

日本國內的 TPP 爭論與安倍政權的對應

李世暉

政治大學日本研究碩士學位學程副教授

摘要

2000 年之後，在全球化競爭以及國內經濟景氣低迷的情勢下，日本開始積極參與區域經濟整合。其目的是期望透過 FTA/EPA 的締結，尋求經濟貿易的夥伴與盟友，進而提升日本國民的經濟與社會生活。TPP 即是安倍政權延續此一思維而推動的重要經貿外交政策。然而，由於 TPP 影響的範圍廣大，在日本國內引起各種正反不同的意見討論。主要的爭論焦點集中在農林水產業、醫療服務產業、地方經濟與日美關係等四個層面。而上述的四項爭論點，投射到當今日本所處的情境下，可將其歸納成國際經貿秩序、國家競爭力、日美安保體制、產業結構與國民生活方式等五個層面的議題。安倍政權的對應方針，主要分為黨內對應與國內對應兩個層面。以具有立即、明顯影響的農林水產問題為例，安倍政權的黨內對應，是向黨內議員承諾，米、麥、牛豬肉、乳製品與砂糖等 5 個項目，將不列入關稅減免的談判內容。而在國內對應部分，則可分為政策支持、媒體宣傳與社會溝通三個層面。

關鍵詞：EPA、TPP、安倍晉三、日本自民黨、農業

壹、前言

2013 年 3 月 15 日，日本首相安倍晉三召開記者會，正式宣布日本將加入「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP）的談判。與此同時，日本政府發表加入 TPP 的試算預測。內閣官房透過 GTAP（Global Trade Analysis Project）模型，計算出日本加入 TPP 後的實質 GDP 將增加 3.2 兆日圓（約占 GDP 的 0.66%）。其中，輸出增加 2.6 兆日圓，輸入減少 2.9 兆日圓，消費增加 3.0 兆日圓，投資增加 0.5 兆日圓（日本內閣官房，2013）。安倍首相的宣示，讓原本爭議多時的日本 TPP 政策，從政策討論的層面，進入了政策執行的層面。

安倍晉三所提及的 TPP，是 2006 年 5 月由新加坡、汶萊、智利、紐西蘭四國簽署生效的多國間「經濟夥伴協定」（Economic Partnership Agreement, EPA）。與一般的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）相比較，TPP 的涵蓋範圍除了貨物貿易之外，還包括了服務貿易、貿易救濟、動植物檢驗檢疫、貿易技術壁壘、智慧財產權、政府採購、競爭政策、海關合作、勞工政策與環境政策等方面的條款，可說是一種全範圍的 FTA。2010 年，原加盟國開始與美國、澳洲、越南、馬來西亞、秘魯等五國進行交涉，使得此一本以環太平洋四小國為主的經濟戰略合作協定，一舉擴大成為亞太地區重要的經貿整合協議，也成為 2010 年 APEC 領袖峰會宣言（橫濱宣言）的目標。

2010 年 10 月，民主黨籍的首相菅直人，首度提出日本參與 TPP 的政策方針。同年 2 月，民主黨政府籌備「開國論壇」，計畫於日本各縣市召開 TPP 的公開討論會，以為政府在同年 6 月的內閣會議上進行政策判斷之依據。2011 年 3 月 11 日發生的東日本大震災，在災後復興優先的考量下，TPP 政策並未排入內閣會議的議程。2011 年 8 月 29 日就任首相的野田佳彥，也強調 TPP 是未來日本經濟成長的重要關鍵。2012 年 12 月，選舉獲勝的自民黨雖然在選前對 TPP 抱持謹慎的態度，但安倍晉三就任首相後，

即將 TPP 視為「安倍經濟學」的重要一環¹。安倍內閣的重要閣員，並多次在公開場合呼籲加入 TPP 的必要性與急迫性。²

無論是民主黨政權還是自民黨政權，日本政府的立場都是支持加入 TPP。另一方面，對於加入 TPP 一事，不論是民主黨政權時期還是自民黨政權時期，一般的日本民眾是抱持著樂觀其成的態度。在民主黨政權的野田內閣時期，日本主要媒體的民調結果，關於加入 TPP 的議題，贊成者多於反對者。例如，朝日新聞的民調（2011 年 11 月 12-13 日）中，贊成與反對分別為 46% 與 28%；讀賣新聞的民調（2011 年 11 月 12-13 日），贊成與反對分別為 51% 與 35%。而在自民黨安倍首相宣示正式參與 TPP 談判之後，日本的主要媒體也都作了民意調查。調查結果顯示，多數的日本民眾同意政府參與 TPP 的政策方針。例如，共同通信社的民調（2013 年 3 月 22-23 日）中，贊成參與 TPP 者為 65.6%，反對者為 26.2%。日本經濟新聞的民調（2013 年 3 月 25-27 日）中，則是 53% 的贊成與 29% 的反對。

然而，針對 TPP 加入與否的問題，日本的政黨、學界、企業團體與社會團體，存在者各種歧見，並在日本社會逐漸形成兩種立場相異的陣營。贊成者主張，加入 TPP 是突破日本經濟發展停滯的重要決斷；反對者認為，加入 TPP 不但不會讓日本經濟成長，其所帶來的嚴重後果，將有可導致日本亡國。在上述的背景環境下，本文乃以日本的 TPP 政策為研究對象，探討日本國內的主要爭論點，以及安倍內閣對各方反映的因應作為。

¹ 日本首相安倍晉三於 2012 年底上任後，為了重建日本經濟，提出被稱之為「安倍經濟學」的「三支箭政策」：大膽的金融政策、機動的財政政策與喚起民間投資的成長戰略。在成長戰略中，安倍晉三強調必須以 TPP 為中心，配合財政、金融政策來提高民間企業投資意願。

² 例如，當安倍晉三宣布參加 TPP 的談判之後，擔任自民黨幹事長石破茂強調，該黨反對全商品零關稅的前提與方針不變，但會掌握各種資訊之後再做出判斷。擔任經濟產業大臣的茂木敏充認為，推動國際經濟合作是安倍政權的基本方向；而農林水產大臣林芳正則是主張自由貿易。

貳、日本的 FTA 思維

從 1980 年代中期開始蔓延的全球化趨勢，一方面加速了歐盟（EU）與北美自由貿易區（NAFTA）的形成；另一方面，則是促成了世界貿易組織（WTO）的成立。在東亞地區，則是在全球化趨勢與亞洲金融風暴的共同影響下，發展出雙邊與多邊關係的經貿互助結盟，即 FTA 與區域經濟整合（regional economic integration）（李世暉，2010）。以東南亞國協（ASEAN）為中心所形成的各項雙邊與多邊的 FTA 協定，即是一個具體的例子。

日本在區域經濟整合的風潮中，原本是抱持相對消極的態度，認為透過 WTO 的機制，足以讓日本持續保持國際市場的競爭力。然而，隨著國際層面的經貿談判觸礁（WTO 第九次多邊貿易交渉），東亞地區區域經濟整合的興起（ASEAN 自由貿易區的成立），以及國內經濟的低迷（出現「失落的十年」論述），日本開始加速推動雙邊與多邊的 FTA。2002 年之後，日本一方面與 ASEAN 諸國展開 FTA 的磋商；另一方面，則是訂定『關於今後經濟夥伴協定的基本方針』（今後經濟連携協定についての基本方針），強調日本的 EPA/FTA 戰略，是以東亞為中心的 EPA 為政策目標。

至 2014 年 7 月為止，日本共與新加坡、馬來西亞、泰國、印尼、汶萊、菲律賓、越南、印度、墨西哥、智利、秘魯、瑞士、ASEAN、澳洲 等 14 個國家或區域簽訂了 EPA；正在進行談判的對象，則有韓國（中斷）、蒙古、中日韓 FTA、區域全面經濟夥伴協定（RCEP）、海灣阿拉伯國家合作委員會（GCC）、EU、加拿大、哥倫比亞、TPP 等 9 個；而同意開始展開磋商的，則有土耳其（參見表 1）。

另一方面，2000 年之後的日本，開始積極推動 FTA/EPA，可以進一步地從國際環境與國內環境的層面加以分析。從國際環境層面來看，美國貿易政策的轉變與日美關係的變化，以及國際經貿情勢的變動與區域經濟整合趨勢的興起等要素，是促成日本 FTA/EPA 政策的外在因素（Krauss, 2003）。從國內環境層面來看，在長期景氣低迷下，日本國內以經團連為

主的工商團體壓力（Yoshimatsu, 2005），公民團體、勞工團體對過時經貿制度的改革訴求（浦田秀次郎，2002），以及執政者的「以經濟發展強化國家競爭力」之政策思維（菊地努，2004）等內在因素。

表 1：日本 FTA/EPA 的現況（至 2014 年 7 月）

已 簽 署	談 判 中	同意談判
新加坡、馬來西亞、泰國、印尼、汶萊、菲律賓、越南、印度、墨西哥、智利、秘魯、瑞士、ASEAN、澳洲	韓國（中斷）、蒙古、中日韓 FTA、RCEP、GCC、EU、加拿大、哥倫比亞、TPP	土耳其

資料來源：日本外務省（2014）。

一般而言，在自民黨主政時期，參與 FTA/EPA 的主要行為者，主要包括外務省、經產省、農林水產省、首相官邸、日本經濟團體連合會（經團連）、自民黨農林水產物貿易調查會、全國農業協同組合中央會（JA 全中）以及公共媒體等（金ゼンマ，2008）³。而日本 FTA/EPA 從交涉磋商到締約執行，大致可分為彼此同意對話、民間智庫共同研究、政府機構共同研究、同意交涉磋商、正式交涉磋商、雙方締結協定、交付國會承認、正式生效等八個階段。其中，前三個階段屬於研究階段，主要行為者與相關的利益團體，可直接表達意見。中間的三個階段屬於談判階段，負責談判的外務省與經產省會定期公布談判的相關資訊。最後是國會審查階段，由執政黨提交國會表決通過後生效（參見圖 1）。

總的來說，2000 年之後的日本，在國際經濟環境上面臨區域經濟整合趨勢、全球化的市場競爭以及中國與韓國經濟實力的提升等挑戰，而日本國內經濟則呈現長期的景氣低迷。透過區域經濟整合的參與以尋求經濟貿易的夥伴與盟友，進而提升日本國民的經濟與社會生活，成為此一時期日本積極參與區域經濟整合的主要目的。TPP 即是日本延續此一思維而推動的全面 FTA/EPA 政策。

³ 日本全國農業協同組合中央會是日本地方農業連合會（Japan Agricultural Co-operatives, JA）的指導機關，在日本的農業縣市具有強大的組織與動員能力。

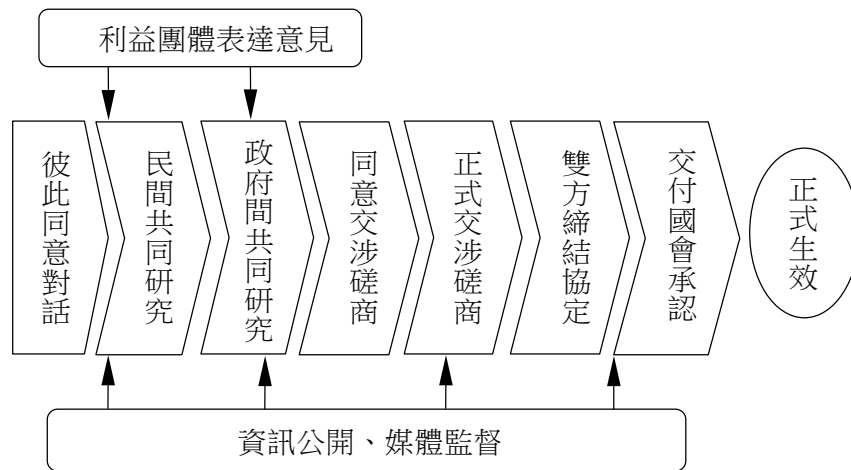


圖 1：日本 FTA/EPA 交渉簽署過程

參、日本國內的 TPP 爭論

2013 年 2 月 28 日，日本安倍首相在國會發表施政報告時，以「強大的日本」為主題，論述當前日本所遭遇的課題、解決方針以及未來發展的願景。安倍晉三所擘劃的強大日本，在經濟上要採取「大膽的金融政策」、「機動的財政政策」與「喚起民間投資的成長戰略」等措施，讓日本成為世界成長的中心；在國際關係上採取「戰略的外交」、「重視普遍價值的外交」以及「有主張的外交」等政策方針；在安全保障上則透過「增加國防經費」、「修正防衛大綱」與「設置國家安全保障會議」等措施，保障日本的安全。為建構「強大的日本」，安倍晉三也呼籲所有日本國民必須團結奮起，共同開拓日本的未來（日本首相官邸，2013）。

對日本安倍政府而言，參與 TPP 所展現的國家戰略思維，是同時兼顧強化日本經貿影響力與維繫日美安保體制的重要環節。安倍政府經常引用此一思維，將 TPP 視為日本走出經濟困局、以及與周邊大國競爭、對抗的積極、開放之政策工具。然而，日本參與 TPP 所牽涉的國際、國內的各項議題，不僅在日本國內引起廣泛的論爭，也讓當代日本的經貿政策思維，呈現出國家利益之外的價值判斷面向。

一、日本國內對 TPP 的理解

自 2010 年日本民主黨政府提出參與 TPP 的主張後，立即在日本國內掀起一波贊成與反對的論爭。至 2014 年 7 月為止，在日本的政治團體中，主要政黨的立場可大致分為完全贊成派、部分贊成派與反對派。明確表達其贊成立場的政黨，只有日本維新之會與眾人之黨（みんなの党），兩者皆屬於完全贊成派。公明黨原則上不反對 TPP，但對實際內容抱持謹慎的態度；自民黨與民主黨的內部，則是同時存在贊成派與反對派。公明黨、自民黨與民主黨，可歸類屬於部分贊成派。日本共產黨、社民黨、綠之風、生活之黨等四個政黨，則是公開反對 TPP。

在民間團體方面，經團連、經濟同友會、日本商工會議所、新經濟聯盟等以製造業為主的企業團體，均主張日本應加入 TPP。而經常與企業團體對立的「日本勞動組合總連合會」（連合），則是有條件地贊成。另一方面，農林漁相關產業的公會與勞動團體，包括 JA 全中、農業協同組合、農民運動全國連合會（農民連）、全國森林組合連合會（全森連）、全國漁業協同組合連合會（全漁連）等，均反對 TPP。中小企業的全國商工團體連合會（全商連），醫療產業的日本醫師會、日本藥劑師會、日本齒科醫師會，飲食產業相關的流通與消費組織，如生活協同組合連合會（生協連合會）與食品連合，對日本加入 TPP 一事，均持反對態度（參見表 2）。

另一方面，日本是否應加入 TPP 的相關議題，也在日本學術圈掀起爭論的風潮。由經濟學家伊藤元重（東京大學教授）、國際政治經濟學家田中明彥（東京大學副校長）、國際政治學家白石隆（政策研究大學院大學校長）、農業經濟學家本間正義（東京大學教授）等學者專家所組成的「要求早期參加 TPP 談判之國民會議」（TPP 交渉への早期参加を求める国民会議），主張日本應儘快加入 TPP，一方面可為日本經濟帶來活力，另一方面可藉由積極參與世界貿易新秩序的形成而強化日本的國際影響力。

表 2：日本國內主要團體對 TPP 的態度

	贊成加入 TPP	部分贊成加入 TPP	反對加入 TPP
政治團體 （政黨）	眾人之黨 日本維新之會	公明黨 自民黨 民主黨	日本共產黨 社民黨 綠之風 生活之黨
民間團體	經團連 經濟同友會 日本商工會議所 新經濟聯盟	連合	JA 全中、農協 農民連、全森連 全漁連、全商連 日本醫師會 日本藥劑師會 日本齒科醫師會 生協連合會

而由經濟學者宇澤弘文（日本學士院會員）、經濟學家金子勝（慶應大學教授）、國際金融學家榊原英資（青山學院大學教授）、農業經濟學家鈴木宣弘（東京大學教授）、堀口健治（早稻田大學副校長）等學者專家所組成的「思考 TPP 之國民會議」（TPP を考える国民会議），則對 TPP 持審慎、保留的立場，認為加入 TPP 會危及日本的農林水產業、飲食安全以及傳統文化，同時亦主張政府必須提供足夠的資訊讓國民進行判斷。

二、關於 TPP 的爭論

一般而言，關於日本是否應加入 TPP 的議題，贊成派首先強調，繼德川幕府末期的「明治維新」與第二次世界大戰之後的「戰後體制變革」，TPP 可視為當代日本應積極進行的「第三次開國」。透過這樣的市場開國與制度開國，不僅可讓日本經濟擺脫積弱不振的態勢，更可重新建立日本已經失落多年的國家競爭力。特別是當區域經濟整合已然成為國際經貿的趨勢之際，日本若不參與 TPP，將會被世界市場孤立。日本若能早期加入 TPP，一方面可讓 GDP 成長 0.48% 至 0.65%，另一方面則可為其提供發揮經貿影響力的亞太平台。此外，日本政府因應 TPP 而進行的各項制度變革，可進一步提升日本國內的產業效率與國際的競爭力（渡邊賴純，2011）。

反對派則認為，TPP 所強調的各項貨品貿易與服務貿易的自由化，將使日本國內出現嚴重的經濟與社會問題。特別是人員的自由化之後，日本勞動者的工作將可能被工資低廉的外國勞動者所取代，進而導致嚴重的失業問題。此外，加入 TPP 之後，日本農產品市場勢必進一步開放乃至於完全開放，低價的食品將大量流入日本市場，以致危及日本國內農林水產業者的生計。而部分食品衛生堪虞的進口農產品，更將危害日本國民的健康。而糧食市場的開放將導致日本的糧食自給率，從目前的 40% 降至 14%，無法確保國家安全。另一方面，日本政府長期以來對美國的拙劣經貿談判能力，在 TPP 的談判過程中，可能重蹈過去日美貿易談判時的覆轍而無法保障日本的國家利益（關岡英之，2011）。

其中，中野剛志所提出的「TPP 亡國論」，更將日本國內關於 TPP 的爭論推向了巔峰。中野所著的《TPP 亡国論》一書，透過對 TPP 的深入論述，強調日本政府所提出的「TPP 戰略」，無法擺脫美國主導的貿易戰略框架；其內容不僅無法讓日本再生，反而會導致日本滅亡。中野特別指出，在可預見的未來，全球氣候極端變化與金融市場持續寬鬆將成常態，而糧食勢必成為價格急速上漲的重要戰略資源。美國正是預測到了這個趨勢，乃極力推動 TPP。加入 TPP 之後的日本，在農業與金融領域將無法與美國競爭。其結果是，日本在農業與金融過度依賴美國，不僅雙手奉上日本的國家財富，更危及日本的國家生存（中野剛志，2011）。

若進一步分析贊成派與反對派的論點，可以發現雙方爭論的焦點主要集中在農林水產業、醫療服務產業、地方經濟與日美關係等四個層面。各層面的主要爭議點，詳述如下。

（一）農林水產業

贊成派認為農林水產市場的自由化，廢除農產品的補貼政策，可促進日本相關產業的企業化經營，並降低消費者的負擔。以農產品為例，日本的農產品關稅平均約為 12%，但主食的稻米與小麥，其關稅分別為 778% 與 252%。以高關稅保障國內農產品的結果，使得消費者必須負擔高額的飲食費用。此外，對於日本農業的關稅保障，勢必使得政府投入農業的相

關資源也受到政策保障（如肥料），結果將讓日本的經濟走向管理貿易而非自由貿易（キヤノングローバル戦略研究所，2012）。反對派則認為，農林水產品關稅廢除後，價格低廉的相關商品將大量流入日本市場，將使日本的通貨緊縮更加嚴重。而以加入 TPP 來促進日本農林水產業的企業化經營，雖可提高日本相關產業的競爭力，但也會加劇日本的通貨緊縮。另一方面，日本嚴格的食物安全標準，在加入 TPP 之後將可能成為「非關稅障礙」而受到其他會員國的挑戰，進而危及日本糧食的安全性（農文協，2011）。

（二）醫療服務產業

贊成派認為，日本醫師與護理勞動力的不足，將可藉由 TPP 的加入獲得紓解，而消費者亦可獲得較完整的醫療照護。此外，日本加入 TPP 後，日本國內的醫療服務將因市場自由化的競爭挑戰而提高其經營效率，而原本被禁止的混合診療（保險診療與自由診療並用）將可望解禁，除了可增加治癒難病的機會之外，也可提升日本的醫療技術（キヤノングローバル戦略研究所，2012）⁴。反對派則以為，加入 TPP 後所帶來的醫療市場自由化，將導致下列弊端。第一，放寬外國醫療專業人員的資格將危及高品質的日本醫療服務。第二，外資與企業化組織的導入，將造成醫療服務的營利化趨勢，並形成價格主導的醫療市場，進而危及國民健康保險制度。第三，混合診療解禁的結果，將使保險負擔的項目日趨減少，而自費負擔的項目日益增加，反而加劇國民的醫療負擔（荻原伸次郎，2011a）。

（三）地方經濟

贊成派主張，加入 TPP 之後，雖然日本各縣市的政府採購（government procurement）項目必須對其他成員國開放，但日本的相關業者亦可藉此進入包括美國在內的海外市場。整體而言，TPP 對日本地方經濟的發展是有

⁴ 自由診療是日本國民健康保險給付之外，由患者自付費用的診療項目。一部分由保險負擔、一部分由患者自付的混合診療，目前在日本是被禁止的。

利的（渡邊賴純，2011）。反對派認為，各縣市政府採購對外資開放之後，外國廠商在成本與利潤的考量下，其對地方的回饋勢必大幅減少，結果將降低地方經濟的資金流動，進而危及地方發展。另一方面，日本的地方產業，在市場自由化之後，也將面臨低價競爭而逐漸失去其特色（岡田知弘、伊藤亮司，2011）。

（四）日美關係

贊成派認為，由於民主黨政府在其政權公約中多次強調日本應為「亞洲的一員」，並要求調整日美關係，使得過去兩年的日美關係發展呈現停滯甚至倒退的情形，在 TPP 的交涉過程中，日美兩國可重新確認兩國的共同利益，有助於修復彼此關係。此外，日美兩國共同加入強調自由開放與利益均衡的 TPP，可藉由緊密的經貿關係發展來強化日美安保體制，有助於亞太地區的穩定發展。因此，TPP 可視為未來日美安保體制的重要環節（キヤノングローバル戦略研究所，2012）。反對派則認為，美國將 TPP 視為對抗「東協加三」與主導亞太自由貿易區（FTAAP）的主要戰略，也隱含對抗、圍堵中國勢力的意涵。因此，將 TPP 與日美安保體制連結是一種迫使日本選邊的冷戰思維，不符合現代日本的國家利益（荻原伸次郎，2011b）。

表 3：日本國內針對 TPP 的爭論點

	贊成派	反對派
農林水產業	TPP 可強化農林水產業的競爭力，並使消費者得以享受低價的商品	TPP 將毀壞農林水產業，並加劇通貨緊縮
醫療產業	TPP 可提高醫療機構的經營效率，強化醫療產業的競爭力	TPP 將導致醫療品質降低，國民負擔加重
地方經濟	TPP 可藉由市場自由化而活絡地方經濟	TPP 會壓縮地方產業的發展空間
日美關係	TPP 可強化日美安保體制	TPP 會讓日本更加依賴美國

肆、安倍政府的對應

前述的四項爭論點，投射到當今日本所處的情境下，可進一步將安倍政府面臨的課題，歸納成國際經貿秩序、國家競爭力、日美安保體制、產業結構與國民生活方式等五個層面的議題。

一、國際經貿秩序層面

對日本而言，若能借助美國大力支持的 TPP，進可結合美國的全球經貿戰略，透過 TPP 與正在磋商的「跨大西洋貿易與投資夥伴關係」（Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）產生連繫，共同創造全球最大的自由貿易區。退亦可發揮借助美國的力量，在亞太地區維持與強化日本的經貿影響力。然而，此一由美國主導、日本參與的 TPP，並沒有涵蓋中國、韓國、東協等重要亞洲市場，未來的發展成果，將可能受到上述相關國家意向的影響。特別是當中國以 RCEP 來制衡 TPP 之際，對以亞洲市場為主的日本來說，可能會使其面臨不得不選邊的困境。

二、國家競爭力層面

安倍政府的經濟政策中，將 TPP 視為核心的政策。期待以加入 TPP 為政策依據，進行經濟結構的調整，讓日本經濟真正走出困局。然而，在此一過程中所導致的各項經濟與社會議題，包括開放外國勞工與技術人員，將對日本的社會造成一定衝擊。

三、日美安保體制層面

日本加入 TPP 雖可能讓日美安保體制得到進一步的強化，而日本亦可在美國的支持下，逐步進行政治與憲政體制的變革。然而，與此同時，TPP 的簽署也會讓日本在軍事、政治上依賴美國的不平等關係，擴大至經濟與社會層面。此外，即便日本與美國在軍事與經濟上的關係密切，但在 TPP 的實務交涉上，卻依然面臨嚴峻的農牧業與製造業市場的爭議。在農牧業方面，日本希望能有部分農牧產品（如牛肉、豬肉、稻米等）能排除在零

關稅之外，但美國政府的基本立場是「全項商品」零關稅。在製造業方面，日本方面要求美國必須在短期內降低卡車的進口關稅，美國則指責日本汽車市場存在許多非關稅障礙。

四、產業結構層面

TPP 所涉及到零售產業的改革、農地使用及建築法規的變革等，一方面會讓日本企業重新獲得發展活力，但也會遭遇各種不同的反對勢力，特別是農林水產業者與農村地區的反對勢力。

五、國民生活方式層面

TPP 所帶來的醫療、金融體制的變革，雖然有助於提升日本相關產業的國際競爭力，但也將會嚴重影響傳統日本國民的醫療生活、貨幣金融生活的習慣。

在上述五項議題中，具有立即、明顯影響的課題，是產業結構層面的農林水產問題。眾所周知，農村地區一直是日本自民黨的主要票倉。自民黨透過政策補助與小型公共建設，換取農村縣市的支持，長期地維持一黨獨大的政治體制（齊藤淳，2010）。因此，如何與農村地區的反對勢力進行溝通，如何透過政策的協助降低農民的反對聲浪，即成為觀察安倍內閣 TPP 政策的重要指標。

安倍內閣在農林水產議題上的對應方針，主要分為黨內與國內兩個層面。在黨內部分，378 名自民黨籍的眾議員中，目前有 236 人參加自民黨內的「要求及時撤回 TPP 談判之會」（TPP 参加の即時撤回を求める会），占自民黨眾議員總數的 62%（森島賢，2013）。為了獲得黨內議員的理解，安倍首相在宣示參與 TPP 談判的同時，也強調米、麥、牛豬肉、乳製品與砂糖等 5 個項目，將不列入關稅減免的談判內容。而此一說明，也明記於「自民黨外交經濟連攜本部 TPP 對策委員會」的附帶決議中。

在國內部分，則可分為政策支持、媒體宣傳與社會溝通三個層面加以說明。首先，在政策支持層面，安倍內閣提出「農業、農村所得倍增」的十年計畫，一方面透過農地中間管理機構來活化土地資源，另一方面則是

將過去的「農戶所得補償」政策，轉換成以地方政府、組織為對象的直接支付制度（服部信司，2013）。在媒體宣傳方面，安倍政府在確立參與 TPP 的戰略方針之後，即開始利用各種平台進行宣傳。一方面，從首相開始的政府官員積極發表 TPP 的正面言論，並將參與 TPP 的議題簡化為「日本再生」與「強大日本」的議題；另一方面，則是藉由經團連、經濟同友會等利益團體所發表的公開支持言論，形成輿論議題。

在社會溝通方面，安倍內閣自 2013 年 2 月開始，與共同通訊社、地方報紙在 9 個縣市舉辦公聽會。安倍內閣參與公聽會的成員，包括了國家戰略大臣、相關省廳的政務三役（大臣、副大臣、政務官）。同時，安倍內閣也主動徵詢反對團體、組織與地方政府的意見，並由內閣官房的「TPP 政府對策本部」整理成「意見書」後，做為日後談判的參考依據。此外，為達成意見的充分交流，安倍內閣也行文給 47 個都道府縣，詢問有無實施個別說明的必要。若有需要，安倍內閣會派遣相關的政府官員，前往當地說明。

上述的對應對應方針，反映出安倍政府所重視的三個政策面向。第一是日美關係。安倍政府力推 TPP 的原因之一，就是期望此一政策能夠建立更加緊密的日美關係，讓日本在美國的支持下，與其他的東亞國家（特別是中國）競爭。在這樣的背景因素下，TPP 自然成為塑造「強大日本」的最佳政策。第二是媒體形象。傾向新自由主義的日本媒體（特別是全國性媒體）對於 TPP，大多抱持正面的態度⁵。安倍政府透過 TPP 的推動，以建立符合主流媒體價值的改革形象。第三是黨意與民意趨向。有鑑於自民黨內部，以及日本農業縣市對於 TPP 議題有不同意見，政策的妥協與持續的溝通，即成為成功推動 TPP 的關鍵。

⁵ 針對日本參與 TPP 的議題，日本的地方媒體多抱持相對謹慎的態度，並站在日本農林水產業者的角度，以維護日本糧食安全保障的觀點進論述說明。另一方面，日本的全國性媒體幾乎都以贊成的立場發表過社論，其論點主張包括：參與 TPP 可鞏固日美同盟、形成對中國的包圍網、日本必須加速參與 TPP 以趕上區域經濟整合的潮流、日本若不加入 TPP 將會被韓國趕上等。然而，何以立場各異的各大媒體，在 TPP 議題上出現相同的主張？若以 2005 年的郵政民營化議題觀之，當時日本的各大媒體也是一片贊成之聲，此一例子或多或少可顯示日本媒體的新自由主義立場。

伍、結論

在 2013 年版的《外交青書》中，TPP 不僅被認為是牽動亞太地區經貿發展的關鍵，也被列為日本參與區域經濟整合時的優先戰略選項（日本外務省，2013）。雖然「日本參與 TPP」的議題，在「日本再生」與「強大日本」的包裝下，取得國內主流媒體與民眾的支持。但是，國內各利害關係團體、組織對於 TPP 的態度，依然存在著分歧與對立。不過，值得注意的是，安倍內閣的對應方針，在某種程度上降低了黨內與國內的反對聲浪。

舉例來說，自 2008 年 TPP 一詞出現在日本國會議員的發言之後，到 2013 年為止共有 950 次發言紀錄。其中，支持 TPP 的發言有 197 件，反對 TPP 的發言則有 753 件，反對意見是支持意見的 3.8 倍。而持反對意見者，多數為自民黨籍的議員。在自民黨執政 2012 年重新執政之前，支持 TPP 的發言有 111 件，反對 TPP 的發言則有 578 件，反對意見是支持意見的 5.2 倍。自民黨重新執政之後，支持 TPP 的發言有 86 件，反對 TPP 的發言則有 175 件，反對意見是支持意見的 2 倍（大矢根聰，2014）（參見表 4）。換言之，自民黨執政之後的國會，贊成 TPP 的意見雖未大幅增加，但反對聲浪已明顯降低許多，顯見自民黨內部的溝通，確實發揮了效果。

表 4：日本國會議員針對 TPP 發言的統計

	反對	贊成	反對 / 贊成
自民黨 重返執政之前	578	111	5.2
自民黨 重返執政之後	175	86	2.0
總 計	753	197	3.8

資料來源：大矢根聰（2014）。

在安倍內閣強力推動，以及國內輿論支持的情況下，參與 TPP 已成為日本政府勢在必行的經貿、外交政策。然而，在 TPP 第 18 回合會議中，已達成零關稅項目必須達到 95% 的共識，與日本的容許範圍有著相當差

距。安倍首相所欲排除的米、麥、牛豬肉、乳製品與砂糖，包括了 929 項細分品目，占關稅全品目數 9,018 的 10% 以上（服部信司，2013）。換言之，即便日本開放米、麥、牛豬肉、乳製品與砂糖之外的所有品目，也只能達成 90% 的關稅開放。因此，若要達成 95% 的關稅品目開放，安倍內閣勢必在農產品上做出讓步。

值得注意的是，TPP 規定相關談判國有守密義務，相關的內容必須在談判完成後的 4 年內對外保密，不得任意公開。在 TPP 極可能無法容許過多非零關稅項目之下，安倍內閣將面臨國內農產品市場開放的壓力。目前，相關的農林漁業的團體、組織，已開始要求日本政府在進行 TPP 談判時，應維持透明化與公開資訊。在可預見的未來，安倍內閣必須審慎處理「守密義務」與「公開透明」的兩難。能否找出兩全之道，關係著日本簽署 TPP 的成敗。

對於美國積極推動，日本認真對待的 TPP，我國政府則於 2012 年宣示，要以 8 年的時間加入 TPP，以切入全球區域經濟整合網絡。未來，在台灣加入 TPP 的交涉過程中，美國與日本都將成為重要的關鍵。對台灣來說，透過 TPP 將可在美國市場增加貿易順差，但要同時開放美國的農產品；另一方面，TPP 可在強化台日之間的貿易供應鏈關係，但必須要承擔貿易逆差增大的風險。因此，在可預見的未來，若台灣確定參與 TPP 的談判，將會隨著談判時程的進行，而形成各種國內面向與國際面向爭議的議題（李世暉，2014）。

台灣在加入 TPP 之前，勢必面臨來自國內與國際的壓力。在國內面向上，政府必須承受農牧、汽車、金融、醫療等產業的壓力。此時，必須事先規劃 TPP 與台灣未來發展的關連，以正向的戰略思維來凝聚支持勢力，並說服反對勢力。在國際面向上，目前日本正結合美國的亞太戰略，積極營造對本國有力的談判環境。對台灣來說，亦可效法日本的策略思維，以友好的台美、台日關係為基礎，透過兩岸關係的發展、東海和平倡議推動等策略運用，為台灣創造有利的 TPP 談判環境（李世暉，2014）。有鑑於此，日本在 TPP 的策略思維，實可成為台灣在制定與推動加入 TPP 策略時之重要參考。

參考書目

- Krauss, Ellis S. 2003. "The US, Japan, and Trade Liberalization: From Bilateral to Regional Multilateralism to Regionalism." *Pacific Review*, No. 16, pp. 307-29.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2005. "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements; Societal Interests and Trade Policy." *Asian Survey*, Vol. 45, No. 2, pp. 258-78.
- キヤノングローバル戦略研究所, 2011。〈TPP の論点—TPP 研究会報告書最終版〉
(http://www.canon-igs.org/research_papers/pdf/111025_yamashita_paper.pdf)
(2014/4/1)。
- 大矢根聡, 2014。〈国会論議としての TPP—支持・反対の言説—〉*APIR Commentary*,
No. 30 (http://www.apir.or.jp/ja/research/files/2014/03/Commentary_No.30.pdf)
(2014/4/1)。
- 日本内閣官房, 2013。〈関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算〉
(http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/3/130315_touitsushisan.pdf) (2014/3/31)。
- 日本外務省, 2013。《平成 25 年版外交青書》。東京：日本外務省。
- 日本外務省, 2014。〈国別・地域別の経済連携協定を見る〉(http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/) (2014/7/25)。
- 日本首相官邸, 2013。〈第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説〉《所信表明》(http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228_siseuhousin.html) (2014/4/1)。
- 中野剛志, 2011。《TPP 亡国論》東京：集英社。
- 李世暉, 2010。〈台湾の経済貿易戦略における西進と南向との論争—ECFA 締結の背景を併せて論じる—〉《問題と研究》39 卷 3 期, 頁 27-62。
- 李世暉, 2014。〈日本的 TPP 策略與對台灣的啟示〉《台北論壇》(http://140.119.184.164/taipeiforum/view_pdf/129.pdf) (2014/9/6)。
- 金ゼンマ, 2008。〈日本の FTA 政策をめぐる国内政治：JSEPA 交渉プロセスの分析〉《一橋法学》7 卷 3 期, 頁 683-719。
- 服部信司, 2013。〈民主党農政と自民党農政—TPP 対応と国内農業政策—〉《農業研究》26 号, 頁 1-50。
- 斉藤淳, 2010。《自民党長期政権の政治経済学—利益誘導政治の自己矛盾》。東京：勁草書房。
- 岡田知弘、伊藤亮司, 2011。《TPP で暮らしと地域経済はどうなる》。東京：自治体研究社。

浦田秀次郎，2002。《日本の FTA 戦略》。東京：日本経済新聞社。

萩原伸次郎，2011a。《TPP：第三の構造改革》。京都：かもがわ出版。

萩原伸次郎，2011b。《日本の構造改革と TPP—ワシントン発の経済改革》。東京：新日本出版社。

菊地努，2004。〈「競争国家」の論理と経済地域主義〉収於藤原帰一（編）《国際政治講座》頁 199-236。東京：東京大学出版会。

渡邊頼純，2011。《TPP 参加という決断》。東京：ウェッジ。

森島賢，2013。〈改訂版「TPP 参加の即時撤回を求める会」の会員と未会員〉（<http://www.jacom.or.jp/column/nouseiron/nouseiron130219-19828.php>）（2014/4/1）。

関岡英之，2011。《国家の存亡》。東京：PHP 新書。

農文協（編），2011。《TPP と日本の論点》。東京：農文協。

Domestic Issues of the TPP in Japan and the Responses of the Abe Cabinet

Shih-Hui Li

*Associate professor at the Master's Program in Japan Study
National Cheng-Chi University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

After 2000, under the circumstances of global competition and domestic economic depression, Japan began to take a positive attitude toward the regional economic integration. The purpose of this policy is to establish economic alliance and to improve national living through the conclusion of FTA/EPA. For the Abe Cabinet, the TPP (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) is an important policy to accomplish the aforementioned purpose. However, the TPP issue is hotly disputed in Japan. The dispute about TPP is on following points: the agriculture and fisheries, the medical industry, the local economy, and the Japan-U.S. relations. The four points of dispute brought about five issues in recent Japan: the international regime of economy and trade, the national competition, the Japan-U.S. security system, the industry structure, and the national lifestyle. In order to find the method of settlement about aforementioned issues, the Abe Cabinet adopts policies through the party level and domestic level. To take the agriculture issue as an example, the Abe Cabinet made commitments to members of the Diet of the LDP (Liberal Democratic Party) that rice, wheat, beef/pork, dairy products and sugar were excluded from tariff-free list. Further, the Abe Cabinet tried to solve the domestic dispute by policy support, powerful propaganda and social communication.

Keywords: EPA, TPP, Shinzo Abe, LDP, agriculture