

TPP 生死未卜，何去何從？

◎顧瑩華／中華經濟研究院區域發展研究中心 研究員兼主任

歷時五年，跨太平洋夥伴協定（TPP）終於達成基本協議，涵蓋12個會員國，約占全球GDP的四成，是亞太最重要且影響最鉅的區域經濟整合之一。由於TPP12國占臺灣總貿易額的35%，涵蓋美國及日本等我國主要出口市場，以及越南等加工貿易基地，對臺灣也是至關重要。基於此，本文整理TPP的發展歷程與重要協議內容，讓讀者對TPP有一初步瞭解。雖然TPP目前正在各國進行國內批准程序，但基於美國總統當選人川普在選舉期間一直反對TPP，並於2016年11月21日發表將於上任第一天退出TPP的言論，使得TPP的未來走向充滿變數。基於TPP對臺灣的意義非凡，其未來的走向對臺灣影響深遠，因此本文也將分析TPP未來可能的走向及臺灣的因應策略，提供政府及企業參考。

TPP的發展歷程

TPP協定之緣起可追溯至2005年由紐西蘭、新加坡、智利與汶萊（簡稱Pacific 4, P4）簽署並於2006年生效之「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP）。由於TPSEP之成員僅為4個規模相對較小的經濟體，因此，一開始並未受到其他國家太多的關注。不過，TPSEP卻是第一個連結亞洲、太平洋與拉丁美洲地區的區域貿易協定。

2008年9月，美國宣布正式加入TPSEP的談判，成為該協定的第五個成員，並將

TPSEP更名為「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP），之後該協定的重要性大幅躍升，吸引澳洲（2008）、秘魯（2008）、越南（2008）、馬來西亞（2010）、墨西哥（2012）、加拿大（2012）相繼加入；2013年4月，日本也取得所有TPP成員同意，成為第12個參加成員。

TPP協定自2010年3月舉行首次談判，在美國的積極運作及其他成員皆有盡速完成談判的共識下，在2015年10月5日宣佈達成共識，並於2016年2月4日在紐西蘭正式完成簽署。依TPP協定第30.5條規定，TPP協定生效的方式有以下三種：（1）全體初始簽署方以書面通知存放機構其已完成各自適用之法律



程序之日起60日生效；（2）如任一初始簽署方未於TPP協定簽署之日起2年內，以書面通知存放機構其已完成適用之法律程序，至少6個初始簽署方已於上述期間以書面通知存放機構其完成各自適用之法律程序，且其國內生產毛額（GDP）至少占全體初始簽署方2013年合併國內生產毛額（GDP）之85%，則TPP協定應於該期間屆滿後60日生效；（3）如TPP協定未依前述第（1）項與第（2）項之規定生效，其應於至少6個國內生產毛額（GDP）占全體初始簽署方2013年合併國內生產毛額（GDP）至少85%之初始簽署方，以書面通知存放機構其已完成各自適用之法律程序後60日生效。

由此可知，即使TPP在無法取得所有成員批准生效的情況下，仍可依循批准成員數目與其GDP規模等條件，促成生效。由TPP成員在2013年的GDP規模來看，美國與日本分別占TPP的60.54%及17.66%，顯示若美、日任一國的國會未能批准TPP協定，則TPP將無法滿足生效條件，故美國和日本的立場與其後續批准程序的進展十分關鍵，影響TPP最終能否順利生效。

TPP的主要內容

根據TPP協定文本，TPP共涵蓋30個專章，以及4個附件和其他相關文件。綜觀之，TPP協定涵蓋議題相當多元，包括三大面向：法律安排（例如管理與制度條款、爭端解決與例外規定等）、傳統貿易議題（例如貨品市場進入、原產地規則與貿易救濟等），以

及超越WTO規則的新興貿易議題（例如電子商務、勞工、環境與中小企業等），且未來將與時俱進，不斷納入新的貿易議題。

在貨品貿易的關稅部分，TPP的自由化比例非常高，平均自由化的比例高達99.27%，但仍允許各國保留少數，如稻米、小麥、乳製品、砂糖等高度敏感性產品的最終關稅不降至零；而工業產品則幾乎全數必須降至零關稅，僅少部分產品可享有較長的降稅期程。此外降稅模式非常複雜，並且針對不同國家有不同的降稅模式。

在原產地規則方面，TPP協定則採用一體適用12個會員之統一原產地規定，期盼能提升企業之整合FTA使用率。為強化區域供應鏈之整合，區內會員之產品實質轉型所產生之附加價值全數計算，並鼓勵使用區內特定製造組裝程序。為減低中小企業使用原產地規定行政成本，將製程中非原產物料具備原產資格者完全計入附加價值，亦即TPP沿襲北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）採取完全累積原則（完全累積為標準最寬鬆的累積方式，在適用完全累積的區域內，所加工製造的中間財產品，不論此中間財是否滿足原產地要件，凡是其所使用到區域內的原產物料價值，均可計算為該區域之原產物料），主要為加強區內貿易與產業分工，由區內任一成員進口的原物料與中間零組件，未來都可算成成員產品的成分，即成員的跨國組合產品將更容易符合TPP原產地規定。不過，紡織成衣專章，則延續NAFTA的精神，嚴格的推動區內貿易

與產業分工，進而形成區域內完整供應鏈，即針對成衣製造，要求「從紗開始」（yarn forward）與「從纖維開始」（fiber forward）在區內生產；至於短供清單（short supply list, SSL）是例外可進口非會員產品之項目清單，但亦採取嚴格的最終產品使用限制。

在投資部分又以「投資人-地主國爭端解決」（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）機制最受矚目，是TPP談判陷入膠著的重大議題之一。根據協定內容，為降低成員對ISDS的疑慮，TPP規定仲裁的程序必須透明化、法庭之友及非爭端方可提出書面意見、具時效限制、有其他救濟程序、對仲裁人有倫理規範；此外，仲裁庭可駁回無理由之訴訟請求、可針對訴訟與律師費用負擔進行裁斷、程序前與進行中之保全措施、判斷之期中檢視及異議等。透過前述規定保全各成員的權益、化解紛爭。

至於在新興跨領域議題方面，以可影響各國經濟成長動能的中小企業與受政府控制企業較受重視。為確保中小企業能完全參與TPP、享受應有之優惠待遇，且不受政府給予受控企業在法規、補貼等之不公平競爭，TPP協定納入對政府控制企業的定義、不歧視性待遇、商業考量（commercial considerations）條款、監督原則、透明度等規定，以控制「非商業考量援助」造成其他TPP成員之不利影響。同時，TPP亦要求各成員針對中小企業設立網站、公開協定內容、提供簡易且充分的資訊，並設置「中小企業委員會」（Small and Medium-Sized Enterprises Committee），定期

檢視協定對中小企業的影響，進而活絡商業交易、帶動區域經濟成長。

TPP未來可能的走向

根據TPP文本規定，美國及日本的國會是否批准TPP，是TPP能否生效的重要關鍵，而目前日本國會已經批准TPP，因此美國是TPP能否生效的決定因素。由於歐巴馬總統不會在任期結束前將TPP送交國會批准，因此以目前的發展態勢，TPP勢必要等到川普總統上任後才會知道走向，甚至可能一時之間也不會那麼快知道TPP的命運如何？筆者根據到日本實地訪問日本的專家學者及綜合其他資訊，歸納出TPP未來可能的走向有三種情形：

1. 美國退出TPP，讓TPP消失：

會發生這種情況是因為美國總統當選人川普在競選時強烈反對TPP，不僅如此，川普更重申將在上任的第一天退出TPP，若真的如此，這無疑是對TPP判了死刑。但根據法律專家的意見，美國是否能夠單獨宣布退出TPP尚有爭議，因為依國際法維也納公約，針對未生效的條約，簽署國（signatory）退出簽署身份時，必須不影響該條約原始目的與功能，因此美國是否可以單方面宣布退出TPP尚不可知，川普上任後將如何處理這個問題，尚須要觀察。

2. 美國不將TPP送進國會批准，延遲TPP生效時間：

根據日本受訪的學者專家意見，由於目前TPP尚未生效，倘若美國只是不將TPP送進國會審議，則充其量僅是延緩TPP生效時間，不



至於使TPP消失。在這種情況下，即使川普反對TPP，但在中長期的未來，TPP仍將可能因美國某位總統或領導者意識到其對美國的重要性而通過國會審議使TPP生效。日本學者認為只要美國不主動退出TPP，TPP未來都還是有生效的可能，只是生效的時間會延後而已。

日本學者普遍認為這種結果日本還可以接受，只要TPP沒消失，這段期間日本可以透過各種管道，影響川普行政團隊、國會及各州立場，或許還有轉圜的空間；抑或者等川普下台後再來推動。換言之，只要TPP一息尚存，日本就不會放棄機會，這也是日本安倍首相為什麼極力推動國會通過TPP的核准程序，絲毫不受美國影響的原因。

3. 美國要求成員重新談判，以符合美國的利益：

若美國要求重新談判，可以利用補充協議（side letters）的方式滿足美國進一步需求，換取美國繼續留在TPP。例如針對美國國內對於TPP談判結果之反對意見，包括TPP將會造成勞工權益的惡化、中小企業的生存權被限縮、擴大財團影響力、增加貧富差距與失業率等，美國可以要求重新談判，爭取美國最大利益，以降低民眾疑慮。此外，針對TPP中美國不滿意的部分，美國也可能要求重談，例如針對藥品資料專屬權方面，美國本希望定為12年，但澳洲及紐西蘭因國內法規上的期限較短，故談判中希望設定為5年，最後TPP的談判結果是折衷為8年，亦即新藥在獲准上市後至少5年內其他藥廠不能取得該藥品的相關資料，且必須搭配其他配套措施讓

資料保護效果達到8年。對於前述議題，美國有可能再與個別國家談判以使TPP更加符合其國內產業之需求，並以此作為TPP之補充協議。由於重新談判，可能須花費時日，因此，TPP得以生效的時間亦難以預測。

上述第一種狀況將使TPP完全沒有生效的機會。而另外兩種狀況，TPP尚有生效的可能，但生效時間一定會拖延，至於會拖多久，無法預測，或許有可能拖非常長的時間。但只要TPP有生效的機會，日本都願意繼續努力遊說美國，直到TPP生效的一天。

有一些報導說，若是美國真的退出TPP，日本有可能主導TPP11國的FTA嗎？根據TPP生效條件，11國的規模不可能超過全體會員GDP的85%，所以沒有美國，TPP根本不會生效。除非TPP11國同意美國不屬於初始簽署方，在去除美國之後，滿足6個以上，且占全體GDP 85%的會員完成法律程序，TPP仍可以生效，但沒有美國的TPP已經不是TPP了。

不僅安倍首相之前已發表聲明說「少了美國的TPP毫無意義」，且根據受訪的日本學者專家，大家的意見頗為一致，那就是沒有美國的TPP終將瓦解，日本不可能也不會主導TPP11，因為少了美國，將降低許多成員留在TPP的意願。TPP雖然有12個國家，但美國GDP的比重高達六成，許多國家是因為美國的關係才加入，一旦美國退出，當初加入的誘因不存在，當然也會想要退出TPP。

舉例來說，越南加入TPP是因為美國給予成衣的快速降稅，讓越南成為TPP最大的獲利者。也因為如此，越南在其他方面也願意

大幅開放，例如越南對日本開放汽車及便利店，這是在日本與越南雙邊FTA中，越南都不開放的項目，日本卻在TPP中要到了；也因為如此，日本願意接受美國汽車那麼長的降稅期（轎車長達25年，貨車長達30年）。這些都是在雙邊FTA中無法達成的結果，但卻在TPP中完成，這也是日本為什麼那麼重視TPP的原因之一。

基於上述理由，美國若退出TPP，TPP其他會員也不太可能維持原來的承諾，繼續留在TPP，即使日本願意主導其他11國，機會也不大。目前日本可以做的是團結11國力量，繼續完成國內批准程序，表達大家的決心，也給川普壓力，但是否能夠奏效，大家都沒有信心，包括安倍在內。目前日本的因應策略是完成國會批准程序，除此之外，尋求RCEP以及其他雙邊FTA的洽簽，尤其是希望日本-歐盟FTA能儘速完成，主要是因為英國即將脫離歐盟，未來談判可能會有變數，儘早談完對日本比較有利。

日本對於RCEP的態度，有不同的看法，有專家認為，TPP不成，轉向RCEP也是不錯的策略，但如何將RCEP品質拉高，有相當難度，談判仍有許多變數。RCEP在2017年年中或許有機會完成，但品質與完成時間是互相影響的，要高品質，時間就會拖延，要快，品質就不會高，如何取捨，還要看各國態度。

臺灣的因應策略

臺灣在區域經濟整合上一向落後，本想著加入TPP第二輪談判，可以達到一次簽署

12個國家的目的（若有新加入者，尚不只12國），但目前這個計畫生變的可能性極高。其實，臺灣在加入TPP第二輪談判上也非一帆風順，除了國內開放與自由化尚無共識，仍有許多反對的聲音外，中國大陸也是一個變數，TPP12國是否都支持臺灣加入，大陸扮演重要角色，臺灣除了要說服12國讓臺灣加入，兩岸的問題也需要解決，否則困難度增加。

TPP未來走向尚不確定，臺灣能做的有限，只能持續關注其發展。然不管TPP最終能否順利生效，臺灣都要走自由化的道路，因為自由貿易還是臺灣的最佳選擇，臺灣不能因為TPP生效延緩，就停止或放緩改革的腳步，讓其他國家認為臺灣沒有自由化的決心。

臺灣應該更強烈表達參與區域經濟整合的決心，並尋求其他雙邊自由貿易協定的簽署機會，尤其是TPP會員，臺灣可以雙邊切入，主動積極尋求任何可能性。臺灣政府除積極推動新南向政策，還應該與美國連接，川普強調的再工業化與製造業回流，臺灣講的亞洲矽谷、智慧機械等，其實都是臺美合作很好的機會，臺灣應該把握住，擬定推動戰略。

除此之外，臺日關係一向良好，產業互補性強，臺灣也應該努力加強臺日產業合作或是尋求簽署FTA的機會。TPP生效延宕，雖然短期可以舒緩臺灣產業外移的壓力，但未來的路可能更加艱辛，因為對手國對臺灣的要價只會愈來愈高，臺灣要仔細思考未來的經貿戰略，才不會陷入苦戰。