



從解禁日本福島食品到加入 CPTPP—翻轉台灣經貿

●邱俊榮／國立中央大學經濟學系教授

壹、前言

橫亘台日經貿之間的福島食品開放問題，政府終於在今年宣布解禁。福島食品的開放攸關台日經貿進展與我國能否加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱CPTPP）此一重要的國際區域經濟協定，卻不但歷時多年，遠晚於全球各主要國家，更經在野黨以食安理由長期民粹式地杯葛，使得分明是經貿大國的台灣彷彿像淘氣孩子似地耍賴、不顧國際經貿大局。所幸在去（2021）年12月反美豬公投未獲通過的氛圍下，政府終得以在今年順勢宣布開放福島食品進口，也幸而未再激起太多波瀾。

正如美國多年來關切台灣是否開放美豬進口一般，日本也長時間關注並敦促台灣以國際標準為基礎來開放福島五縣食品的進口，這是國際經貿的常態——必須符合國際經貿的遊戲規則。即使不論世界貿易組織（WTO）規範，面對美日強權，無論在政治上或經貿上，台灣明顯無可放棄與美日的合作連結，這是無可迴避的現實問題。以美國而言，若非政府開放美豬進口，延宕五年未開的「貿易暨投資架構協定」（TIFA）不可能在去年順利重啟談判，台美今日如膠似漆的政經關係也不見得就會是如此模樣，更遑論如今已露曙光的台美「雙邊貿易協定」（BTA）。以日本而言，台日在供應鏈的連結關係更為緊密，維持台日經貿與產業合作對台灣未來經濟發展的重要性自不待言，也不容閃失。台灣向來亟盼與日本藉簽訂自由貿易協定等措施來促進雙方經貿，但日本政府向來也明確表示福島食品的開放乃是前提；如今日本更身為CPTPP的領導國，台灣若欲順利加入這個全球最高水準的區域貿易協定，不要說是寄盼日本的協助，至少不能讓日本認為台灣是一個無法符合高標準經貿規則、玩不起公平合理遊戲的國家。

開放福島食品當然是台日政經關係發展的重要里程碑，其後續對台灣整體經濟的影響更是意義非凡。雖然福島食品的開放還不是台灣能否加入CPTPP或與日本簽訂自貿協定的充分條件，但至少是必要條件。歷經美豬、日本福食的開放，除了實質面的效益外，台灣經濟的性格與體質也正在明顯改變，可分以下幾點來觀察。

貳、經濟整體觀正形成並強韌化

隨著高度爭議的開放美豬進口議題終於隨著公投結束而告平息、開放福島食品也未激起太多漣漪，對於可能影響台灣加入CPTPP或台美、台日自由貿易協定的憂慮也不復存在。儘管這並不代表加入CPTPP或台美BTA必然順暢無阻，但至少滿足了CPTPP與台美、台日自貿協定必然重視的「開放」、「公平」、「遵守規則」、「尊重科學數據」等必要條件，在公投與開放化解了干擾項的不確定性因素之後，政府總算可以較無後顧之憂地持續推動後續進程。除此之外，反萊豬公投未獲通過與福島食品開放實也為台灣的經貿史立下一些影響長遠的標竿效果。

首先，美豬與福島食品的限制進口早已是美國與日本明確關切、在意、明示橫阻台美、台日經貿關係進一步發展的障礙，這是朝野各界皆知的事實，也是馬政府甘冒指責風險也要開放美牛的原因。事實上，在馬政府時代，也曾一度決定開放日本福食進口。可惜的是當年未能藉機詳論食安與台美、台日經貿發展的因果關係，甚至「牛豬分離」的作法難以立論係基於食安健康原則，反而讓美國認為台灣還是顧慮養豬業的「保護產業」思維，沒有真正開放市場的誠意，當然也就難以換到台美經貿實質關係的進展，也使得台美重要的TIFA平台只能時斷時續。如今，台美、台日經貿已成為影響台灣未來經濟成長的關鍵，開放美豬與福食這兩個難處理卻又不時作痛的問題終究還是得端到檯面上。

當然，對於美豬與福食的開放與否，美、日政府或基於不干預台灣內政的原則而未多言，實是由衷關切——除了經貿，還有戰略夥伴選擇的問題。就台灣而言，經貿議題演變成政黨對決，甚至是意識形態之爭，實非幸事。公投雖然激化了對立、付出了社會成本，但結果出爐，政黨有台階可下，社會也避免衍生更多的無謂成本與長期紛爭，算是達成很好的停損效益，更何況也順勢促成日本福食開放。

其次，雖然公投激化了對立，帶來社會成本，但也總算將美豬進口這個事關食安與國際經貿的複雜問題攤在陽光下，經過鉅細靡遺的討論辯證，已相當程度將食安問題與國際經貿參與條件間的關聯性與利弊得失加以釐清，實是前所未有的成就。我們可以說，此次公投實一次解決了美豬與福食開放的兩個難題。從公投結果來看，民眾對於如何參與國際經貿的遊戲規則，已有較以往更完整與全面的體認。這個具有長遠性的效果對於台灣加入CPTPP、台美BTA、台日自貿協定或其他可能的經貿協定所遭遇的爭議，就像是注射了疫苗，應該已獲得較易凝聚全民共識的抗體。

再者，經貿向來是驅動台灣經濟成長的主要動力，但過去三十年來，台灣以生產中間財為大宗、高度鏈結中國供應鏈為主的特質，已因國際經貿局勢的變化與中國經濟條件的轉變而不得不改弦易轍。重新取得深化與美、日等經貿與科技大國以及透過CPTPP連結重要貿易夥伴的必要性越來越高，這既是現階段的政府目標，也具有高度全民共

識。儘管開放美豬與福食進口雖然不是成功完成各項重要經貿協定的充分條件，但卻是無可豁免的必要條件，既然如今民眾透過公投結果展現了台灣願意接受「開放」、「公平」、「遵守規則」、「尊重科學數據」等條件來支持推展國際經貿，往後的壓力就將落在政府身上。政府必須在已給人民承諾的壓力下，更積極推動加入CPTPP與台美、台日自貿協定進程，相關進程與成果也必須隨時與人民分享溝通，在公投結果的支持下，經貿談判辦公室必須更加積極用心以回應人民支持。

一直以來，經貿是台灣經濟成長主要的驅動力，近三十年來，台灣的產業與貿易結構大致是以生產大量中間財為主，且鑲嵌在多以中國為最終組裝基地的生產價值鏈中，帶來對中出口始終高於40%的貿易結構，早已取代早年以美國為主要出口市場的情況。在這樣的結構下，政府更重視與中國的經貿關係，兩岸經濟協議（ECFA）便是這個時代背景下的產物，至於台美或台日經貿，能進最好，否則也無傷大雅。但2016年後，一來台灣經貿投資過於依賴中國的問題已累積相當程度的民間憂慮，新政府開始新南向政策等的分散市場布局，二來美國川普政府開啟的美中貿易戰帶動了台商回台投資、供應鏈分離、台美經貿回春等結果。

在這些外在趨勢下，無論主動或被動，台灣都必須啟動由高度連結中國轉向連結世界其他區域的努力，以確保經貿的多元性與自主性。連結全球市場並不容易，尤其對已長年慣於透過中國主導供應鏈來滿足出口與經濟成長需求、少能真正直接掌握其他市場需求與通路的台灣而言。可幸的是，在民主價值與安全需求必須共同守護的全球趨勢中，台美、台日經貿關係發展快速也願相互支援，使得台灣有很好的機會重新連結美、日這兩個全球最重要的經濟體。

加入CPTPP此一全球最重要的自由貿易協定是台灣連結全球的另一個重要、可及管道，其重要性已無需再贅述。台灣想要躋身全球一流的經貿國家，想要透過高標準經貿關係來帶動經濟與產業結構的轉型升級，享受經貿開放、經濟進步的效益，就必須玩得起國際間的高標準遊戲。

就與全球經貿連結的努力，南韓經驗最值得參考。南韓積極參與各項經貿整合、簽訂自由貿易協定眾所皆知，在此目標下，南韓政府不但早就凝聚全民共識，更擬定包含文化滲透等策略佈局國際。儘管南韓政黨輪替比台灣更為頻仍、總統在位期間更短，這些目標與做法總能維持一貫性、延續性，也因此取得很好的成果。台灣的情況當然大異其趣，美豬美牛與福島食品爭議正是其例。此次公投結果與福食開放可以順勢讓台灣的經貿發展議題自此從政黨非必要的競爭脫鉤，自有其不凡的歷史意義！

參、開放福島食品與加入CPTPP

強力主導日本加入「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP）並接續帶領CPTPP成立的日本前首相安倍晉三在1月底與蔡英文總統電話會談中，就台灣將

大幅解禁福島食品一事，表示「台灣已跨越加入CPTPP的最大障礙」，這說明了不解禁福島食品真的是加入CPTPP的最大障礙，同時也駁斥了在野黨指出開放福食無助於加入CPTPP的誤論。

在此之前，日本各界已對台灣申請加入CPTPP表示歡迎與支持之意，在台灣宣布解禁福食進口後，諸多日本政界重要人士均對台灣的決定表示歡迎與感謝，顯示日本此一主導國將會在台灣申入的過程中全力支持，這當然是台灣能否順利加入CPTPP的關鍵力量。未來的關鍵將是日本是否賦予台灣除了口頭歡迎之外的實質支持，因此仍需持續努力，爭取日本成為主要保證人。

如果撇除政治因素，台灣對於加入CPTPP的準備工作已到近乎符合水準的進程，然而，中國搶在台灣之前申請加入CPTPP的確成為台灣能否通過加入的巨大變數。儘管如此，相較於台灣，中國要加入CPTPP反而更不利：一是CPTPP強調自由化貿易，但中國計畫經濟特性太強，包括智財權、國營事業補貼問題等，很多CPTPP基本章節無法符合規範；二是價值觀的問題，西方國家講究原則，但中國過去針對立陶宛、澳洲打壓，並非用一個原則處理經貿議題，而是用政治立場、人的立場考慮經貿問題，這將讓中國處在不利位置。更有甚者，近來烏克蘭與俄羅斯衝突也可能對中國的加入產生影響。CPTPP成員國與此戰爭直接牽連不大，原則上各國申請案不受影響，唯一可能受影響的可能只有中國。因為目前成員國幾乎都站在同一陣線，不只經濟上、政治上同質性也高，但此次中國並未站在同陣線對抗俄羅斯，勢必加深CPTPP成員國疑慮，且疑慮會越來越強，加入可能性恐再降低。

此外，長年接觸美國政府的周鉅原教授也指出，目前美國國安方面對CPTPP的進展，並非在狀況外。因為經濟與戰略安全其實是一體兩面，在印太安全方面，美國多方面的佈置，除了「澳英美三方安全夥伴」（AUKUS）之外，又有「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue，簡稱QUAD），再加上「五眼聯盟」（Five Eyes，簡稱FVEY），對中國的防備，多方廣結盟友，重兵防範；在經貿方面，雖然拜登政府尚無暇顧及對外貿易的談判，但是智庫具影響力之士都認為美國重返CPTPP才是兼顧戰略安全與經濟利益的上策，其時程應是在2022年期中選舉之後。前國安會顧問歐布萊恩（Robert O'Brien）更直接指出台灣不能等待美國加入CPTPP後再請美國協助。儘管如此，美國對於CPTPP的發展，特別是對中國的申請加入必然聚焦觀察，甚至出手阻擋，畢竟讓中國進入美國擬定規則的貿易集團，美國情何以堪。如果美中關係沒有進一步改善、供應鏈脫鉤的方向不變，美國應不會讓中國參與CPTPP而讓美國反被孤立存在在亞太經濟整合之外。美國應會運作讓CPTPP的成員拒絕中國的申請，也可能運用與加拿大、墨西哥的「美墨加協議」（United States–Mexico–Canada Agreement，簡稱USMCA）中的「毒丸條款」讓中國無法加入CPTPP。

台灣欲加入CPTPP，除了日本的支持外，美國的支持也甚為重要。儘管美國目前並

非CPTPP的成員，也可能出手阻擋中國的加入，但CPTPP成員中的秘魯、智利、汶萊等國向來與中國交好，實係中國的小老弟，對台灣的加入很可能形成威脅。能夠與中國抗衡影響這些國家者唯有美國，因此台灣也須積極尋求美國的從旁支持方能成事，一如當年加入WTO一般。

肆、加入CPTPP對台灣的重要性：以日本為鏡

台灣為加入CPTPP多年的努力總算正式遞件申請、邁出重要一步。不同於一般簽訂自由貿易協定總難免有國內各種支持反對的爭議，對於加入CPTPP，從馬政府多年前宣示的「八年入TPP」開始，台灣各界的共識度極高，無論朝野政黨或產業界普遍認同這是台灣深化經濟整合、接軌國際經濟的重要里程碑。

加入CPTPP對台灣的意義，除了深化經濟整合、確保以經貿立國的台灣得以與主要經貿大國共享市場與遊戲規則之外，對於台灣經濟的脫胎換骨也至為重要。回顧過往，台灣經濟體質與結構的優化轉型幾乎都來自外來因素的驅動，如在美國「要求」下的金融自由化或加入WTO。這是因為國內各種利害關係的牽絆掣肘，往往使得革新不易、轉型困難。因此積極把握或創造各種有利於經濟脫胎換骨的外在驅動力便甚為重要。加入CPTPP就像金融自由化或加入WTO的「壯舉」，可望將台灣經濟再次提升。台北市長柯文哲「警告」加入CPTPP將如海嘯來襲，雖然言過其實，但即使如此，也無須遲疑，當年台灣加入WTO也如海嘯來襲，但藉由WTO的資訊科技協定（ITA），台灣更得以打造成現今的科技王國。在野黨認為台灣遞件申請加入CPTPP是在中國遞件申請壓力下的急就章行為，但即便如此，何嘗不是外來驅動力促使台灣經濟邁進的另一實例。

對於參與CPTPP的背景與思維，台灣應該與日本最為類似，也最有值得參考之處。CPTPP的前身TPP在2010年啟動談判，主導的美國前總統歐巴馬得以在卸任前的2015年順利完成本世紀第一個、全球最大經濟規模的區域貿易協定TPP，最大關鍵正是日本的加入。而促使安倍政權在2012年上台後，寧可得罪農會系統的傳統票倉，打出「平成開國」貿易政策，逆轉盛行的「TPP亡國論」力主貿易開放、區域經貿整合，關鍵因素一是來自與中國之間的經貿矛盾——2012年中國爆發嚴重反日示威、2013年習近平提出一帶一路的經濟整合概念，倡議籌建亞洲基礎設施投資銀行等，不斷打擊日中在經濟關係上的互信互利空間，也深化了雙方在亞洲經貿地位的對立關係；二是日本高齡少子化帶來的消費市場萎縮風險。對日本而言，加入TPP不只來自於外患，同時也來自於內憂。根據當年的推估，日本2060年人口將跌至八千多萬人，在面對未來可能消失的近四千萬內需消費人口以及青壯年背負照護扶養壓力，日本政府希望能藉由TPP這個以亞太高所得經濟體所構成的自由經貿區來擺脫現行產品與中、韓的市場與價格競爭，更希望藉由日本同質性較高的消費市場，來加速具備尖端技術優勢的醫療、機器人、綠能等次世代需求產業的普及，並擴大其在全球市場規模。也因此日本在近五年前川普放棄TPP時，

立即放棄期待、轉而主導轉型TPP成為CPTPP，背後自有貿易與產業戰略的考量。

最後一個加入TPP談判的日本，在內需市場上面臨通貨緊縮、高齡化與少子化的社會結構對其經濟的挑戰也不亞於台灣，此外，在出口市場的競爭壓力，也與台灣類似，面臨韓國與中國廠商低價競爭或操控匯率的嚴峻挑戰，以及創新、管理的能力不如美國，導致原本在國際間呼風喚雨的日本消費性電子品牌大廠大都陷入困境。為此，日本試圖藉由加入TPP來扭轉此一頹勢，突破經濟產業結構困境與未來發展限制。台灣近年來的經濟情勢與困境實與日本若合符節，也正是台灣必須加入CPTPP的主要原因。

CPTPP既是一個自由貿易協定，因此加入CPTPP對於產業的利弊影響當然首被關注，儘管這可能不是最重要的影響層面。對於產業的影響而言，CPTPP在工業產品部分幾乎是全面零關稅地開放，這對融入區域經濟整合程度上不高的台灣而言，根據各界的推估，基本上是利遠大於弊，幾乎不存在會受到嚴重損害的產業，而對企盼簽署FTA最為殷切的傳統產業更具顯著利益。服務業也是較無需憂心的產業，台灣一般服務業的開放程度本來就高，加入CPTPP其實是使台灣優質服務業可以到會員國市場一展身手的契機。

農業是加入CPTPP最可能受到衝擊的產業，日本、台灣皆然。與工業產品幾乎全面開放不同，對於較為敏感的農產品，CPTPP各會員國的零關稅比例不等，如日本為78.2%，並搭配三十四種降稅模式、最長降稅期為二十一年；越南98.4%，搭配二十三種降稅模式、最長降稅期十六年。目前政府希望循日本模式有最高降稅模式組合跟降稅期，或朝越南模式雖降稅幅度高但降稅模式多元，保留選擇彈性。值得注意的是，日本對於農業的「守勢」固然不錯，更重要的是其「攻勢」。當年日本安倍首相說服農民的處理方式是努力將日本的農業轉變成「攻擊型農業」，化被動受創為主動出擊，要讓日本的農業成為出口（進攻）產業，政府協助農業強化競爭力，成為日本的出口主力。這樣的思維也應該就是農委會主委陳吉仲指出的加入CPTPP是台灣「農業全面轉型升級的最好機會」，痛苦難免，卻也是必須走的出路；農業如此，各行各業亦復如是。

加入CPTPP對於產業的影響，除了關稅調降的立即利弊效果之外，對產業與貿易結構「質」的影響實在更為重要。首先，加入CPTPP可以發揮區域組織的經濟互補性。一個區域組織內的經濟規模、消費需求擴大，並不一定表示個別出口國對該區域出口貿易金額也能夠擴大，仍需取決於該出口國與出口市場、其他國家在該市場的關係是互補（合作）抑或替代（競爭），這正是日本重視CPTPP遠甚包含中、韓等國在內的「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱RCEP）的原因。台灣至今最大的貿易夥伴仍是中國，對中國40%的出口遠高於中國市場占全球市場的比例，更重要的是產業替代關係日強、互補關係日弱。台灣加入CPTPP可更深化與會員國（特別是高所得會員國）的經貿關係，降低與中國高度連結的風險，開拓更具互補性的市場，帶動產業的高值化發展，使台灣的貿易與產業結構更為健康。這對於政府的

新南向與發展高階製造中心更可以發揮相得益彰的效果。

事實上，日本積極加入TPP、領導CPTPP，除了可帶動經濟成長的效益之外，更重視其對經濟結構「扭轉」與「刺激」的效果，致力藉此擺脫長期以來日本經濟與產業結構難解的課題，包含了跳出現行主力出口產業價格競爭的惡性循環、搶占高附加價值與成長潛力產業的優化結構、透過海外產品創新與管理思維產生正向刺激、加快國內農業改革腳步以提升海外競爭能力等。而這些其實正是台灣政府從「五加二」產業創新計畫到六大核心戰略產業計畫所希望達成的經濟目標。

因此，台灣致力加入CPTPP，融入區域經濟整合的產業之利只是其中一部分，更重要的是應該藉由CPTPP來改善國內經濟與產業體質。CPTPP標榜係符合新世紀經濟發展需求的高品質、高標準區域經濟整合協定，納入的議題項目遠超過WTO規範，是一包含貨品貿易、服務貿易、商業環境、公平競爭、法律原則與橫向整合等經貿自由化領域的全面性經貿協定。因此，CPTPP對會員國的影響，遠超過單純的降低關稅、市場准入，各種必要的法規修訂已經牽涉到改變各會員國的經濟體質，甚至讓反對者發出主權讓渡的質疑。

對於台灣經濟而言，在如今投資、貿易都有頗佳表現，面對的最大挑戰，一是因應全球氣候變遷的淨零排放目標與環境保護問題，二是難以隨經濟成長改善的薪資水準與勞動條件，以及因此而衍生的分配惡化問題。這些問題通常難以透過經濟體系的內部努力來解決。而CPTPP依據「競爭中立」原則而生的環境與勞動專章，要求會員國的環境標準與勞動條件皆須達一定水準，這正符合全球強調永續發展、包容性成長、環境、社會和企業治理（ESG）的趨勢，企盼經貿成長也要能顧及環境的永續性與勞工權益。因此，對於台灣而言，加入正是解決經濟難題的最佳外來驅動力。

【參考資料】

1. 周鉅原，2021/11/21。〈萊豬進口 無關台灣參加CPTPP嗎？〉，《自由時報》自由共和國，版A13。
2. 邱俊榮，2021/11。〈加入CPTPP讓台灣脫胎換骨〉，《台灣銀行家》，第143期，頁22-25。
3. 邱俊榮，2021/12/19。〈公投開票〉邱俊榮／美牛、豬進口潘朵拉盒子打開更了解國際經貿如何「玩」〉，《ETtoday新聞雲》，<<https://forum.ettoday.net/news/2149578>>。◆