

# TPP多層賽局談判之動態與分析

邱奕宏\*

國際貨幣基金(International Monetary Fund, 簡稱IMF)於2014年4月初所發布的全球景氣預測指出,今年全球經濟將成長3.6%,較去年3%略微成長,但相對於新興市場的俄羅斯、巴西及南非在今年的經濟成長出現疲軟,美國、英國、德國等西方先進國家則逐步朝向復甦。此外,世界貿易組織(World Trade Organization, 簡稱WTO)在4月中發佈的全球貿易預測報告亦指出,伴隨2014年全球經濟復甦的趨勢,全球貨品貿易亦將從4.5%增加為4.7%,主要的成長來源為新興國家及亞洲,特別是亞洲地區國家的貿易成長預測在2014年將達7%。由前述國際經濟組織對當前全球經濟的預測可知,世界經濟已逐漸從金融海嘯以來晦暗不明中逐步邁入復甦之途,而亞太地區將在未來的世界經濟成長中扮演越趨重要的角色。

在此一大趨勢下,在近年來快速發展的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱TPP)及「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱RCEP)遂成為促進未來亞太經濟整合的兩項重要途徑,也被視為是在WTO的全球多邊協商途徑外,有可能成為重新制定全球貿易遊戲規則與秩序的兩種不同典範,而顯得格外重要。

## TPP的進展

號稱為樹立21世紀貿易與投資規範的TPP,自2008年美國宣布加入後,已舉辦超過20回合以上的談判,如最近的

airiti

一次 TPP 部長級會議於今年 5 月在新加坡舉辦，即緊鑼密鼓的接續在越南胡志明市舉辦的 TPP 首席談判官會議之後。另一方面，TPP 成員間的雙邊談判亦如火如荼的進行中，例如在今年 4 月下旬美國總統歐巴馬的亞洲四國之行，原本期望能透過拜訪相關的 TPP 成員國，以促成 TPP 談判的突破。然而，此行的成果卻不如預期，不僅日本未能在其農產品市場准入上作出讓步，馬來西亞亦對國有企業等多項 TPP 議題堅持其自身主張而未作出退讓，而使得歐巴馬之行在推進 TPP 的談判上無功而返，致使 TPP 在今年上半年未獲得顯著的突破，而使得美國寄望在今年 11 月 APEC 高峰會議時達成 TPP 協議之目標埋下變數。

另一方面，被視為是抗衡美國 TPP 而由東協所主導的 RCEP，其成員含括東協加六的 16 個經濟體，自 2012 年年底宣布成立後，於 2013 年 5 月進行首次談判，至最近 2014 年 4 月初在中國大陸南寧舉行第四次談判，預訂於 2015 年達成協議。目前 RCEP 會員國共就貨物、服務及貿易、原產地規則、關稅程序與貿易促進、競爭政策、智慧財產權、經濟技術合作、爭端解決等議題進行協商。

TPP 與 RCEP 雖各自期許為高品質的新世紀 FTA，但就其實質內容與發展進程觀察，兩者所發展之協商途徑卻大相逕庭，也因而將影響兩者未來的最終結果與內涵。本文擬先從貿易政治的角度，對 TPP 的多邊談判進行分析，再簡要探討我國加入此一區域整合倡議的機會與啟示。

## 多層賽局的 TPP

自 2012 年日本加入 TPP 協商後，TPP 成員已儼然成為包

airiti

含 12 個經濟體，占全球 GDP 近四成、全球人口的 11.3% 及世界貿易之 25.8% 的大型區域自由貿易倡議。由於 TPP 協商採取全體共識決，且成員間可就彼此共同關切之項目進行雙邊協商，以減少在多邊談判時的阻力。再者，每個成員國也必須與國內利益相關者 (stakeholders) 進行協商，以確保在與其他 TPP 成員國在進行多邊或雙邊談判中，可爭取並確保國內業者利益。綜觀此一橫跨集體與雙邊、國際與國內的多層次談判過程，似已然超越學者普特南 (Robert Putnam) 提出之「雙層賽局」(two-level game) 之貿易政治理論所能解釋，<sup>1</sup> 因而吾人可將此一新型談判過程的發展稱之為「多層賽局」(multi-level game)。

試舉 TPP 農業議題為例，由於該項目為許多 TPP 會員體高度保護的敏感產業，而也是諸多農產品出口大國，如美、加、紐、澳，所寄望透過 TPP 協商，以為該國農產品突破其他 TPP 會員體貿易壁壘的重點項目。如同普特南所論，參與 TPP 多邊談判的各會員體之首席談判官 (chief negotiator) 面臨到來自國內與國外之雙重戰線的壓力。國內戰線源自於國內產業界及國會立法部門等的壓力；國外戰線則是 TPP 多邊談判下，各會員體對要求開放本國市場的壓力。普特南之論點的卓越之處，在於他指出首席談判者可透過巧妙的外交手法，將國內拒絕讓步的保守反對聲浪，轉化為向外要求談判對手退讓的助力。反之亦可將外國談判對手要求本國讓步的壓力，借力使力迫使國內反對勢力退讓，以達成在國內既有政治環境下原本難以推動的經濟改革。

<sup>1</sup> Putnam, R. D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42 (3): 427-460.

誠然當前 TPP 協商過程的諸多層面是依循著普特南的雙層賽局理論進行，例如越南為求推動國內經濟的改革，特別是國有企業的改革，而透過 TPP 參與的外部壓力，以強化國內不得不為的經改動力。再者，如日本把加入 TPP 稱之為面對「第三次黑船來襲」所必須採取的經濟開國政策，進以促成日本的經濟改造與重建。

## 農業議題談判的美日角力

然而，由於 TPP 多邊與雙邊協商同時進行的特徵，使得其談判過程的複雜度遠較普特南提出的雙重賽局為高，而具備多重層面連結與互動的特色。依循先前提出的農業議題為例，從 2010 年到 2013 年 TPP 的 20 餘回談判中，農業議題至少被討論六次以上，但始終未獲得解決。反之，此議題隨著日本加入 TPP 協商後而變得更為困難。為此，美國與日本自 2014 年起開始進行數次的雙邊談判，原本期盼在歐巴馬今年 4 月下旬訪問日本前能獲得突破性進展，但未能如願。為此，美國與日本繼續進行雙邊非正式談判。最近一次關於農產品市場准入的雙邊磋商在 8 月初於美國華盛頓特區進行，隨著雙方談判開始進入複雜技術性議題的深水區，也使得此一談判過程進行得格外艱困。

由於 TPP 多邊與雙邊談判同時並行、國內與國外戰線同時共存的特色，使得 TPP 各會員體的首席談判官必須巧妙且準確地利用及權衡各方情勢，以擴大自身的戰略縱深及增加談判籌碼。以美日 TPP 農業談判為例，日本試圖努力保護下列五類敏感性農產品，包括牛肉與豬肉、乳製品、糖、稻米、小麥及大麥，目的是避免這些農產品的全面關稅減免而衝擊

日本國內市場。美國的最高目標則是努力說服日本開放所有的農產品市場，以利美國農產品對日輸出，並避免讓日本在此議題上可享有保護的例外存在，以避免日後其他成員的起而效尤。

因此，美國對日本的策略是採取多種途徑並行施壓的策略，一方面美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative，簡稱 USTR）代表傅洛曼（Michael Froman）藉由宣稱其他 TPP 會員體皆期待日本在（農產品）市場准入上做出讓步，以利 TPP 整體談判的推進之言論，無疑是 TPP 談判的停滯不前歸咎於日本的拒絕讓步。另一方面，美國也藉由其國內對日本遲不開放農產品市場的反彈，進以對日本施加壓力。例如四位跨黨派的美國眾議院議員致連署信函給 USTR 代表傅洛曼及農業部長維塞克（Tom Vilsack），要求除非日本消除農產品的關稅與非關稅貿易障礙，否則不能與其簽訂 TPP。該信函並表示，倘若日本享有例外而可不開放農產品市場，將會使其他 TPP 成員競起效尤，而將危及整個協議的有效性。美國眾院歲入委員會（House Committee on Ways and Means）主席坎普（Dave Camp）甚至提議，倘若日本無法作出必要的關稅全面減讓，則日本應被排除於 TPP 之外。

此外，美國亦透過指稱 TPP 的談判能否獲得實質進展，將是作為能否說服國會通過貿易促進授權法案（Trade Promotion Authority，簡稱 TPA）——所謂快速軌道（fast track）談判——的前提。歐巴馬與傅洛曼皆表示，如 TPP 能獲得重大進展，將會對美國國會發出正面訊息而有利於其通過 TPA。換言之，美國試圖將 TPP 各會員國對美國能否獲得國會授權之 TPA 疑慮的壓力，轉化為日本的是否讓步，將成為其行政部門能

否利用 TPP 達成的實質進展，作為說服國會通過 TPA 的前提要件，以此迫使日本在農產品市場開放上作出實質意義的讓步。

再者，美國原本也欲透過今年 4 月下旬歐巴馬亞洲之行的訪日行程，以匯聚政治外交壓力來迫使日本作出具體讓步。諸如美日安保的強化、美國對日本在釣魚台與中國大陸領土爭議上的立場、及對美國對日本集體自衛權的支持等，皆是美國欲迫使日本在 TPP 協商上讓步可資運用的政治籌碼。然而，此一政治手段的運用最終並未使日本屈服而宣告失敗。但是對美國而言，能否成功逼迫日本開放農產品市場一事至關緊要，不僅是其之後能否促使加拿大開放市場的關鍵，更是 TPP 談判能否於今年完成的前提。

面對美國的壓力，日本的策略則是透過與美國同為農產品競爭對手的澳洲先於 4 月初簽訂「日澳經濟夥伴協定」(Japan-Australia Economic Partnership Agreement, 簡稱 EPA)，除藉此展現日本市場開放的底線外，並以對美國施壓，促使其早日接受日本的條件。針對日澳 EPA 的簽訂，USTR 代理副代表柯特勒 (Wendy Cutler) 日前公開表示，該條約將對美國農產品輸往日本造成負面影響，因為 TPP 勢必無法較日澳 EPA 更早生效。此外，由於日本並未在該協定中對農產品市場開放作出更大規模的讓步，這無疑隱含告知其他 TPP 成員國此為日本市場開放底線的意涵。事實上，日本的策略是透由日澳 EPA 的簽訂，以設定其對農產品市場之開放條件的底線 (或談判基準)，並透過給予澳洲乳製品額外的市場准入，以先行解決澳洲並避免其與其他 TPP 會員國聯手逼迫日本開放市場，並使日本之後可專心應付美國與紐西蘭的要求。

## 日澳 EPA 下的澳洲策略

另一方面，看似作為日方對主要談判對手國——美國——所施加之外部壓力手段的日澳 EPA，澳洲的策略則是期望透過日澳 EPA 與 TPP 兩軌並行的途徑，進而對日本農產品市場的開放提出兩次要求（two bites of the cherry）。特別是日澳 EPA 的最惠國待遇條款（most-favored nation）包含乳酪產品（cheese），這使得日本之後對任何國家的進一步市場開放皆可對澳洲適用。

再者，在日澳 EPA 中，日本僅增加對如牛肉、海鮮及園藝產品的開放，但並未對糖、米、豬肉等增加市場准入。澳洲自由黨艾伯特（Tony Abbott）政府願意接受此協定的原因，主要是由於國內政治因素的考量，除藉此作出區別於與先前工黨政府的不同政績外，艾伯特政府在 2013 年 9 月上台時，即公開表示將在 2014 年底完成與南韓、日本及中國大陸簽訂自由貿易協定的目標，與日本 EPA 的簽訂將使得該目標的達成僅剩與中國大陸 FTA 的簽訂。換言之，就澳洲而言，先行與日本簽訂 EPA，將可為澳洲農產品進入日本市場來獲得先占優勢。之後，澳洲可視日本是否在美日雙邊談判中對美國在農產品上作出讓步，再透過 TPP 的多邊談判途徑，二次要求日方援例對澳洲農產品開放市場。

由上述分析可知，僅以農產品談判為例，在現行 TPP 多邊與雙邊談判同時並行的架構下，談判策略與過程之複雜與連動程度遠較傳統的多邊經貿談判為高，也使得所需耗費之時間與人力成本較以往更為浩大。倘若再將不同產品間談判的互動連結性（inter-linkages）（例如日本以國內農產品市場開放換取更多汽車輸出美國）、談判成員間在不同議題間的

合縱連橫關係(例如就乳酪製品而言、澳、美國及紐西蘭同為日本市場的競爭者)、及各成員國內不同的利益團體(工商團體、公民團體、環保團體、勞工團體等)與政治因素(政治、戰略、外交及選舉面向等)全部納入考量,此種難度甚高的多邊面向與多層賽局之跨國經貿談判,是使得包含不同經濟發展階段之會員體的 TPP 難以達成最終協議的主要原因之一。

## TPP 談判對我國的機會與啟示

從前述分析得知,TPP 作為一項高標準、高品質的 21 世紀區域自由貿易協定,其議題涵蓋的層面之廣泛、成員國間透過多邊與雙邊互動之斡旋與角力之複雜程度、及在各會員體尋求妥協共識並達成協議的困難程度,遠超越傳統多邊的國際經貿談判。此特點無疑是對有意加入 TPP,但卻在 2002 年成功加入 WTO 後即未有再處理此類大型自由貿易條約談判的我國,可謂是一大挑戰。

但另一方面,強調為 21 世紀之自由貿易規則樹立典範的 TPP,亦為我國提供一個難得的全面檢修國內不合時宜之法令限制、促進與國際接軌、提升經濟自由化、及促成產業結構調整與升級的重大契機。特別是 TPP 在美國的強勢主導下,相較於 RCEP 而言,或許是可較不受「中國因素」來影響我國能否加入區域經濟整合的倡議,因而更值得我國關注與付出心力。然而,如同前文分析所示,我國倘若日後得以加入 TPP,則須有心理準備來作出重大的經濟改革,並承受因加入 TPP 而對國內弱勢產業帶來巨大衝擊的社經代價。

換言之,我國政府除密切觀察 TPP 發展之動態及營造我

airiti

國加入之客觀條件外，更重要的應是對我國加入 TPP 後，對我國各產業可能產生的影響儘早進行周延及全面的社經衝擊評估分析，並儘速擬訂確實有效的產業扶助政策以資因應，以避免我國日後再加入 TPP 後，發生未蒙自由貿易之利、卻先受開放市場之害的情況。最後，政府必須認真思考加入區域整合對我國經濟發展的意義。加入區域整合並非是拯救台灣經濟的萬靈丹。國家與產業競爭力的強弱絕不是僅憑藉於加入區域整合所帶來的關稅減免或貿易創造效果，而是在於能否有效提升產品附加價值及競爭對手無法取代的創新能力，這應是政府在致力於向外簽訂 FTA 之際，更應仔細深思的課題。