大報章雜誌上爭論日本與美國的盟國們都在佔美國的便宜，提倡要盡早解決美國對日的貿易赤字問題。[5]因此，川普上任後便依據美國１９６２年貿易擴張法（Trade Expansion Act）的第２３２條款在２０１８年對進口的日本汽車進行國安調查。該法授權美國總統對被調查國採取報復性措施如提升關稅等，美國接著便以提升關稅為威脅，要求日本與其談判日美貿易協定，讓美國農產品能以更具競爭性的方式進入日本市場。

對日本來說，日美貿易協定其實也符合安倍晉三對日本未來全球角色的定位。相較於日本過去的首相，安倍更大刀闊斧地改革日本的國家問題，改革的範疇包含了外交政策、大學教育、性別平等與民間投資等，當然還有國際貿易。對安倍來說，日本要正視未來日漸激烈的國際競爭，長期受到日本政府保護的農林水產業更要勇敢地向外出擊。他說：

在目前３４０萬億日元規模的全球食品市場當中，日本的農產品和食品出口額僅為４５００億日元左右。本不應該如此。如果考慮牛肉和水果在海外的高度評價，應該還有很大的增長空間。就水產品而言，有鰤魚和鯖魚。在東南亞及歐盟等國家開拓市場需求的餘地依然很大。並且，大米、日本酒等大米加工品，在世界上相對富裕地區的出口必然會持續擴大。我認為，通過制定針對不同國家及不同商品的戰略，必將使出口成倍增長，完全有可能達到 1 萬億日元規模。[6]

圍繞著這總體戰略目標，安倍政府自２０１３年開始展開了一系列的國際經貿布局。日本開始協商日中韓自由貿易協定、歐盟經濟夥伴協定、區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、還有跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定（The Trans-Pacific Partnership, TPP），目標是把日本打造為各區域大型自由貿易協定的交叉中心。雖然美國在２０

Phoca PDF

發佈：2021-11-11, 週四 16:20
點擊數：10939

１７年退出TPP是一大憾事，但日本的看法是，如果能讓美國在與跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）一樣的條件下與日本簽訂日美貿易協定，如此一來便會增加美國加入CPTPP的意願。因此，雖然川普政府用半脅迫性的方式要求與日本談判日美貿易協定，但這一協定卻也不算完全脫離了安倍的總體國際經貿的布局。

日美貿易協定

２０１９年４月，日本正式開始與美國進行日美貿易協定談判，由現任外務大臣茂木敏充負責，談判過程中有三項關鍵議題，日本汽車、美國豬肉、與美國牛肉。經歷了六個月的協商，日本汽車議題最後沒有在協定中被規範，雙方只同意就日本汽車與汽車零件的關稅繼續協商，也因此美國豬肉與美國牛肉便成了焦點。

首先是美國豬肉。根據日美貿易協定，日本將把對美國豬肉課徵的進口關稅從４．３％逐步降到０，等於給予美國和CPTPP會員國一樣的待遇。日本願意讓美國豬肉零關稅進入日本市場很大程度上是基於本土養豬業在面對國際競爭時「防守上的自信」。早從２００４年起日本就已開放進口含萊劑
的美國豬肉，自此
之後進口豬肉的零售價在市場上只有
國產豬的三分之二左右[7]
，但即便有三分之一的價差，根據農林水產省的統計，２００４年到２０１９年日本的豬肉自給率始終穩定地維持在５０％沒有太大的波動[8]

Phoca PDF

，本土豬肉價格也穩定地維持在每一百公克約２７０日圓左右的水準。「公益財團法人日本食肉消費綜合中心」長期針對住在首都圈與京阪神圈的民眾做肉品議題做民意調查，其２０２０年的民調顯示，日本民眾對國產豬肉有高度的支持，認為既使國產豬肉比進口豬肉貴也會買國產豬肉。[9]

「豬肉是否為國產」是除了自身的購買能力以外消費者在選購豬肉時最關切的事項，雖這支持度有逐年稍微遞減的趨勢，但總體而言還是維持在４５％以上。換言之，十多年來進口美國豬肉並未對本土豬農造成巨大的衝擊，日本政府很可能是基於此點，願意給美國稍微優惠的待遇。

第二，根據日美貿易協定，日本也將把向美國牛肉課徵的關稅逐步從３８．５％降至９％，一樣給於美國和其他CPTPP會員國相同的待遇。相較於美國豬肉，日本對美國牛肉的讓步比較大，此番讓步可能是基於日本對本土養牛業在面對國際競爭時「進攻上的自信」。日本從１９８０年代開始對含有萊劑的美國牛肉開放市場，自此之後便宜的美國牛肉大量輸入日本市場，但２００３年因一頭華盛頓州的牛感染了牛腦海綿狀病（bovine spongiform encephalopathy，台灣稱為狂牛病），日本便禁止了美國牛肉與牛肉產品進口，此限制在隨後幾年慢慢地放寬。日本牛肉在日本市場的市佔率雖有點

逐年遞減，但仍一直維持４２％到３５％的水

平。[10]

另外有趣的是，雖然美國牛肉的價格只有日本牛肉的三分之一，但在上述同份「公益財團法人日本食肉消費綜合中心」的調查中顯示，日本民眾對國產牛的支持率還是壓倒性的大勝於美國牛，因為日本民眾普遍認為和牛是好吃的高級品。[11]

更重要的是，雖日本牛肉在國內市場的占有率緩慢遞減，但在外銷上卻有快速地突破性增長，日本牛肉的冷凍品與冷藏品輸出量從２０１５年到２０１９年成長了將近三倍，從１５８３噸躍升

Phoca PDF

至４１３９噸，主要輸出地是台灣、香港

、與柬埔寨。[12]

換言之，日本牛肉在輸出面向有相當的潛力可能是日本政府決定願意讓步的主因。

那關於台灣民眾相當介意的萊劑問題呢？依據日本法規，萊克多巴胺（日本稱為肥育促進劑）可以用來治療家畜疾病，但不可用於促進家畜生長，也不可在家畜的飼料中添加萊劑。至於含有萊劑的美國豬牛肉之問題，日本政府則是遵從聯合國國際食品法典委員會（CODEX）所訂下的安全標準，不論是牛還是豬的腎、肝、肌肉與脂肪等各部位，只要萊劑的含量是在CODEX的標準範圍內都接受。日本政府更駁斥「食用帶有萊劑的肉品會致癌」之傳聞，認為１９８９年後歐盟國家乳癌病例的減少與停用帶有萊劑的肉品沒有因果關係，反而跟檢查率增加與新的乳癌療法出現比較有關聯。[13]

對民眾來說，絕大多數的日本民眾也相信CODEX所訂下的國際標準，質疑國際標準的聲音時而有之，但始終沒能成主流。以至於當談論到關於進口美豬或美肉之議題時，政府與民眾的焦點多是放在怎麼提升日本本土養豬與養牛業的競爭力上，而非食品安全上，若真要談及食品安全，狂牛病所引起的話題熱度比萊劑還多。

當然安倍政府也有相當多樣的配套措施協助日本的農林水產業面對國際競爭。２０２０年農林水產省的預算就比２０１９年多了１８％，增了近４２００億日圓，２０２１年後則維持與一樣的水準。細究預算的花費可得知，日本政府有一系列的方式協助本土農林水產業者打入國際市場與提升自身競爭力，例如：政府成立「司令塔組織」協助農林水產業者外銷產品、利用人工智能與物聯網系統來降低業者經營成本、整備農村的基本公共建設、支持中小農家擴大經營規模、出租不耕農地、與整合畜產農家、食

Phoca PDF

品處理與物流業者三方等等等。[14]

這些眼花撩亂的措施目的其實就是希望在結構上強化日本本土農林水產的體質，以更強健的姿態來面對即將到來的國際競爭，不單只防守國內市場衝擊，更要進攻國外市場。

檢視台灣

日本走過的途徑與台灣相比確有相似之處，但也有相異之處。相似之處在於，台灣跟日本一樣，都走到了本土農產業必須不得不接受國際自由化競爭（或者更準確地說，接受與美國農業競爭）的時間點上，開放美國豬肉與牛肉進口，有助於維持與雙方最重要的盟邦美國之關係。在中國經濟與軍事實力日漸咄咄逼人的時代，這點對台灣與對日本都一樣重要，深化與美國的經濟連結皆是台灣與日本立足未來世界的關鍵。不論是蔡英文或是安倍晉三，在他們決定對美國肉品進一步開放的發言中，均反映出了這一點。蔡英文認為「現階段進一步開放美豬、美牛的決定，是一個符合國家

整體利益及未來戰

略發展目標的決定；也是一個能夠促

進臺美關係的決定」。[15]

安倍則說日美貿易協定「不僅會有利於我國經濟的進一步增長，也會對基於自由、公正規則的世界經濟發展做出巨大貢獻。」[16]

然而，雖台灣跟日本都注意到了本土農業可能受到的自由化衝擊，但台灣能否和日本一樣與美國簽訂自由貿易協定的真正阻礙不在於可能的本土農業損失，更大程度取決於反對黨（國民黨）的政治動員能力。在野黨國民黨正大力宣傳著食用帶有萊劑的美豬對人體造成的負面影響，此舉也

Phoca PDF

引發美國在台協會發言人孟雨荷（Amanda Mansour）批評「當政治人物在台灣消費者間散播不實資訊，並引發毫無根據的焦慮，

這對所有人都沒有益處。」[17]

今年（２０２１）年 8 月底由國民黨發起的反萊豬公投便為台美自由貿易協定投下了一個巨大的陰影，部分台灣人受到政治動員後變得對科學證據不信任，這現象是在日本沒有出現過的。

[1]演講稿請見總統府網站：https://www.president.gov.tw/NEWS/25537?fbclid=IwAR1n-YsYOBBpG-kaxHXhAc1QYLJSMe3AKsSZs_Ksu7ia3SbnO7lzEYPYYEQ

[2]請見陳吉仲臉書：https://www.facebook.com/ChiChung.agri/posts/981081762382622

[3]Urata, Shujiro. 2020. “US–Japan Trade Frictions: The Past, the Present, and Implications for the US–China

Trade War.” Asian Economic Policy Review 15: 143.

[4]關於「美國提出要求、日本協議讓步」之模式的詳細討論請見：黃靖嵐 & 郭永興. 2020. “日本對美貿易戰略與農業政策調整：以豬肉產業為例.” 遠景基金會季刊 16 (4): 120.

[5]Park, June & Troy Stangarone. 2019. “Trump's America First Policy in Global and Historical Perspectives: Implications for US–East Asian Trade”43 (1): 10.

[6]安倍晉三的增長戰略演說請見:
https://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201304/19presscenter.html

; https://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/statement/201305/17speech.html

[7]請見日本農畜產業振興機構的年報：https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_001483.html

[8]請見日本農畜產業振興機構網站: https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_001335.html#title3

[9]公益財団法人日本食肉消費総合センター. 2020. ”「食肉に関する意識調査」報告書.” P. 102.

[10]請見日本農畜產業振興機構網站: https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_001335.html#title3

[11]同註釋9

[12]請見日本農畜產業振興機構網站: https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_001335.html#title3

Phoca PDF

[13]請見農林水產省的回應：
https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11130500-Shokuhinanzenbu/0000150442.pdf

[14]請見農林水產省令和 3 年的預算概要：
https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r3kettei_juten.pdf
；令和 2 年的請見：https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/r2kettei-102.pdf

[15]同註釋1

[16]同註釋6

[17] ”萊豬進口議題 AIT：政治人物散播不實資訊無益處” 中央社, December 16, 2020.
https://www.cna.com.tw/news/aipl/202012160290.aspx

作者 陳宥樺 為???????????

Phoca PDF