

TPP 谈判中美国重点关注的几个农业问题

◆ 吕向东¹ 顾欣² 徐锐钊¹

摘要: 跨太平洋战略经济伙伴关系 (TPP) 是由美国主导的地区贸易自由化机制, 如果达成将对世界和中国产生一定的影响。农业作为各国敏感产业, 是 TPP 谈判中的重点和难点, 美国作为 TPP 的主导和农业优势国家, 其在 TPP 谈判中对农业问题的立场值得关注, 其谈判策略和应对思路值得中国借鉴。本文主要就美国重点关注的农产品市场准入问题、乳制品和食糖产业问题、动植物检疫问题、烟草规制问题和地理标志问题进行了梳理, 并就美国针对这些问题的谈判策略和应对思路进行了分析。

关键词: TPP; 美国; 农业

跨太平洋战略经济伙伴关系 (TPP) 原为 2005 年新加坡、新西兰、智利、文莱在亚太经济合作组织(APEC)框架内签订的多边自由贸易协定, 其初衷是建立一个促进亚太地区贸易自由化的机制。目前, 美国、澳大利亚、文莱、加拿大、智利、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡、越南和日本等国家正式参与到该协定磋商。TPP 协定涉及 29 章内容, 成员国希望能够通过全面消除关税以及非关税壁垒, 建成一个面向 21 世纪全面且高标准的自由贸易区协定, 并借此解决世界经济增长中出现的新问题和跨领域问题。农业作为各国敏感产业, 是 TPP 谈判中的重点和难点, 美国作为 TPP 的主导和农业优势国家, 在 TPP 谈判中对农业问题的立场值得关注和借鉴。

一、美国与 TPP 其他成员国农产品贸易情况

1. TPP 参与国是美国重要的农产品贸易伙伴

2012 年, 美国与其他 TPP 国家的农产品贸易总额合计为 1 080 亿美元, 占美国农产品贸易总额的 40%。从农产品出口来看, 2012 年美国对 TPP 其他成员国出口总额为 590 亿美元, 占美国农产品出口总额的 42%, 其中加拿大、墨西哥是美国最重要的农产品出口市场, 出口额分别为 206 亿美元和 189 亿美元。从农产品进口来看, TPP 其他成员国也是美国重要的农产品进口来源地, 2012 年美国从 TPP 其他成员国进口农产品总额为 490 亿美元, 占美国农产品进口总额的 48%。其中, 加拿大、墨西哥、澳大利亚、智利和新西兰是美国最主要的进口来源地, 2012 年进口额分别为 202 亿、164 亿、27 亿、25 亿和 22 亿美元。

2. 美国与 TPP 其他成员国农产品贸易整体呈逆差态势 澳大利亚、新西兰、智利和马来西亚等农业优势国家从美国进口农产品规模有限, 但是向美国出口农产品规模较大, 2012 年从加拿大、墨西哥、澳大利亚和智利农产品进口额就占了当年美国从 TPP 国家进口农产品的 85%, 与新西兰、智利、澳

大利亚和马来西亚的农产品贸易逆差分别为 19 亿、18 亿、14 亿和 10 亿美元 (表 1)。

表 1 2012 年美国与 TPP 国家农产品贸易情况

单位:百万美元, %

国家	美国出口	美国进口	总贸易量	净出口
加拿大	20 570	20 228	40 798	342
墨西哥	18 906	16 397	35 304	2 509
越南	1 652	1 364	3 017	288
澳大利亚	1 254	2 677	3 932	-1 423
马来西亚	880	1 914	2 794	-1 034
智利	698	2 457	3 155	-1 758
新加坡	693	100	793	593
秘鲁	550	1 241	1 791	-690
新西兰	371	2 240	2 611	-1 869
文莱	5	0	5	5
合计	45 580	48 619	94 199	-3 039
世界	141 342	102 871	244 213	38 471
比例	32.2	47.3	38.6	NA

二、市场准入问题

从目前 TPP 谈判的进展来看, 农业问题的焦点主要集中在“国民待遇和货物市场准入”一章以及税目减让表上。在 TPP 谈判中, 与其他参与国相比, 美国在农业领域优势明显, 但在个别产业也存在劣势。因而美国对农业条款的关注主要集中在如何避免国外农产品进入美国给国内产业造成冲击以及如何敦促有市场潜力的国家开放市场, 扩大美国农产品出口市场范围。

1. 重点打开日本、马来西亚和越南等农产品进口潜力国家市场 从 TPP 成员国来看, 目前只有日本、马来西亚和越南等少数国家没有和美国建立自由贸易区, 美国政府、农场主、农业企业以及食品制造企业在 TPP 谈判中也都重点关注这些贸易国农产品市场的开放前景。尽管日本目前已是美国第四大农产品出口市场, 但是日本对重要农产品的保护程度仍然非常高, 很多农产品实施了限制进口的高关税和关税配额。随着日本加入 TPP 谈判, 美国对日本的农业市场开放抱有很高的期望, 美国农业利益集团希望日本继续削减农产品关税、放松关税配额管理。对于马来西亚和越南来说, 美国更多的是看好其农产品进口增长前景, 未来随着这两个国家

人口增加和收入增长, 农产品消费无论从数量还是质量都将会会有一个很大的提升, 通过 TPP 谈判降低其农产品保护程度将会为美国农产品出口拓展市场空间。此外, 美国也看好越南纺织业的发展前景, 越南利用劳动力优势将更多地从中国承接纺织业产能, 如果 TPP 协定达成, 美国棉花出口将能够从越南纺织产业扩张中获益。

2. 通过 TPP 谈判推动加拿大、墨西哥等自由贸易区伙伴进一步开放农产品市场 虽然美国、加拿大、墨西哥已建立北美自由贸易区, 但是为了在 TPP 谈判中实现利益诉求, 美国敦促加拿大和墨西哥作为完全参与国加入 TPP 谈判, 这样可以解决其在北美自由贸易区谈判中未能解决的问题, 如加拿大对美国乳制品和禽产品进口限制问题和墨西哥对美国农产品的非关税壁垒问题。

三、乳制品和食糖产业问题

在 TPP 农业谈判中, 由于面临澳大利亚、新西兰等国家的要价, 美国特别关注乳制品和食糖产业问题。

在敦促加拿大开放乳制品市场的同时也千方百计避免对新西兰的开放给国内产业造成冲击。美国乳制品行业对于 TPP 农业谈判持观望态度, 一方面觊觎加拿大等出口市场, 另一方面要提防新西兰乳制品的竞争。在 TPP 谈判中, 美国乳制品行业最终要实现 4 个目标: 一是限制新西兰乳制品进入美国市场; 二是保证美国乳制品能够自由出口到加拿大市场; 三是为美国乳制品出口日本获得全面的市场准入; 四是在农产品国际贸易中强制实行食品安全和健康规则。目前已经有迹象表明, 乳制品行业是否支持 TPP 谈判最终要取决于协定对整个行业的利弊评估。

2012 年之前的讨论中, 新西兰谈判人员曾经声明, 他们的目标是立即和完全进入美国乳制品市场, 这是新西兰农业部门在 TPP 农业谈判中最主要的目标。2012 年 3 月, 美国谈判方向新西兰提交了一份最初的乳制品市场准入报价, 据称主要是覆盖了一些无争议的乳制品税目, 并缩短了分阶段削减的期限。新西兰认为这只是一个最初报价, 并强调了新西兰在 TPP 协定中全面市场准入承诺。

美国乳制品生产者联盟 (NMPF) 和美国乳品出口委员会 (USDEC) 最初设想在与新西兰的双边市场准入协定中将乳制品排除在外, 但是 2012 年 2 月他们的立场略微有所松动。现在这两个机构都声明, 如果双方能够就双边乳制品贸易中竞争条款达成一致, 他们将会考虑重新讨论美国是否向新西兰开放乳制品市场问题。美国认为, 目前双方的乳制品贸易并没有在一个公平竞争的环境中进行, 此关注将目标直指新西兰最大的乳制品企业恒天然公司, 目前新西兰国内大约 90% 的牛奶产量由该公司负责收购。美国认为, 恒天然公司在新西兰市场的垄断地位使得其竞争对手很难获得公平竞争的机会, 希望在 TPP 乳制品谈判中设置竞争激励规则。

美国乳品出口委员会 (USDEC) 目前正在研究相关条款去解决恒天然公司所引起的竞争问题。新西兰则声称其国内完善的竞争监管政策已经覆盖了包括乳制品行业在内的所有经济部门, 在现有的监管框架下政府不会干涉恒天然公司的经营。恒天然公司和其他的乳制品公司也指出, 美国的反垄断法对国内农场主所有的乳制品合作社拥有豁免权, 美国的出口贸易公司甚至被允许协调价格和分配出口市场。

根据北美自由贸易区协定, 加拿大保留了使用关税配额的权利来限制美国乳制品进口, 配额外进口要征收禁止性的高关税, 其中奶酪和黄油的配额外关税分别为 245% 和 298%。关税配额和禁止性关税是加拿大乳制品供应管理程序的重要组成部分, 这个程序还通过限制生产维持国内价格稳定。除了消除配额, 美国还希望加拿大取消牛奶及奶酪的非关税措施。

美国国内对食糖准入问题存在较大分歧, 食品制造商和食糖生产商各执己见。美国食品制造商希望食糖能被包含在 TPP 协定中, 这样食品制造企业能够以低成本获得进口糖并推动美国糖业政策朝市场化方向改革。食品制造企业集团还列出开放食糖市场可能带来的利益: 一是在增加进口满足国内需求的同时通过实现美国食糖进口来源地多元化提高国内市场竞争。二是阻止食品加工行业特别是糕点加工业的失业。三是食糖出口国外汇增加有利于更多进口美国农产品和食品。四是降低美国消费者和企业食糖消费价格。在美国—澳大利亚自由贸易区

谈判中, 美国谈判者将澳大利亚食糖成功地排除在美国市场之外。美国食品加工企业认为, 如果美国在 TPP 谈判中将糖或者其他产品排除在外的话, 会使其他国家拒绝开放市场或在之前自由贸易区未解决的问题上做文章, 这将最终影响到 TPP 协定的达成。

食糖生产者和加工企业则坚决反对在 TPP 谈判中向已签订自由贸易区的国家 (如澳大利亚) 重新开放食糖市场, 也坚决反对向其他 TPP 参与国 (如越南) 在食糖市场准入方面给予让步。理由是 2008 年的农业法案条款已明确规定, 当国内食糖需求增加时, 允许农业部提高现有进口配额来满足国内需求。食糖生产者和加工企业认为, 如果在食糖方面通过免税给予 TPP 参与国或潜在参与国 (如泰国) 更多市场准入机会, 将会造成美国国内食糖市场供过于求, 打压国内食糖价格。

四、动植物检疫问题

在 TPP 中, 《实施卫生与植物卫生措施协定》(SPS 协定) 比 WTO 中的内容更丰富, 在关注人类健康和动植物安全方面更加注重细节。

美国认为如果能够与 TPP 参与国共同努力解决双边动植物检疫争端, 可能会在市场准入谈判基础上给美国农产品出口带来更大的收益。美国在以往的自由贸易区谈判中对动植物检验检疫问题多采取双轨制策略, 一方面要在自由贸易区协定中确认双方会遵循 WTO 的 SPS 多边协定, 确保双方食品安全和动植物健康法规透明、科学、公正; 另一方面美国也会在自由贸易区谈判中通过协商解决两国之间突出的 SPS 协定双边争端问题, 以此推动自由贸易区谈判中其他敏感议题达成一致。在 TPP 谈判中, 美国贸易代表办公室 (USTR) 正在协调双边工作, 尝试解决美国与 TPP 谈判各国现存的一些 SPS 争端, 以期能够促成 TPP 协定最终达成。

在 2012 年年初时候, 美国农业和食品行业为美国贸易代表办公室提供了包括了解决 SPS 问题的过程、时间表和解决措施等诸多建议, 希望新增规则能够“充分实施”或者对所有 TPP 国家形成约束。建议主要包括: 推动检测体系对等互认、贸易认证协调等贸易便利化措施; 新 SPS 通报机制; 强化风

险评估和风险管理措施的门槛机制等。但是目前来看,美国过去 10 年内达成的自由贸易区协定中并没有实施新的 SPS 争端解决方法,也没有超出 WTO 规定之外的条款。

在 2013 年 5 月的利马回合中,美国贸易代表办公室提出建立解决 SPS 问题的“协商机制”和解决组织易腐坏农产品 SPS 壁垒的“快速反应机制”。这一提议获得了 TPP 国家中一些主要农产品出口国的支持。美国农业和食品行业非常希望能将这两项机制强制化,认为如果没有强制实施条款,加强 SPS 规则将难以发挥实际作用,但是在提案中这两项机制都是非强制实施的。

五、烟草规制问题

TPP 协定中,允许各国公众健康权威部门为保证公众健康,以科学为基础、非歧视为原则的对于某些烟草产品进行限制。针对这一问题,美国政府已为食品和药品监督局 (FDA) 预留了政策空间,使其能够在 2009 年防治家庭吸烟和烟草控制法案下规范烟草产品,通过制定烟草产品制造、流通、市场和销售规则来改进公众健康。美国贸易代表办公室针对这一问题在 TPP 谈判中也提交了相关提案,其目标主要是维护 FDA 的权威,并将因 TPP 协定达成而削弱 FDA 规范烟草产品(烟叶)权利的可能性降至最低。由于担心会使美国其他产品在竞争中处于不利地位,在这一提案中没有包括烟草产品的市场准入问题,因而不会使美国烟草行业免于关税削减。

此提案在美国国内也引起了激烈的争论,部分美国国会成员担心,提案会损害美国烟草生产商和香烟制造商的利益,这些企业本想借 TPP 协定扩大出口。反烟草组织则批评提案难以充分保护公众健康,希望美国贸易代表办公室将烟草控制法案和规则纳入提案中,并将烟草产品排除在贸易自由化之外。考虑到美国政府还未与国会议员和利益相关方就这些关注问题进行咨询和商议,美国贸易代表办公室已经决定推迟提交这份提案。

六、地理标志问题

WTO 的知识产权协定以及美国自由贸易区协定

中相关的条款已经说明了地理标志 (GIS) 在保护特定地区的独特产品的质量和声誉方面的作用。

由于地理标志具有商业价值,欧盟和一些发展中国家在多哈回合谈判希望在商品地理标志使用上加以更严格的限制,而美国则认为现有的保护水平已经足够。为了抵制欧盟在双边贸易协定中寻求扩大地理标志受益农产品范围的目标,美国出于自身利益考虑会与欧盟在自由贸易区伙伴的选择上形成竞争,如欧盟与韩国签订自由贸易区协定后,美国与韩国也签订了自由贸易区协定。

在 2012 年 5 月,美国、澳大利亚和新西兰一些相关利益集团向 TPP 谈判提出建议,希望限制对拥有地理标志产品的保护。建议对于已与第三方(如欧盟)签订自由贸易区协定的 TPP 国家中获得地理标志的产品,在名称上应使用包括具体产地和产品名称的复合短语,如地理标志“Parmigiano Reggiano”只应保护顶级巴勿臣芝士,而不应对帕尔马奶酪统统加以保护,以免造成混淆。

参考文献

- 刘中伟,沈家文.2012.跨太平洋伙伴关系协议(TPP):研究前沿与架构[J].当代亚太(1):35-59.
- 刘重力,杨宏.2012.美国重返亚洲对中国东亚地区 FTA 战略的影响——基于 TPP 合作视角的分析[J].东北亚论坛(5):48-58.
- 林至颖.2012.中美 TPP 博弈[J].中国经济和信息化(4):26.
- 曲凤杰,朱梦曳,牛桐.2012.美国加入 TPP 的动因、挑战和影响:从美国视角分析[J].国际贸易(9):31-38.
- 万璐.2011.美国 TPP 战略的经济效应研究——基于 GTAP 模拟的分析[J].当代亚太(4):59-73.

作者单位: ¹农业部农业贸易促进中心

²东南大学经济管理学院

