

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本加入「跨太平洋夥伴關係協議」政策發展之分析

Analysis of Strategic Developments since Japan Joined the TPP

doi:10.30390/ISC.201612_55(4).0003

問題與研究, 55(4), 2016

Issues & Studies, 55(4), 2016

作者/Author：陳建仁(Chien-Jen Chen);李文堂(Wen-Tang Lee)

頁數/Page：57-86

出版日期/Publication Date：2016/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201612_55\(4\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201612_55(4).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



日本加入「跨太平洋夥伴關係協議」 政策發展之分析

陳 建 仁

(東海大學政治學系副教授)

李 文 堂

(東海大學政治學博士)

摘 要

本研究主要以新古典現實主義的研究途徑，檢視跨太平洋夥伴關係 (TPP) 倡議以來，日本民主黨與自由民主黨在國內與國際面向所面臨到的局勢，以此分析對政策發展的影響，並提供合適的解釋，來說明政策轉變的原因。本論文的主要研究步驟如下：首先是理論的部分，針對國際關係主要學派有關外交政策的論點進行辯證；其次，則是簡要說明 TPP 的形成背景與日本相關政策的推動；復次，進一步說明日本歷任內閣對於 TPP 的立場，並討論面臨的課題；最後，再以理論連結決策過程當中的各種事實，導引出本論文的結論以及日本未來 TPP 政策發展可能的變數。

關鍵詞：跨太平洋夥伴關係、國內政治、外交決策分析、新古典現實主義、東亞區域整合

* * *

壹、前 言

自第二次世界大戰戰敗後，日本的對外經濟政策，主要以全球多邊經濟發展為主。然而，隨著世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 發展成效有限，區域化 (regionalization) 日益成為世界經濟與政治發展的主流，日本遂隨之調整策略，將重心放在區域發展之上。對於位處亞洲東陲的日本而言，區域發展存在著兩種不同範圍的政治地緣概念，一是以東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 為主軸的東亞地區，另一是含括亞太地區的「亞洲太平洋經濟合作會議」 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)。前者意味日本告別過往「脫亞入歐」的思想，在嘗試成為亞洲國家的同時，亦尋求邁向正常國家的道路；後者則有可能讓日

本難以擺脫既存的冷戰時期的窠臼，無論是自願或是被迫地在美國的羽翼之下，「安全地」發展經濟之途徑。無疑地，日本至今仍同時參與雙方的運作，透過區域經濟的自由化來增長經濟發展。

特別是自 1990 年代初期泡沫經濟崩潰以來，日本進入「平成不況」（不景氣）至今未殆，故被稱為「失落的 20 年」（lost two decades）。在此期間，歷任政府雖試圖挽救經濟、脫離停滯處境，卻始終難有具體成效。而 2011 年 3 月 11 日突然發生的「東日本大震災」，^①讓原本衰退的經濟雪上加霜，以致「失落的 30 年」這種更悲觀的輿論開始出現。在此情況之下，自由民主黨（以下簡稱自民黨）的第二次安倍晉三（Sinzo Abe）內閣在 2012 年底成立後，針對亞太區域政策，積極展現參加「跨太平洋夥伴關係」（Trans-Pacific Partnership, TPP）協議的意願，希望透過亞太地區多邊經濟的整合，拓展市場與刺激經濟的成長。此顯示著，對於日本政府或是安倍政權而言，TPP 業已成為挽救日本長期經濟不景氣的國策。

被視為美國在經濟面向上重返亞洲的 TPP 框架，係在 2009 年 11 月 14 日正式登上國際舞臺。其表面上雖屬經濟性質，但實際上卻因為美國有可能藉此擴大在亞太地區的影響力，故具備相當程度的政治意義。^②因此，美國推動 TPP 的整個過程當中，身為亞洲經濟大國的日本，其加入與否遂成為左右成敗的關鍵。毋庸置疑，自戰後以來，對於與美國「兩人三腳」已是外交政策發展慣性的日本而言，理應在第一時間表態支持美國主導的區域化政策。^③然而，美國提出 TPP 的時間點，適逢日本方結束自民黨的長期執政，迎來首度執政的民主黨的鳩山由紀夫（Yukio Hatoyama）內閣之時。這個以「親中遠美」或「脫美入亞」為外交策略主軸的鳩山內閣，^④一反過去自民黨的親美路線，對於 TPP 採取漠視的態度。在鳩山因各種醜聞與弊政而不得不辭職下台後，陸續繼任的同屬民主黨的菅直人（Naoto Kan）與野田佳彥（Yoshihiko Noda）首相，雖然表現出參與 TPP 的態度，然實際上仍是空中樓閣。易言之，民主黨前後三任總理的任期當中（2009 年 7 月~2012 年 11 月），TPP 在日本並無任何實質進展，直至自民黨重新執政。

前段簡述日本歷任政府對 TPP 的立場與作為，可以發現幾個現象：首先，在 TPP 的議題上，日本長期追隨美國外交政策的立場出現中斷；其次，同為民主黨的三位首

註① 該名稱是依照日本首相官邸的官方說法。

註② 事實上，儘管美國曾公開邀請中國加入 TPP，但中國官方仍然認為 TPP 拒絕中國參與，屬「圍堵中國」政策的一環。

註③ 第二次世界大戰後，美國基於圍堵共產勢力擴散的需要，便與原本占領的日本形成安全聯盟關係，並積極扶植日本戰後的復興，給予大量經濟與安全上的協助。在此情況下，日本的對外政策長期受到美國的影響與控制，甚至往往以美國的立場為政策制定的基礎，藉此維繫與美國的關係。參見 Wenran Jiang, "The Japanese Assessment of the China Threat," in Hebert Yee and Ian Storey eds., *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (New York: Routledge Company Press, 2002), p. 151. 換言之，日本自二戰結束後，外交政策基本上是跟隨美國的政策走向。

註④ 何思慎，「日本民主黨政權的中國政策（2009-2011 年）」，*遠景基金會季刊*，第 13 卷第 1 期（2012 年 1 月），頁 3~10。

相，在 TPP 的態度上出現差異；第三，即使民主黨的菅直人與野田佳彥都表態參與 TPP，最後卻仍無具體成果，反而是自民黨的安倍重新執政後，才確定加入。因此，本論文試圖了解，對於日本加入 TPP 的決策，是否存在一種合適的觀點予以解釋？而在菅直人與野田佳彥二位首相任期中，是哪些因素使得 TPP 的政策無法付諸執行？安倍晉三內閣又為何能夠突破這些困境？未來日本在 TPP 政策的發展上，又將面對哪些可能的變數？此即本論文的問題意識。

進而言之，本論文以為，有關日本與 TPP 議題之間的關係，可以再區分為國外與國內兩個層次。TPP 的出現，對於日本政府而言是一項國外環境的轉變，而歷任政府在面對國外環境出現的 TPP 時，卻又在國內層次部分出現政府立場的差異，以及面對國內單位對於 TPP 的反對。也由於同時涉及國外與國內，因此在理論的援用上，本論文擬採用在分析外交決策時，能夠兼顧國家外部與內部因素的新古典現實主義 (neoclassical realism)。本論文初步假設，日本對於 TPP 政策的推動，相較於國外的因素，國內的政治發展有著更密切的相關性。換言之，設若日本的外交政策緊緊追隨美國的步伐前進的話，則當美國一發起 TPP 的構想，日本理應隨之跟進，然則在實務上卻非如此。這凸顯著新古典現實主義更適於說明日本 TPP 政策的發展。

近代日本共經歷三次開國，且皆與美國息息相關：1853 年「黑船來航」開啓了在外交上的長期封鎖的國門；1945 年美國軍事占領係內政上的強制開國；2013 年安倍內閣加入美國主導的 TPP，則可視為經濟上的徹底開國。前二者是在外力脅迫下的被動措施，而後者則是積極主動的內發性政策。因此，這個被視為拯救日本經濟的猛藥之決策過程，殊值研究。為了說明前述的研究問題與理論的適用性，本論文的研究步驟與目的將區分為幾個部分予以探討。首先是理論的部分，針對國際關係主要學派有關外交政策的論點進行辯證，並從中建立新古典現實主義與本研究主題的關係；其次，則是簡要說明 TPP 的形成背景與發展，以及此經濟整合的模式對於日本與東亞區域政治的重要性；復次，延續 TPP 與日本的關係，再進一步說明日本歷任內閣對於 TPP 的立場，並討論政策發展過程中所面臨的問題；最後，再以理論連結決策過程當中的各種事實，導引出本論文的結論以及日本未來 TPP 政策發展可能的變數。

貳、新古典現實主義與外交政策

本論文欲說明日本加入 TPP 的政策發展，TPP 對日本而言是一項國際政治環境的轉變，而日本政府對於此國際環境轉變所採取的應對，就是外交決策的過程與結果，只是在此過程當中，日本政府同時受到國內環境的制約。因此，要說明日本的 TPP 政策，必須同時兼顧國際與國內環境的變數。

關於外交決策的分析，現今國際關係主流學派都各自有其論點，並在分析上各自有其關注的特定面向。以結構現實主義 (structural realism) 為例，認為國際政治體系是由結構以及互動單位所組成，將國家視為主要行為者且行動受到結構的影響，在結

構之下各自追求生存並會達成權力的平衡。^⑤在此脈絡下，對於結構現實主義者而言，外交決策的形成，其制定主體為國家，並且是單方面受到國際體系的影響。

然而，將焦點放在國際體系，從過去的事實發展來看，已面臨無法解釋蘇聯解體等眾多重要國際政治議題的問題。此外，強調國家尋求生存的觀點也是有問題的，畢竟國家的掌舵者是個人，而歷史的事實是，許多國家領導人耽於追求私利而罔顧國家發展。這些私利除了領導者個人之外，亦包含政黨、派系、或特定團體的利益，從而左右國家的行為。許多國家的領導者大多數以維持自身的政治職位為重，或者是優先追求私人利益，然後才可能考量到國家發展。^⑥國家會藉由國內的結構與政治情勢，來評估或適應外部環境的改變，也因此面對相同的系統壓力與機會時，會出現不同的回應。^⑦所以，若要研究國際政治，考量領導者與其決策背後的國內動機，就有其必要。

相較於結構現實主義偏向從國際體系來解釋國家外交決策，自由主義的學者則是從國內因素來探究外交政策的形成。而從國內層次來看國際關係理論，意味分析的單位不僅只有國家，且國家將因國內行為者的互動，致使無法選擇最佳的外交政策。^⑧這些國內行為者具有理性並反對風險，而且為了在物質缺乏、價值衝突與社會造成的變異情況中促成各自不同的利益，行為者之間會進行交易與組成集體行動。^⑨這是一種由下而上的觀點，也就是在政治之前優先分析個人與社會團體，政治行動則是被鑲嵌於國內及國際社會。社會上各個不同的行為者，各自定義其物質與意識形態的政治利益，並透過政治交易及集體行動來達成這些利益。

換言之，國家的外交政策，基本上是產生於一群偏好、資源、以及社會承諾皆有所不同的社會行為者，各自為了自身社會影響力的極大化，彼此協調或衝突的結果。^⑩然而，這種將外交政策取決於個人與社會團體的觀點，意味這些參與決策的個人，決策的目的是為了自利，而非國家利益，因此往往在政策的選擇上，難以調適國際環境的變遷。而這種私利與國家利益的差異，也就成為自由主義在外交決策應用上的薄弱之處。

關於外交政策的分析，不僅傳統現實主義各學派的論點受到批評，自由主義也無法擁有充分的解釋。為使外交政策能夠尋得適當的分析及解釋途徑，許多現實主義學者仍然探究可能的方式，試圖一方面維繫現實主義的基本論述，又可適用國際政治的

註⑤ Kenneth M. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 92.

註⑥ Bruce Bueno De Mesquita, "Domestic Politics and International Relations," *International Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 1 (March 2002), p. 4.

註⑦ Randall L. Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2007), p. 167.

註⑧ James D. Fearon, "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations," *Annual Review of Political Science*, Vol. 1 (June 1998), p. 299.

註⑨ Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (Autumn 1997), pp. 516-517.

註⑩ Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University, 1997), pp. 14-17.

事實，確實用以說明外交政治分析，應運而生的就是新古典現實主義。不同於自由主義僅注重由下而上的因果關係，新古典現實主義在重視國內因素之餘，同時也強調體系因素的重要性。因為從長時間來看，國家的外交政策還是無法超越國際環境所施加的機會或限制。

新古典現實主義這個詞彙，是出自於 Gideon Rose，^①主要目標是試圖解釋同一國家在不同時間或不同國家面對相同國際變動時，外交政策的變化。^②會以此為名，是因為該派論點同時結合古典現實主義 (classical realism) 的個人層次，以及結構現實主義的國際體系層次，研究架構跨越個人、國內與國際體系。新古典現實主義以結構現實主義為基礎，將體系的權力分配視為形成外交政策的主要的自變數，同時又體認到結構現實主義在外交政策研究上的弱勢與忽視體系與國家行為之間的關連性。因此，新古典現實主義引用部分古典現實主義的觀點，並將單位層次視為中介變數 (intervening variables)，來連結國際體系與國家行為。^③也就是說，在分析外交政策時，應同時強調國家的外部與內部變數，一方面考量到國家的外交政策受到該國在國際體系所處的地位所影響，另一方面又認為會受到國內層次的影響。

既然新古典現實主義中存在結構現實主義的概念，因此物質力量就成為外交決策的重要基礎。而之所以將單位層次視為中介變數，是因為決策者畢竟是政治領袖或菁英，物質力量取決於這些人的認知。此外，物質力量並無法全部投入外交，還必須視國內社會的情況而定。^④換句話說，外交政策的制定取決於政治菁英或領袖，而這些決策者即使體認到國際環境的改變，卻無法將全部國家資源投入應變當中，因為資源仍會受到國內個人或團體的分享或制約。由此可知，在國內層次上，最為重要的二個變項，就是主導對外政策的政治領袖與社會團體的影響力。

從這樣的基礎來看日本 TPP 政策發展，TPP 議題的出現，代表亞太區域的國際環境出現變化，日本面對此一局勢，勢必要有所回應。然而，從鳩山到安倍內閣，四任首相的作法卻明顯不同。因此，要說明這當中的差異，就必須從國內的層次著手分析。其中，除國內環境是一個必須討論的面向外，決策者對於國外與國內環境的認知，以及其自身的決策能力，也是影響決策的重要因素，而這同時涉及到的是決策者自身的觀念 (ideas)。觀念是個人決策變化的動力，並且在面對新的觀點時，能夠採取相對應的新動作。^⑤觀念在新古典主義的論述當中，是影響國內層次的重要變項。人一定擁有觀念，可能是以貼近事實的方式呈現，也可能是仰賴個人的知識與論述能力。但無

註① Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (October 1998), p. 146.

註② Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell and Norrin M. Ripsman, "Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009), p. 21.

註③ Kai He, "Indonesia's Foreign Policy After Soeharto: International Pressure, Democratization, and Policy Change," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 8, No. 1 (August 2007), pp. 49-50.

註④ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," pp. 146-147.

註⑤ Hans J. Morgenthau, *Science: Servant or Master? Perspectives in Humanism* (New York: W. W. Norton & Company, 1972), p. 11.

論如何，觀念的背後一定存在權力。^⑩

雖然權力成爲新古典現實主義分析外交決策的重要概念，但權力卻無法直接轉換爲外交政策，還必須透過決策者與國內政治的傳送。^⑪也就是說，即使決策者擁有權力，但其觀念卻未必能夠立即轉化成爲政策。這是因爲在決策的過程中，決策者並無法專斷獨行，還必須與國內各領域的行爲者進行協調，以推銷政策與獲得決策所需的資源。而在取得資源的過程中，經濟、政治與法規都是重要的干擾因素，因爲這些都可能在面對外部變遷時，成爲資源取得的妨礙，並影響到動員的成效。^⑫所以，即使決策者擁有傳遞觀念的權力，但仍須考量社會其他領域的回應，而這就涉及到決策者的影響力。

因此，當面對同一外部環境改變的狀況時，國內的決策必須同時討論決策者的影響力以及社會各層面的阻礙程度，二者的關係可簡要呈現如表 1。如果決策者的影響力大，而社會的阻礙較弱，那麼在面對外部環境時，能夠快速做出回應；反之，若社會的阻礙較強，那麼勢必將造成決策者與社會各團體溝通的困難度，拖延決策的時間。而當決策者的影響力較小，即使面對的社會阻礙較弱，但由於觀念難以透過影響力傳遞，將使得決策難以成形；而且，如果面對的是強力的社會阻礙，甚至會使外部轉變的議題在領導階層與社會內部各自形成分歧，使政治與社會陷入混亂的局面。

表 1 國際環境持續下國內因素對外交決策的影響

	決策者影響力大	決策者影響力小
社會阻礙弱	快速做出回應	難以形成決策
社會阻礙強	緩慢做出回應	政治與社會紛亂

資料來源：作者自繪。

本論文欲針對日本加入 TPP 的決策過程進行分析與說明，其間涉及到的四任首相，面對中國在亞洲崛起的區域政治結構下，直至安倍內閣時才確定加入，期間面對的區域政治結構並無太大差異，因此決策者個人與國內因素的影響，就成爲決策的關鍵因素。以新古典現實主義爲本論文之途徑，藉由國內因素中的決策者影響力與社會阻礙兩個變項，用以說明日本從 TPP 形成到決定參與之間四位首相的決策背景。

事實上，有日本學者在解釋民主黨難以推動 TPP 的原因時，以首相的支持度低落作爲主要因素。^⑬因此在評判決策者的影響力上，考量到內閣首相作爲政府代表的情況

註⑩ Nicholas Kitchen, "Systemic Pressure and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation," *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1 (2010), p. 130.

註⑪ 鄭端耀，「國際關係新古典現實主義理論」，*問題與研究*，第 44 卷第 1 期（2005 年 1-2 月），頁 125。

註⑫ Hyon Joo Yoo, "Domestic Hurdles for System-Driven Behavior: Neoclassical Realism and Missile Defense Policies in Japan and South Korea," *International Relation of the Asia-Pacific*, Vol. 12, No. 2 (May 2012), p. 324.

註⑬ 秋山卓哉，「なぜ民主党政権は TPP 反対派の説得に失敗したのか？」，*政策・經營研究*，第 1 卷（2013 年 1 月），頁 111。

下，本論文嘗試以日本首相的民調作為判別影響力的依據，透過民主黨時期與安倍晉三、歷任首相的支持度差異來予以說明。而社會阻礙的部分，則是從報章媒體關於反對黨以及政策相關社會團體的反對力道來判斷。從首相的支持度與輿論呈現的社會反彈情況，做為決策者影響力及社會阻礙力量的依據，進而解釋日本 TPP 的決策。

透過新古典現實主義的相關文獻整理，本論文以為，由於其在分析外交決策時，同時兼顧國際與國內因素，因此適於作為本論文的理論基礎。然而，新古典現實主義在學術上並無理論化的共識，^⑩畢竟新古典現實主義正處於發展當中。而本論文從相關文獻的各種概念說明中，整理出決策者與社會阻礙二個變項，作為分析外交決策的要素，並建立如表 1 的關係。本論文接下來將以此為基礎，來說明日本 TPP 政策的發展。而第一步，就是要先說明外部環境變遷的部分，也就是 TPP 議題的出現與代表的意義，以及對日本的影響。

參、TPP 與日本區域經濟政策的關係

要以新古典現實主義來探討日本的 TPP 政策的發展，首先必須先釐清日本面對的外部環境。因此，本節主要說明 TPP 相關議題的沿革、區域整合的意義、以及對日本國內的重要性。

一、TPP 的發展

2005 年，汶萊、新加坡、紐西蘭與智利發起「環太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEPA) 的倡議，並於 2006 年正式開始運作。TPSEPA 是一個基於雙邊自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 的多邊機制，最初起源於新加坡與紐西蘭之間的 FTA，而後智利也表示與兩國簽署的意願，因此在 2002 年的亞太經合會 (APEC) 領袖高峰會上，提出三國 PTA 的倡議，到了 2005 年最後一回合協商時，汶萊也表示加入的意願，因而形成 TPSEPA。

與此同時，以 APEC 為基礎的自由貿易區概念開始成形，在 2004 年的高峰會上，由「APEC 商業諮詢會議」(APEC Business Advisory Council, ABAC) 提出亞太自由貿易區 (Free Trade Area in Asia-Pacific, FTAAP) 的倡議，但因遭到中國、日本、馬來西亞與印尼等多數東亞國家反對而作罷。然當 2005 年的高峰會檢視「茂物目標」成效時，發現無任何有助實現的具體措施。因此，2006 年的高峰會上，美國積極遊說日本、新加坡等國，力推 FTAAP 的形成。只是在當時，美、中、日等 APEC 大國已致力發展雙邊 FTA，在預見各國皆希望主導 FTAAP 的發展並以形成符合自身 FTA 模式的規範的情況下，最後仍是無疾而終。^⑪因此，TPSEPA 的順利成形與運作，成為跨亞太

註⑩ Kai He, "Indonesia's Foreign Policy After Soeharto: International Pressure, Democratization, and Policy Change," p. 50.

註⑪ Christopher M. Dent, *East Asia Regionalism* (New York: Routledge Press, 2008), pp. 134-135.

地區的經濟合作模式，也給予美國再一次涉入亞太經濟整合的機會。^②

由四個太平洋小國所組成的 TPSEPA，本身是一個具開放性的協議，給予其他國家參與的機會，但由於其成員國的貿易狀況本屬開放，且彼此貿易量有限，因此一開始並未受到太大關注。^③然而在雙邊 FTA 已蔚為風行的背景下，美國自 2008 年起開始對其表明加入這個協議的意願；翌年 11 月，美國總統歐巴馬（Barack Obama）在日本東京發表的演說提到，將與 TPP 國家接觸，從此 TPP 取代 TPSEPA 的名稱，並受到環太平洋地區國家的重視。這被視為美國重返亞洲（return to Asia）的訊號，亦是美國破壞單由亞洲國家（Asia Only）進行的區域經濟整合的布局。^④緊接著，美國與澳洲、越南、秘魯、馬來西亞、加拿大及墨西哥等國，從 2010 年起陸續開始與原締約四國展開協商，日本則在 2013 年 7 月的第 18 回合協商中，由成員國同意正式加入運作。截至 2014 年底，參與 TPP 談判的國家共有 12 個。

二、TPP 的意義

TPP 是一個以 FTA 為基礎連結亞太地區四個子區域的協議，具有整合既有 FTA 的功能。由於亞太地區各國各自簽署 FTA 的結果，造成麵碗效應（noodle bowl effect）的出現，在各國之間協議內容不同的情況下，不僅增加商業的交易成本，也可能會促使保護主義的產生，造成複雜的差別待遇與排他情況，破壞多邊貿易系統，最終不利於區域經濟的整合。^⑤因此，TPP 令參與國最為期待的角色，就是整合既有的貿易協議，形成多邊合作機制。

TPP 的協商內容不只是經濟議題而已，同時也將環境保護、勞動標準（labour standards）等非經濟議題帶入協商內容，被塑造成 21 世紀多邊協議的新形態。實際上，TPP 協定既有強化 WTO 原條文的部分，同時也有「WTO+」分野的新義務與跨分野的議題。^⑥2011 年 11 月，當時美國國務卿希拉蕊於 APEC 發表的演說，甚至將 TPP 的發展定位為未來亞太區域整合的基礎。由此可知，TPP 對於參與國而言，除經濟意義外，在多邊合作上也具有重要性。

對於美國而言，TPP 成為歐巴馬政府主要的亞太地區外交政策主張。然而，TPP

註② 發展的時間先後上，雖然 TPP 是在 FTAAP 停滯後崛起的倡議，但在 2014 年 11 月的 APEC 領袖會議上，中國提及以 FTAAP 做為亞太區域經濟整合的平臺，形成以 FTAAP 抗衡 TPP 的現象，其後續發展與效應，值得進一步關注。相關資料，請參閱“Apec Summit: Chinese Trade Pact Plan Backed by Leaders,” *BBC*, <http://www.bbc.com/news/world-asia-29999782>. Accessed on January 20, 2015.

註③ Ann Capling and John Ravenhill, “Multilateralising Regionalism: What Role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?,” *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 5 (December 2011), p. 558.

註④ 奥智之，「APEC 首腦會議を控え活発化するアジア太平洋地域の経済統合議論～環太平洋パートナーシップにより、太平洋での線引き回避へ～」，ワシントン情報，http://www3.keizaireport.com/file/WDC014.10_1.pdf，檢索日期 2015 年 1 月 30 日。

註⑤ Ann Capling and John Ravenhill, “Multilateralising Regionalism: What Role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?,” pp. 556~557.

註⑥ Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2013), p. 11.

最初只是創始四國自己簽署的多邊協定，現卻成爲美國所主導的亞太區域倡議，因此也增加 TPP 本身在意義上的複雜性。從經濟面來看，TPP 能夠彌補杜哈回合談判所無法達成的部分、深化亞太地區的整合、整合現有亞太地區的貿易協定以及有助於對亞洲市場的商品出口。^⑦但除了經濟意義外，TPP 也被視爲具有高度的政治目的。其中，最主要的爭議焦點即是，美國企圖藉由 TPP 在亞洲區域中重新洗牌，以壓制日益茁壯的中國勢力的抬頭，從而奪回沈寂已久的主導權。同時，TPP 的「高品質」的協商內容，則被懷疑爲美國霸權優位的亞太區域政治統合的前哨戰。

雖然美國方面曾多次公開表達 TPP 無涉圍堵中國，^⑧但各界仍多將其視爲美國重返亞洲與再平衡策略重要措施。畢竟自 1997 年亞洲金融風暴以來，中國政府積極參與東協主導的多邊機制，並逐漸增加外交場域的影響力，特別是透過經濟力量，確實在部分議題上迫使個別國家接受中國的意願。反觀美國，自冷戰結束後，爲了維持東歐地區的穩定，其將全球戰略放在北大西洋公約組織的東擴上；雖然在 20 世紀結束前，美國民主黨政權曾一度地將目光轉向亞太地區，卻又因爲 911 事件的發生，致使共和黨政權的外交政策全力放在反恐的工作上，而無暇他顧。一直到歐巴馬政權開始後，美國的戰略重心才又重新回歸到亞太地區。^⑨在勢力發展的此消彼長之下，美國在此時面對的已非前個世紀的東亞區域格局。換言之，對美國而言，即使長期以來與亞洲國家始終存在經濟與軍事的合作關係，但由於整體外交政策重心放在世界其他地區的緣故，而造成了某種「權力真空」(power vacuum) 的狀態。因此，歐巴馬政府開始主導 TPP 的發展，即可謂是一項重返亞洲的具體展現。

再者，美國所謂的重返亞洲，在具體表現上包含參加東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF)、東協國防部長擴大會議 (ASEAN Defense Ministerial Meeting Plus, ADMM Plus) 與東亞高峰會 (East Asian Summit, EAS) 等多邊機制，然而這些皆爲東亞既有平台，多由 ASEAN 發起、主導，且發展尚未穩定與成熟，因而美國難有著力之處。^⑩因此，透過重新設計的 TPP 之框架，美國才有可能確實地主導亞太地區的多邊機制。

此外，在美國淡出亞洲的期間，中國開始在東亞地區崛起，加上許多東亞區域多邊機制皆排除美國參加。在此情況下，掌握 TPP 的發展，就成爲歐巴馬政府重新接觸

註⑦ Peter A. Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai, "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment," *East-West Center Working Paper*, <http://www.ciaonet.org/wps/ewc/0023860/>. Accessed on December 18, 2014.

註⑧ 依據曾任美國貿易代表 Susan C. Schwab 表示，TPP 的發展，是由於杜哈回合 (Doha Round) 談判受阻的情況下，美國開始尋求其他多邊貿易的途徑，而當時的 P4 就是優先考量的方向，因此無關圍堵中國。相關內容請參閱 Wen Jin Yuan, "The Trans-Pacific Partnership and China's Corresponding Strategies," *Center for Strategic and International Studies*, <http://csis.org/publication/trans-pacific-partnership-and-chinas-corresponding-strategies>. Accessed on December 18, 2014.

註⑨ Ge Cui, "The Impact of Washington 'Returning to Asia' Strategy on East Asia: The Strategic Choices for Beijing, Tokyo and Moscow," *International Affairs and Global Strategy*, Vol. 4 (2012), p. 59.

註⑩ 李瓊莉，「美國『重返亞洲』對區域主義之意涵」，*全球政治評論*，第 39 期 (2012 年 7 月)，頁 97-100。

東亞地區以及圍堵中國經濟影響力擴張的重要策略。^①也就是說，從經濟面向來看，雖然參與 TPP 的國家都能從中獲取利益，但對於美國而言，透過東亞貿易夥伴的經濟整合，在政治面向上削弱中國在東亞區域的影響力，可能才是最主要的目的。事實上，美國自歐巴馬總統上台後，開始調整整體外交戰略，並將焦點重新投注到亞太地區，意圖重新建立、維持與強化其在亞洲的領導地位。^②因此，TPP 不僅具有經濟意義，更是有戰略的目標，而且涉及到的是與中國在東亞地區的競逐。

三、TPP 對日本的重要性

戰後日本無論經濟與軍事上，都與美國存有緊密的合作關係。經濟上，日本透過美國的市場，成為戰後經濟復甦的重要動力；軍事上，則藉由《美日安保條約》的簽訂，使得美國成為日本國家安全的重要保護者。因此，日本的許多對外政策都是依循美國的腳步，而被揶揄為「兩人三腳」。以對於區域整合的態度為例，一直到 1990 年代初，日本仍對區域整合採取敵視與批判的態度，並強烈反對排除美國的東亞整合，而是支持較具多邊規模的 APEC。^③如此的發展模式，使日本得以在戰後快速復興，並在經濟上成為東亞地區的領頭雁，不僅帶動區域的經濟發展，也提升日本在東亞的國際地位。

然而，從 1990 年代中期之後，日本開始修正對外經濟政策，由原本極力提倡的全球性的經濟多邊體系，轉變為主張以東亞為主的區域經濟整合。起初，在泡沫經濟崩潰後，日本政府希冀透過長期推動的全球經濟發展策略，構築有利的國際環境，以重新恢復過去因國際貿易而取得高度成長的榮景。然而，隨著 WTO 談判的停滯與全球各地區域整合的加速發展，加上南韓經濟實力的快速崛起，迫使日本必須重新檢視自己的對外經濟政策。與此同時，東亞區域政治與經濟也開始出現新的局面，特別是 1997 年金融風暴的爆發與中國經濟的起飛，更可視為是重要的轉折點。

回顧當時，在風暴發生後，ASEAN 曾向日本提出援助需求，但最終在美國的壓力下被迫拒絕。^④此外，日本也曾提議建立亞洲貨幣基金 (Asia Monetary Fund, AMF)，用以輔助國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 的不足，並作為援助東亞各國的機制，但這個提議卻因直接挑戰美國與 IMF 的影響力，因而遭到美國強力拒絕。^⑤這些作為，影響了日本的長期建立的領頭雁地位，卻也意外地加速了東南亞各國

註① Ann Capling and John Ravenhill, "Multilateralising Regionalism: What Role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?," p. 559.

註② Ge Cui, "The Impact of Washington 'Returning to Asia' Strategy on East Asia: The Strategic Choices for Beijing, Tokyo and Moscow," p. 59.

註③ Lai Foon Wong, "China-ASEAN and Japan-ASEAN Relations during the Post-Cold War Era," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, No. 3 (2007), p. 390.

註④ Jürgen Rüländ, "ASEAN and the Asian Crisis: Theoretical Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 3 (August 2000), p. 429.

註⑤ Stephan Haggard, "The Asian Financial Crisis of 1997-99," *Columbia International Affairs Online*, <http://www.ciaonet.org/casestudy/has01/>. Accessed on October 27, 2014.

的區域整合。

ASEAN 有鑑於金融風暴重創會員國經濟，開始積極提倡區域整合，並提出多項倡議，其中最為重要的就是東協加 3 的形成，³⁶以及與中國簽署「全面經濟合作架構協定」(Framework Agreement on ASEAN-China Economic Cooperation)。對日本而言，前者代表轉向參與區域多邊機制，而後者則是意謂區域經濟與政治競爭對手的出現。事實上，就在金融風暴時期，中國積極涉入援助的工作，種種善意也促使 ASEAN 在經濟與政治議題上開始主動邀請中國參與討論及合作。此外，隨著國力的提升，中國不僅擺脫貧弱的共產國家印象，甚至在東亞區域的地緣政治上，影響力足以與日本並肩。

隨著 ASEAN 與中國的合作增加，同時也提升中國在東亞地區的國際地位。在此情況之下，為了避免中國影響力的超越，以及背後南韓的迎頭趕上，日本調整了過去重視全球多邊經濟的立場，轉而開始積極參與區域經濟的合作。³⁷一方面，日本加入以 ASEAN 為主的區域對話平台，另一方面，也與之簽署各項經濟與政治協議。雖然日本加重對於東亞區域的參與，卻仍然與美國同樣重視 APEC 的運作，畢竟以東協為主的各項區域倡議中，最初都設定為以東亞地區的國家為主要合作對象，直到近年才在部分論壇中，才開放區域外國家的參與。而日本仍然推動 APEC 的發展，也代表其追隨美國的外交方針並未更動。

更甚者，面對中國的崛起，日本曾以倡議東協加 3 擴充為加 6 的格局，作為箝制中國影響力的方式。只是，日本若要在東協加 6 的架構當中有所發展，則美國的立場就變得非常關鍵。然而即使美國最終以東協加 8 的形式參與東亞多邊機制的運作，但其看中的方案仍是以太平地區為範圍的 FTAAP，這與東亞整合基本上是一種競爭的方案。可以想見，美國的這種立場，將使得日本在「東協加」的平台上得不到太多的支持。此外，2008 年的金融海嘯後，深受其害的東南亞諸國迫切需要的是金融合作而不是貿易自由化，而東協加 6 或東協加 8 並不具有金融方面合作的規畫。若從這個角度觀之，以太平地區為範圍的 TPP 的出現，促成 FTAAP 有進一步推動的基礎，反較各種「東協加」更有實現的希望。³⁸美國重新積極涉入東亞事務，意味美國開始意圖轉變中國崛起所造成東亞國際政治結構的影響。對日本而言，透過 TPP 規則的制定，日本將能對國際貿易與投資規則的制定具有一定程度的影響力，強化外交力量。³⁹

註 36 針對東協對外關係的拓展過程，習慣上以「東協加」的方式稱之。與單一國家的互動稱為「東協加 1」，與中國、南韓與日本的互動平臺稱為「東協加 3」，在「東協加 3」的基礎上納入印度、澳洲與紐西蘭成為「東協加 6」，從「東協加 6」擴大至美國及俄羅斯參與形成「東協加 8」。

註 37 Mari Pangestu, "Southeast Asian Regional and International Economic Cooperation," in Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu and Leonard C. Sebastian eds., *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy Lanham* (MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005), p. 212.

註 38 Takashi Terada, "The Origins of ASEAN+6 and Japan's Initiatives: China's Rise and the Agent-Structure Analysis," *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 1 (March 2013), p. 86.

註 39 「包括的經濟連携に関する基本方針」，外務省，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/policy20101106.html>，檢索日期 2015 年 4 月 12 日。

TPP 也可作為擴大市場的契機，增進企業的競爭力。^⑩依據內閣官房 2013 年 3 月 15 日所公布的試算結果，日本加入 TPP 後，雖然農業部分的生產會減少 3 兆日圓，但整體國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）可增加 3.2 兆日圓，成長 0.66%。^⑪因此，TPP 不僅代表東亞區域政治的變化，且能同時滿足日本在區域經濟與政治發展需要。當美國提出 TPP 後，自然可預期日本方面的善意與積極回應。

然而，事實卻不然，日本並未在第一時間追隨美國的腳步參加 TPP，這與過去追隨美國政策的立場有所違背，同時也意謂單從國際環境的變化來說明日本的 TPP 政策，在解釋力上明顯不足。因此，要說明日本的 TPP 政策，還必須檢視日本國內政治的情況。

肆、日本 TPP 政策的發展過程

前述的部分，本論文除概述 TPP 的起源與發展外，另也說明其對東亞國際政治，以及日本的關係與重要性。我們可以發現到，TPP 最初雖以經濟目的出現，但當美國介入之後，不僅使之成為多面向的多邊機制，亦被賦予圍堵中國區域發展的國際政治意義，而長期追隨美国的日本，面對 TPP 的出現，選擇加入被視為理所當然的結果。

然而，日本並未在第一時間表態，且歷經四任內閣後才正式啟動參加 TPP 的機制。這意味著 TPP 政策所代表的國際環境變遷，並無法直接影響到日本的外交政策。因此，若要說明日本 TPP 政策的發展，則必須先從國內層次尋找原因。本論文此部分之目標，就是希望探討日本面對 TPP 的提出到正式參加協商，所面對到的國內問題，並從中找尋對 TPP 政策發展的關連性與影響。

一、鳩山由紀夫內閣

2009 年 8 月 30 日，日本第 45 屆眾議院議員選舉結果公布，民主黨獲得過半席次，成為日本戰後史上第二個在國會過半數的政黨，因而取代自民黨首度執政，時任黨魁的鳩山由紀夫順勢當選為內閣總理大臣。鳩山執政後，在外交政策上展現出與過去不同的態度，特別是對中國以及東亞區域發展上。早在選舉前的 8 月 26 日，鳩山投書《紐約時報》闡述其對日本未來發展的看法，關於外交觀點的部分，提出「友愛」（fraternity）的訴求，認為在全球主義（globalism）的思維下，忽視許多非經濟的價值，因此必須重新關注於人類的生活與安全，強調自然與環境。^⑫

註⑩ Jeffrey W. Hornung, "Japan Need the TPP," *Pacific Forum CSIS*, <http://csis.org/files/publication/pac1163.pdf>. Accessed on February 25, 2015.

註⑪ 有關各項試算內容，請參閱「關稅撤廢した場合の經濟効果についての政府統一試算」，內閣官房，http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/pdf/01_cao.pdf，檢索日期 2015 年 4 月 18 日。

註⑫ 有關全文內容，請參閱 Yukio Hatoyama, "A New Path for Japan", *The New York Times*, http://www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html?_r=0. Accessed on February 27, 2015.

此外，在未來國家發展的目標上，鳩山希望以友愛為基礎，建立「東亞共同體」(East Asian Community)，強調日本應認同身處東亞的事實，因而必須建立穩定的經濟與安全合作架構。當然，這並非意味鳩山有意疏離與美國的關係，反而其所謂的共同體，仍希望是立基於「美日安保條約」的基礎上。然而，鳩山上任後種種迥異於過往「對美追從外交」的現實主義途徑、轉為明確強調以東亞區域為主體的自由主義之外交路線，使日美之間的關係被形容為進入「最具不確定性的時期」。^④反之，中日關係則是被時任眾議院民主黨黨團幹事長的小澤一郎稱為「最佳狀態」。^⑤

所謂的東亞共同體，自然是以東亞區域為主的組織，也就是具有高度的排他性。因此，鳩山的「東亞共同體」宣言勢必引起美國方面的擔憂，認為鳩山有意排除美國的影響力，並向東亞諸國靠攏。^⑥因此，歐巴馬特別選擇在東京宣布參與 TPP，基本上可視為具有某種程度的政治意義。只是鳩山政府仍以東亞共同體為區域外交政策主軸，並多次在公開場合闡述相關理念，而未對 TPP 的參與與否進行表態。

雖然鳩山政府的相較過去政府展現出明顯的親中與強調東亞區域的態度，但鳩山政府的執政時間有限，因此並未產生實質的影響。2010 年 6 月，鳩山政府因美國駐沖繩普天間 (Futenma) 基地遷移、社會民主黨脫離內閣等問題處理失當，加上個人的經濟醜聞問題，致使內閣支持度急遽下降，為免影響同年 7 月的參議院選舉，因而提出自請辭職下臺。^⑦鳩山內閣的壽命僅 266 日，為日本歷史上第八短命內閣。根據《NHK 放送文化研究所》所做的民意調查，鳩山政府從上任之初的 72%，一路下滑到 2010 年 5 月總辭前的 21%。^⑧就任未滿一年即被迫下台，也可見內政問題才是影響鳩山政府持續的重要因素。事實上，鳩山由紀夫的外交政策在某種程度顯示著，日本渴望在「高階政治」(high politics) 的層面上擺脫美國的控制，獨自摸索出屬於自己的外交道路，以回應日本在亞洲孤立與「弱腰外交」的窘境。然而，在這個理想底下的實情卻是，作為首要外交政策的「鳩山倡議」(Hatoyama Initiative) 卻受到了國內外的猛烈批判。由於共識與能力的不足，民主黨內閣無法將自己的外交政策由「選舉的力學」轉為「統治的力學」。其結果即是，一方面，日美關係無法如預期般形成「對等關係」，反而削弱彼此的互信基礎；另一方面，在國際秩序上亦欠缺積極的開拓視野與務實的執行動能，以致與鄰近各國的外交關係更形惡化。^⑨此不僅成為鳩山政權迅速敗退

註③ Michael J. Green, "US-Japan Relations: Adjusting to Untested Political Terrain," *Comparative Connections*, http://csis.org/files/publication/0904qus_japan.pdf. Accessed on February 27, 2015.

註④ James J. Przystup, "Japan-China Relations: All's Well that Ends Well," *Comparative Connections*, http://csis.org/files/publication/1001qjapan_china.pdf. Accessed on February 28, 2015.

註⑤ Amy Searight, "Asian Regionalism: New Challenges, New Visions, Pedestrian Progress," *Issues & Insights*, Vol. 10, No. 12 (May 2010), pp. 1-13.

註⑥ 「首相、小沢氏と約 30 分再会談 進退含め協議」，日本經濟新聞，http://www.nikkei.com/article/DGXNNS0010010_R00C10A6000000/，檢索日期 2015 年 3 月 3 日。

註⑦ 有關民意調查內容，請參閱「政治意識月例調査」，NHK 放送文化研究所，<http://www.nhk.or.jp/bunken/yoron/political/index.html>，檢索日期 2015 年 3 月 6 日。

註⑧ 日本再建イニシアティブ，民主党政権 失敗の検証：日本政治は何を活かすか（東京：中央公論新社，2013 年），頁 125-128。

的原因，同時也導致了其後的菅內閣與野田內閣在外交上的左支右絀。

在內外交逼的情況下，鳩山黯然下台後，由同黨的菅直人另組新政府，日本政府的區域外交與 TPP 政策也隨之開始出現調整。

二、菅直人內閣

2010 年 6 月，菅直人繼鳩山之後成為日本首相。在 TPP 的態度上，菅直人表現出參加的立場。就在同年 10 月，菅直人首次表達參加的意願，而部分閣員也透過媒體公開表示希望在 11 月的 APEC 年會上，能夠展開協商。2011 年元旦，菅直人甚至向國民宣稱參加 TPP 是繼明治與戰後的開國之後的第三次開國，2011 年即是「平成開國元年」，「貿易自由化」與「農林漁業活性化」將同時成為並立的政策。然而，實際上，菅內閣的這些作為大多被視為是挽救低迷聲望的激進手段，且內閣閣員內部在此議題上難有共識，因而一再宣布延遲 TPP 參與協商的時間表。^④而內閣之所以缺乏共識，原因在於 TPP 提出之後，日本內部出現強大的反對聲浪，特別是國會內部以及農民團體部分。

菅直人首相提出參加 TPP 的意願後，根據《日本經濟新聞》所進行的民調，在表明農民團體反對的前提下，受訪者贊成的態度為 52%，超過半數並遠高於反對立場的 17%。^⑤然而，依照 2011 年初農林水產省的試算日本加入 TPP 對農業部門的影響，將造成包括農產品產值減少 4.1 兆、糧食自給率從 40% 下降至 14%、GDP 減少 7.9 兆，以及農業就業人口減少 340 萬人。^⑥因此，即使民意對 TPP 多表支持的立場，但由於對農業將造成重大的影響，在基於食品安全、糧食安全、地方產業發展與農業多功能性等理由，日本最大的農業團體「全國農業協同組合聯合會」（以下簡稱全農），以及消費者組織「生活協同組合聯合會」及「主婦聯合會」，均曾公開批評 TPP 政策過於魯莽。^⑦在這些國內團體的極力反彈下，造成日本政界對 TPP 立場的歧異。^⑧

就在 TPP 受到日本國內正反意見難有共識的同時，2011 年 3 月 11 日突然發生「東日本大震災」，使得全國的焦點都轉移到在救災與災後重建的事情上，以致 TPP 的議題也暫時停擺。因此，在菅直人首相的任期當中，雖然拋出 TPP 的議題，但並未有任何實際進行協商的動作，就結果而言，與鳩山並無二致。其後，由於震災救助與重

註④ Michael J. Green, "US-Japan Relations: Tempering Expectations," *Comparative Connections*, http://csis.org/files/publication/1004qus_japan.pdf. Accessed on February 27, 2015.

註⑤ 民調內容請參閱「日經定例電話世論調查 2010 年 10 月實施調查」，日本經濟新聞，<http://www.nikkei-r.co.jp/service/phone/results/2010/>，檢索日期 2015 年 3 月 6 日。

註⑥ 相關內容請參閱「TPP について」，農林水產省，<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/110202/pdf/refdata5.pdf>，檢索日期 2015 年 2 月 10 日。

註⑦ 李秉璋，「國益？國損？TPP 引爆日本農業存亡爭議」，臺灣經濟研究月刊，第 34 卷第 3 期（2011 年 3 月），頁 98。

註⑧ 日本農業團體對於 TPP 的抵抗，很難排除政治因素。民主黨本身是一個都市型政黨，選票大多集中在都市。相反地，農村從來就是自民黨的票倉，而民主黨黨內重視農村與地方選擇則是以小澤一郎為主，無論是自民黨或是小澤派，當時皆與菅內閣呈現對立的狀況。

建工作飽受批評，菅內閣聲望開始不斷探底，甚至遭受在野黨提出不信任投票，最終在「公債發行特例法案」、「可再生能源特別措施法案」以及「2011 年度第二次補充預算案」獲得國會通過後，於 2011 年 9 月提出總辭。

三、野田佳彥內閣

野田佳彥接任菅直人成為民主黨史上的第三任首相，並於 11 月份 APEC 年會的領袖會議上，公開表示為了刺激日本經濟的成長，未來將參與 TPP 的協商。⁵⁴雖然野田希望藉此增加出口，促進經濟成長，並以此獲得對中國貿易的優勢，迫使中國進口更多稻米與出口更多稀土。⁵⁵然而，此舉亦被反對派視為是修補因普天間基地遷移問題而損傷的日美關係。⁵⁶野田宣布希望加入 TPP 後的民調結果，雖然 51% 的民眾抱持正面評價，高於負面評價的 32%，但再問到 TPP 將對農業造成影響後，贊成的意見下降至 46%，反對意見上升至 35%。⁵⁷這也意味野田不僅與菅直人同樣面對農民團體的強烈反對，而且在傷害農業的前提下，反對的意見出現增加的情形。

野田雖然表達加入 TPP 的意願，但此舉也遭受日本內部眾多的批評，部分國會議員表示政策宣示過於倉促，且參與 TPP 的多是經濟規模有限的國家，不僅難以提供日本工業品出口的市場，反而先因為關稅降低或取消，而傷害到國內的農業。⁵⁸事實上，全農從菅直人首相拋出 TPP 議題開始，就一直在串連各個反對團體進行示威與遊行活動，並透過所屬週刊「JA 全農ウィークリー」不定期登載反對 TPP 的言論與集會抗議的消息。這些反對團體的意見，對政府形成一定程度的壓力，因此野田與菅直人同樣都僅止於公開宣布參加的意願，並無實質上的具體作為。

然而，野田首相任內對政策的積極度，相較於推動加入 TPP，更是將著力點置於提高消費稅的課徵。民主黨在 2009 年的眾議院選舉中，曾經將反對消費稅的增加納入選舉政見；但執政後，卻苦於政府財政赤字，加上東日本大震災後，亟需大筆的災後重建與災民安置經費，因而野田內閣不得不將提高消費稅納入國會議程。為了取得國會的支持，野田在與最大反對陣營自民黨及公明黨取得共識後，卻反而遭到民主黨內部的強力反對，特別是黨內最大派系領袖小澤一郎，甚至威脅退黨並另組新政黨。此外，消費稅政策本身就與應允選民的承諾背道而馳，因而野田內閣的支持率不斷下降，進而迫於 2012 年 12 月提前解散眾議院與舉行大選，最終失去政權，由自民黨重新執政。在野田首相一年餘的任期當中，雖曾針對 TPP 相關事務建立統合的跨部會政

註 54 Matthew P. Goodman, "Noda Should Keep His Eye on the Prize," CSIS, <http://csis.org/publication/noda-should-keep-his-eye-prize>. Accessed on March 1, 2015.

註 55 Ge Cui, "The Impact of Washington 'Returning to Asia' Strategy on East Asia: The Strategic Choices for Beijing, Tokyo and Moscow," p. 62.

註 56 蘇顯揚，「日本參加 TPP 評析」，*經濟前瞻*，第 139 期（2012 年 1 月），頁 79。

註 57 民調內容請參閱「日經定例電話世論調查 2011 年 11 月實施調查」，*日本經濟新聞*，<http://www.nikkei-r.co.jp/service/phone/results/2011/>，檢索日期 2015 年 3 月 6 日。

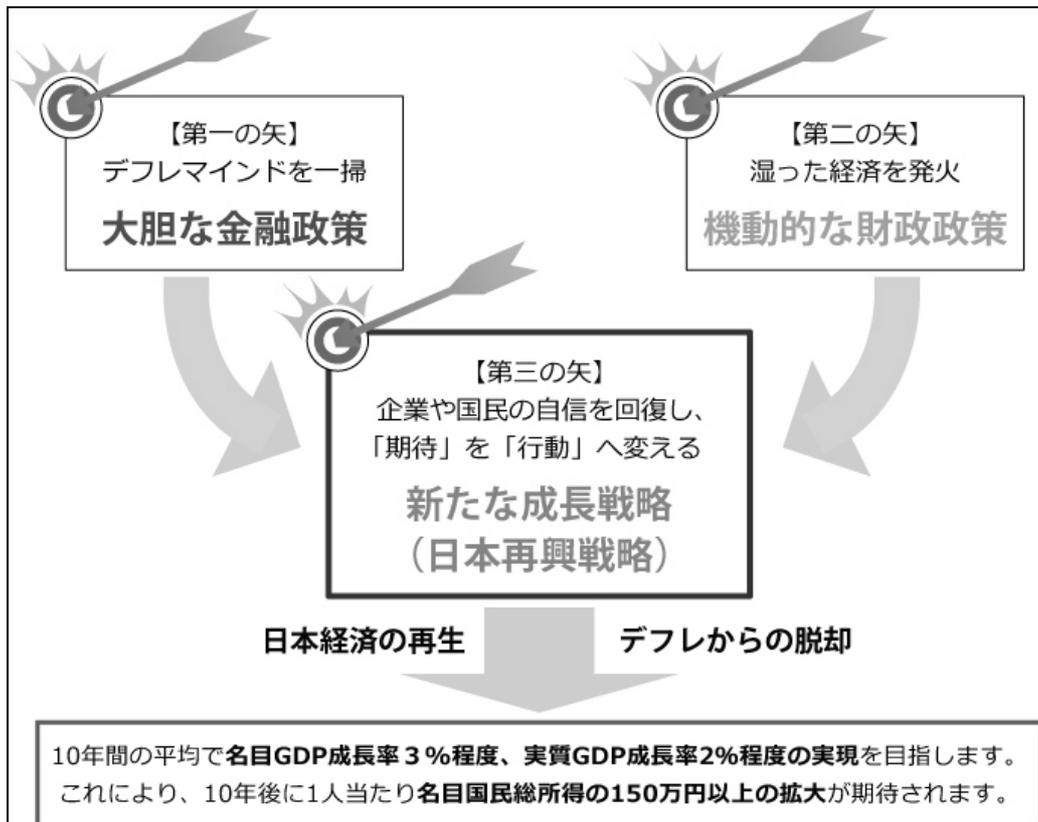
註 58 Ge Cui, "The Impact of Washington 'Returning to Asia' Strategy on East Asia: The Strategic Choices for Beijing, Tokyo and Moscow," p. 62.

務官與事務官的談判體制，亦有接觸嘗試接觸其他 TPP 會員國，然由於野田內閣陷入嚴重的黨內對立與低支持率，導致 TPP 政策最終無疾而終。綜觀民主黨三屆總理，在 TPP 相關事務的推動上，可謂蝸行牛步，這是民主黨最終失去政權的原因之一。

四、安倍晉三內閣

2012 年 12 月，自民黨在眾議院選舉中取得勝利，第三次取得執政地位，由安倍晉三擔任首相。這是安倍第二次擔任首相，前次為 2006 年 9 月，但不到一年即以個人健康為由辭職。此次安倍以自民黨勝選之姿，從民主黨手中奪回政權，本身即夾帶高度的民意支持，就任首相後，為了提振日本的經濟，提出「三枝箭」(三本の矢)的經濟發展策略，希望藉此能在未來的 10 年當中，達成平均 GDP 實際成長率 2%與國民年收入提升 150 萬日圓的目標。圖 1 為「三枝箭」政策內容的簡要說明。所謂「三枝箭」，分別是「大膽的金融政策」、「激動的財政政策」與「激起民間投資成長的戰略」，前二枝箭的目的是為了促進第三枝箭的實現，進而達成預期的經濟成長。

圖 1 「三枝箭」政策內容與關係圖



資料來源：「新たな成長戦略～『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』を策定」，日本首相官邸，http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013.html，檢索日期 2015 年 2 月 8 日。

前兩項政策已分別透過寬鬆貨幣政策與擴大財政支出呈現，而要確實刺激民間投

資，安倍政府提出「日本產業再興計畫」、「戰略市場創造計畫」與「國際展開戰略」。而在「國際展開戰略」的規畫中，就是希望透過戰略性貿易關係與經濟協議的建立來擴展全球經濟活動，而 TPP 就是重要目標之一。^⑤為此，安倍政府於 2013 年 3 月 15 日宣布希望參加 TPP，並於 7 月獲得其他已參加國家的同意，正式加入 TPP 的協商。有鑒於民主黨的前車之鑑，安倍內閣的財經官員全係 TPP 積極推動派成員，甚至不惜派任野田內閣的人才，致使 TPP 政策能夠全力推動。^⑥從民意的態度來看，根據日本經濟新聞 3 月 22 至 24 日所做的相關民調，對於安倍的決定抱持正面評價的民眾有 53%，負面評價為 25%；在表明 TPP 將可能影響農業的情況下，贊成的有 51%，反對的則是 25%。^⑦

進一步分析贊成與反對的意見，贊成者多期待 TPP 能對日本整體經濟產生正面影響，反對者則是擔憂將衝擊稻米等日本農業。也就是說，即使是安倍內閣，推動 TPP 政策的同時，與過去民主黨政府同樣必須面臨民眾對於農業發展的疑慮，並承受農民團體的壓力。然而，即使農民團體的反彈聲浪從未止息，但安倍從表達參加意願到實際參與協商僅歷時 4 個月，這意謂自民黨在與農民團體的協調中，取得一定的共識及諒解。

這與民主黨執政時的情況迥異，而探究其中可能的原因，一方面在於農民團體長期以來就是與自民黨的政權緊密結合，^⑧因此自民黨較能掌握政策溝通的管道；另一方面，自民黨為了加入 TPP，特別設置「農林水產業地域活力創造本部」，由首相擔任本部長，內閣各相關部門大臣擔任成員，並提出「產品輸出倍增」、「六次產業化」與「農地集約化」政策，希望在 10 年後能達成農民所得倍增與農林水產品出口增加一兆日圓的目標。^⑨透過溝通與調整整體農業政策，來減緩農業團體反對的力道。

從民主黨到自民黨政府，歷任政府對於 TPP 的態度有所不同，面對的國內問題也有所不同，而最終 TPP 在化約至安倍整體經濟政策，加上對於農民團體的溝通，以及提出具體農業改革政策的情況下，正式進入協商的過程。

註⑤ 有關三枝箭的具體政策內容，請參閱「新たな成長戦略～『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』を策定」，前引文。

註⑥ 例如：林芳正、甘利明、麻生太郎、谷内正太郎、岡素之、大田弘子、竹中平藏、三木谷浩史、高橋進、伊藤元重等。

註⑦ 有關各項民調結果，請參閱「日経定例電話世論調査 2013 年 3 月実施調査」，日本經濟新聞，<http://www.nikkei-r.co.jp/service/phone/results/2013/>，檢索日期 2015 年 3 月 6 日。

註⑧ 林超琦，「從日本參議院全國選區談日本政黨與利益團體的關係」，*臺灣政治學刊*，第 17 卷第 1 期（2013 年 6 月），頁 109。

註⑨ 詳細內容請參閱「攻めの農林水産業～成長戦略第 2 弾スピーチ～」，日本首相官邸，http://www.kantei.go.jp/jp/headline/nourin_suisan2013.html，檢索日期 2015 年 3 月 10 日。

伍、TPP 政策發展之分析

截至目前為止，本論文已就理論基礎、TPP 的重要性，以及日本加入 TPP 的政策發展過程予以簡要說明。從理論的探究中，我們可以瞭解到，對於外交政策的解釋，應同時重視國際與國內因素，特別是當國外環境並無太大改變時，國內因素往往是影響外交政策走向的決定性力量；而透過 TPP 的形成、發展與重要性的說明，我們也看到 TPP 做為美國重返亞洲的重要平台之一，代表東亞國際政治環境的一種變化，而 TPP 對於日本而言，也被賦予振興低迷經濟的期望。

然而，在日本國內政治環境部分，我們也發現鳩山首相任內，並未對 TPP 進行表態，而繼任的菅直人與野田首相，雖然皆表達參與的意願，卻又各自面臨國內的反對聲浪以及其他方面的政策問題，並無具體的作為。直到自民黨重新執政後，安倍首相提出「三枝箭」的經濟振興方案，並將 TPP 納入其中，使日本正式取得其他參與國的同意，正式參加 TPP 的協商。從理論的說明到事實的呈現，接下來本論文將進一步以理論為基礎，從國外環境與國內社會兩個方面分析日本 TPP 政策的發展。

一、國外環境

對於日本而言，長期以來即有跟隨美國外交政策的傳統，因而過去一直偏重於全球多邊機制的建立。然而，隨著美國淡出東亞事務，加上中國的逐漸崛起，自 1997 年亞洲金融風暴以來，即不斷調整其外交政策，逐漸著眼於東亞的區域發展。但美國自歐巴馬政府以來，對東亞地區強調「重返亞洲」的外交策略，並提出 TPP 的整合平台，主導「亞太」為主的區域發展，以與「東亞」為基礎的區域整合有所區別。

美國的重返亞洲，不僅展現在 TPP 的發展，還包括對南海及東海的爭端表態、強化並擴大與東亞部分國家的軍事合作關係等，使「重返」進而被視為是一種「再平衡」(rebalancing)。^④美國的這些作為，意謂東亞國際政治環境的一種變化，畢竟在美國從冷戰結束以來，將焦點主要放在歐洲秩序的建立與反恐工作上，在此期間，中國隨著經濟實力的崛起，逐漸增加在東亞事務的影響力，並迫使日本做出外交策略的調整。如今，美國重返亞洲，對於東亞的區域發展而言，則是代表再一次出現改變。事實上，日本加入 TPP 並非單純僅對日本國際貿易發展有利，對於美國而言，日本的加入有助於打破 TPP 即是「美國與其他小國」的印象，因而美國迫切希望日本這個經濟大國的助力。^⑤

這種東亞區域環境上的轉變，一直到歐巴馬的第二任期時依然持續，對應於日本政府從 TPP 提出時的鳩山政府，到正式加入協商的安倍政府，期間日本所處的是相同

註④ 張登及，「『再平衡』對美中關係之影響：一個理論與政策的分析」，遠景基金會季刊，第 14 卷第 2 期（2013 年 4 月），頁 73-77。

註⑤ 浜田宏一，アベノミクスと TPP が創る日本（東京：講談社，2013 年），頁 123-124。

的東亞國際政治環境。在此情況下，鳩山政府並未表態參加 TPP，菅直人與野田首相雖然表態卻未進行實質動作，以及安倍在短時間就能從宣布到加入，就無法單從國際環境的部分予以說明，因此本論文接下來將從國內部分尋求答案。

二、國內社會

東亞的國際政治，隨著中國的崛起與美國的積極涉入，基本上處於變動中的局面。日本面對美國重返亞洲後的東亞國際政治環境，在處理 TPP 的議題時，並沒有在第一時間加入，在此情況下，無法單從國際政治結構來解釋日本的 TPP 政策，而需從國內政治與社會情況來說明。本論文從新古典現實主義的觀點，探討國內因素對外交政策的影響，並將變項整理出表 1 的關係，接下來本論文將以此為分析的基礎，討論日本國內環境與 TPP 決策的關係。

（一）決策者的影響力

決策者的影響力，影響政策推動的結果。我們都知道，日本是一個內閣制的國家，執政黨的黨首必然是內閣首相，黨首對所屬政黨的影響力，將反映到對內閣的領導與政策的推動能力。而要評判首相對於政策推動，而要評量首相對於政黨的控制力，以及對政府與政策的主導力，最直接的指標，就是民意調查。以近年來任期最長的首相小泉純一郎 (Junichiro Koizumi) 為例，從 2001 年 4 月到 2006 年 9 月近 5 年半的任期當中，民調雖然並非都維持高檔，但相較其前後任首相，已屬高支持率，且卸任時都還維持五成的支持。在此情況下，小泉內閣不僅長壽，且能推動許多諸如郵政民營化等重大政策改革。

而 TPP 議題出現後，日本歷經民主黨與自民黨共四任內閣，表 2 為民主黨三任內閣的民調情形，鳩山內閣以政黨輪替之姿，初上任時相較其他二任，獲得高民調的支持，而後每況愈下，菅直人與野田內閣也是相同情況，民調最高點都是在甫上任之時，然後都是呈現下滑的格局。此外，在民調都是呈現逐步下滑的情況下，鳩山與菅直人內閣都是在任期末屆時提前下台，而野田內閣更是在大選慘敗並失去執政地位。

在民意支持普遍不振的情況下，對民主黨歷任政府而言，維持政權的穩定已經是一大課題，在政策的影響力上，自然就難以強勢主導，因此要推動諸如 TPP 等重大政策，執行上勢必遭遇更多的阻礙。反觀自民黨重新執政後的安倍政府，從表 3 可以發現，雖然一開始的民意支持情況並不若民主黨一開始的鳩山政府高達七成以上，但其支持度一直都是維持在穩定的高檔，即使是推出「三枝箭」的整體經濟改革政策，在具備爭議性的情況下，民調仍能維持平均六成的水準，因此在領導人相對擁有較高影響力，以及將 TPP 納入整體經濟政策的情況下，政策宣布後，能迅速付諸實行。

我們從民調的高低，推論到歷任政府對於政策影響力的強弱，而 TPP 做為區域政策的立場，具有高度的重要性與爭議性，而主政者的影響力，也就成為國內因素部分，決定 TPP 能否執行的一個重要變項。除此之外，執政者任內面臨到的國內阻礙，也是影響政策能否實現的重要因素。

表 2 民主黨政府歷任內閣支持度

鳩山內閣		菅直人		野田內閣	
時間 (年/月)	支持度 (%)	時間 (年/月)	支持度 (%)	時間 (年/月)	支持度 (%)
2009/9	72	2010/6	61	2011/9	60
2009/10	70	2010/7	39	2011/10	53
2009/11	65	2010/8	41	2011/11	45
2009/12	56	2010/9	65	2011/12	37
2010/1	52	2010/10	48	2012/1	30
2010/2	47	2010/11	31	2012/2	31
2010/3	38	2010/12	25	2012/3	33
2010/4	32	2011/1	29	2012/4	30
2010/5	21	2011/2	21	2012/5	29
		2011/4	27	2012/6	27
		2011/5	28	2012/7	27
		2011/6	25	2012/8	28
		2011/7	16	2012/9	31
		2011/8	18	2012/10	26
				2012/11	23
				2012/12	20

資料來源：同註④。

表 3 安倍內閣支持度

時間 (年月)	內閣支持度 (%)
2013年1月	64
2013年2月	64
2013年3月	66
2013年4月	66
2013年5月	65
2013年6月	62
2013年7月	57
2013年8月	57

資料來源：同註④。

(二) 社會阻礙

政策的推動，若是國家內部出現分歧，或者是同時出現其他具爭議性的議題，造成政黨對立與社會各團體的反彈，將影響政策推動的順遂程度。而以此觀點來看民主黨三任政府的情況，我們可以發現到歷任政府都有各自必須面對的內部問題。

首先，鳩山政府雖然對於 TPP 並無明確表態，並且在整體區域外交策略上，是採取交為親中的立場。然而，鳩山政府的任期未滿一年，各項政策的推動難以持續，且

對 TPP 的立場也在繼任的菅直人政府時出現轉變。然而，回顧鳩山下臺的原因，主要就是因為普天間問題的處理。普天間基地的遷移，不僅是鳩山競選時的承諾，同時也是當初社民黨參與內閣的理由，社民黨甚至在 2009 年底，以退出內閣為籌碼，要求鳩山必須將基地移出日本。為了凝聚內閣的穩定與預算審議的順利，鳩山必須取得社民黨的支持，因而以取得內閣共識為由，暫停當時正在進行的美日雙邊的協商，並宣布延至隔年 5 月再予開始。^⑥然而，就在 2010 年 5 月，鳩山確認無法搬遷普天間基地，連帶引發社民黨退出執政團隊，並進而導致鳩山內閣的結束。

從鳩山內閣的情況中，明顯看到政策與國內因素的關係。普天間的問題，是鳩山政府的重要政策，受到美國與內部團體兩方的壓力，最終因黨派出走執政團隊，導致政府的瓦解。類似的情況也發生在菅直人與野田內閣時期，菅直人政府雖然表態參加 TPP，但卻面對國內的反對聲浪，在政治上有反陣營的杯葛，在社會上則是出現以農業團體為主的壓力，迫使延後決定參加協商的時間，而在此期間，國內又發生「東日本大震災」，使得政府將焦點全部放在救災與復原的工作上，直到菅直人政權結束，TPP 的推動並無明顯進展。同樣地，野田政府在提出 TPP 後，也是受到農業團體的反對，且政府的主要政策為消費稅增稅事宜，消費稅議題凌駕 TPP，最終更成為大選潰敗的主因之一。

雖然菅直人與野田內閣在 TPP 的決策上都遭遇國內的阻礙，但這些反對的力量基本上仍在整體的政治與社會體制內部運作，並沒有出現強硬的手段或明顯違背社會運作的行為，而且最終政權的結束，TPP 也都並非是直接原因。因此在 TPP 的決策過程中，社會上雖然出現阻礙，但這些阻礙本身並非強勢，也未撼動到政府的運作。

總結民主黨的三任內閣中，鳩山並未直接與 TPP 議題相關，菅直人與野田提出參加 TPP 的意願後，都遭到國內團體的反對，且都有其他議題更具優先性與重要性，使得政策都只停留在表態而已。至於安倍政府，在自民黨甫經大選勝利，取得多數民意的支持，且政府一上台即將經濟發展作為主打的政策主軸，並將 TPP 納入整體的經濟政策當中。在面對整體經濟發展的情況下，反對 TPP 的勢力無法再有過去的效果，且國內也無其他議題凌駕於經濟發展之上。因此，當安倍表態參加 TPP 後，能夠順利付諸實行。

在針對決策者個人的影響力，以及討論國內社會阻礙的情況後可以看出，除鳩山政府並未提出 TPP 的政策外，其餘三位首相接與 TPP 的決策相關，對應表 1 在概念上的分類，可整理如表 4 所示。菅直人與野田首相任內，雖然提出參與 TPP 協商的意願，政策實踐上卻面臨到國內團體的反對，雖然這些反對意見所形成的阻礙並沒有強烈到足以推翻 TPP 的政策，但決策者本身民調低落的情況下，影響政策的主導力量相對薄弱，最終致使政策無疾而終。而再觀安倍首相之時，在高民調與經濟發展政策的推動下，即使反對的聲音仍存，但 TPP 仍能在快速的發展下，從表態進展到實際參與。

註⑥ 同註③。

表 4 國內因素與歷任首相在 TPP 決策上之關係

	決策者影響力大	決策者影響力小
社會阻礙弱	安倍晉三	菅直人、野田佳彥
社會阻礙強	-	-

資料來源：作者自繪。

安倍第二次內閣登場的背景主要有二：其一是，民主黨改革失敗引起彈性疲乏的局面，其二是，因東日本大震災，整個社會瀰漫著經濟更加衰退的悲觀氛圍。在整個社會期待度低迷與在野政黨眾議院席次大幅衰減的情況下，安倍政權提出的「三枝箭」經濟振興政策，實質上帶著「最後一搏」的色彩。在理論宣傳上，安倍經濟學不僅在國內易於得到產官學界的支持，同時在國際上亦有數位諾貝爾經濟學獎得主的背書與美國政府的支持。^⑦在實務推動上，安倍亦相較於民主黨，更能夠說服原本就屬於本身政黨基本盤的農民團體。日本經濟學者竹中平藏更進一步指出：「參加 TPP 最大的懸念即是對農業的影響。然而，無論是否參加 TPP，再過 10 年左右，農業分野還是會面臨改革的問題」。^⑧當安倍政權推動 TPP 政策，並將其納入經濟成長戰略的一環時，其面臨的社會與政治阻礙相對較弱，因而能夠穩健地推動與各國的談判。

事實上，作為「高品質」FTA 類型的 TPP，其準則 (code) 門檻較高，涉及分野較廣，對於日本國內經濟社會的影響，並不僅局限於農業、工業、商業等自由貿易議題。如前所述，目前表達參與 TPP 的所有國家，除了在第一階段進行撤除貿易壁壘的談判之外，在後續階段則必須進行相對應各分野的國內政治改革，例如：智慧財產權、環境治理、國有企業、投資服務、勞動基準、投資者對國家的爭端解決 (ISD: investor-state dispute settlement) 等項目。^⑨與此同時，這些涉及法令鬆綁與制度重構的改革，亦可能間接導致國內郵政、金融、健保、不動產等各種產業的大幅變遷，其影響規模與數字之大，實難以評估。正因為難以評估，所以若干有識之士認為，TPP 的非經濟領域協商內容將導致「亡國在即」的危機，但亦有部分專家學者認為是「興國在望」的轉機。^⑩由是之故，這些正反兩論的矛盾，難以立即匯集成為各個政黨在政策上清晰的說帖。^⑪因此，日本歷任內閣大體上仍是沿著自由貿易的軌跡進行論述，而使得農業成為主戰場。

自民黨主要票倉集中於農業區域，在推動 TPP 的同時，安倍首相自然難以無視自由貿易對於農業的衝擊。早在自民黨重新取得政權後，安倍內閣即開始大力推動農政

註⑦ 大野和基譯，Paul Krugman 著，そして日本經濟が世界の希望になる（東京：PHP 研究所，2013 年），頁 48~51。

註⑧ 竹中平藏，ニッポン再起動（東京：PHP 研究所，2013 年），頁 145。

註⑨ Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, pp.17~40.

註⑩ 前者如：孫炳焱譯，中野剛志著，TPP 亡國論（臺北：允晨文化，2012 年）。後者則如：浜田宏一，アベノミクスと TPP が創る日本。

註⑪ 前野高章、三浦秀之譯，Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir 著，米国の研究者が書いた TPP がよくわかる本（東京：日本經濟新聞，2013 年），頁 183~184。

改革，並制定「農林水産業・地域の活力創造プラン」（農林水産業・地域の活力創造計畫）。^⑦這個以農政改革為目的的計畫內容主要如次：（一）推動食品出口、地產地銷、食品教育；（二）推動六次產業化；（三）設置農地中間管理機構（農地生產法人化）；（四）經營所得安定對策與日本型直接支付制度；（五）農業相關團體（農會、農業委員會等）改革；（六）農山漁村的活性化等多項政策。除了改革的措施之外，該計畫亦同時制定具體的目標數值與績效指標。^⑧由此觀之，為了因應 TPP 可能帶來的影響，安倍內閣主張將市場經濟原理導入農業生產，藉此促進企業化農業的同時，逐步削弱農家（家族經營形態）與農會（互助社團形態）的傳統模式。^⑨安倍的農政改革，即是對於日本日益衰退的農業的振興措施，也是 TPP 談判的穩定基礎，亦是未來自由貿易實施後的出口戰略的一環，其重要性不言而喻，然成效仍有待觀察。

無疑地，後續階段農業談判的順利與否，其實是左右 TPP 成敗的關鍵。執日本工商業界牛耳的「經濟團體聯合會」早在 2010 年，即已要求日本政府儘早參與 TPP，隔年在《わが国の通商戦略に関する提言》（有關我國通商戰略之提案）當中，更進一步提出參與 TPP 的良窳評估與細部目標。^⑩換言之，日本產業界對於 TPP 的後續階段談判採取了較為樂觀的態度。究其原因，一方面，日本企業期待藉由 TPP 提升國際競爭力、擴大就業市場、以及提升國民生活品質；另一方面，日本企業則認為透過非經濟領域談判的機會，除了能夠進行法令鬆綁之外，亦能重新檢視現有的經濟社會基礎建設。雖然 TPP 設置了高品質的準則，但因日本本身在經濟上即是已開發國家，在政治上則是自由民主國家，對這些議題認知的成熟度較高，故相對容易跨過這些門檻。因此，無論是民主黨或是自民黨，由於在政治光譜的趨同，日本政府在推動 TPP 政策的過程中，並未遇到來自工商業界的抵抗，反而被其推著前進。

即使如此，仍有一個值得觀察的現象，亦即日本官方在此之前對於 FTA 的消極態度。目前，日本總共與 13 個國家或地域簽署了 FTA 或 EPA（經濟夥伴協議），就數目而言並不多。與此同時，這些協定大多僅是 80%左右自由化率的協議。也就是說，日

註⑦ 「農林水産業・地域の活力創造プラン」係由「全国農林水産業・地域の活力創造本部」所策定，該本部成立於 2013 年 5 月，以總理大臣為本部長，內閣官房長官與農林水產大臣為副本部長，其他成員另有相關部會首長。與此同時，2013 年 1 月，安倍在農林水產省之下設置「攻めの農林水産業推進本部」（進攻的農林水産業推進本部），並在 2014 年 9 月另設「攻めの農林水産業実行本部」（進攻的農林水産業實行本部），兩個機關皆以農林水產大臣為本部長，藉此來推動實施上述的「農林水産業・地域の活力創造プラン」。

註⑧ 「農林水産業・地域の活力創造プラン」，農林水産業，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kaitei.pdf>，檢索日期 2015 年 3 月 27 日。

註⑨ 清水徹朗，「農政・農協改革を巡る動向と日本農業の展望」，農林金融，第 68 卷第 4 期（2015 年 4 月），頁 11。

註⑩ 「TPP（環太平洋經濟連携協定）交渉への早期参加を求める」，經濟団体連合会，<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2010/101.html>，檢索日期 2015 年 3 月 10 日；「わが国の通商戦略に関する提言」，經濟団体連合会，<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/030/index.html>，檢索日期 2015 年 3 月 10 日。

本所簽訂的基本上都是有「例外」的 FTA。^⑥日本政府消極推動 FTA 的原因，除了日本傳統的保護主義之外，另一個則是國內市場的「加拉巴哥化」(Galapagosization; Galápagos syndrome)。自廣場協議後，日本在長期日圓價高的影響之下，各個企業日益由過去的出口導向，轉為以國內市場為主的生產行銷模式，而導致自成一系的特殊環境。在這個特殊的孤立環境之下，日本企業專注於國內市場的「最適化」，但卻逐漸缺乏全球市場的互換性與適應性，一如加拉巴哥群島的封閉生態系統。這種孤島的經濟狀態，不僅使得日本經濟體系日益內向化與鎖國化，亦同時助長了貿易孤立主義的萌芽。此為日本過去何以對於 FTA，抱持著相對保守態度的因素之一。然而，自東日本大震災發生後，日本舉國震盪，挽救經濟與開國貿易的需求提高，反對 TPP 勢力不斷退縮，故安倍內閣能夠順利推動「三枝箭」政策，並透過貨幣寬鬆政策來鞏固日本企業轉為出口導向的基礎。因此，在決策者影響力大與社會阻礙弱的情況之下，相較於前面三位內閣總理，安倍得以穩健地進行 TPP 的相關談判。

透過上述的分析，我們了解到日本在面對 TPP 政策期間，國際環境基本上並無太大的變動，在此情況下，反而是國內因素影響政策的發展。而在國內因素的部分，又可區分為決策者的影響力與社會阻礙兩個部分，從民調的結果與國內事件的整理，發現兩者的互動決定了 TPP 政策的發展，這樣的結果，一方面確認新古典現實主義在本論文的應用，另一方面也印證本論文最初在假定上的建構。既然是國際與國內因素影響日本 TPP 政策的發展，接下來的部分，本論文將進一步以此為基礎，討論未來可能的發展。

陸、結 論

綜觀全部參與 TPP 之國家，美國為最大的經濟體，日本雖為第二，但 GDP 遠遜於美國，且是美國的最大貿易逆差國。^⑦因此，在談判過程中，日本對美國必須做出更多的調適與讓步，才能符合 TPP 的原則。誠然，對美國而言，由於目前 TPP 的「一強多弱」的窘境，而亟需尋求大型經濟體的加入，這對於日本相對是有利的因素。然而，這些來自美國的善意，並無法減輕因自由貿易與其他非經濟議題對國內經濟社會可能帶來的傷害，因而日本政府勢必在 TPP 的決策參與以及後續的實際談判上，面對更多國內的阻礙。而這樣的背景，即提供了新古典現實主義說明日本參與 TPP 決策的最佳環境。

註⑥ 這些「例外」即是有「聖域」之稱的「農業重要 5 項目」：米、麥、牛豬肉、乳製品、以及砂糖原料等。即使進入 TPP 的談判，日本方面目前持續努力保留「聖域」。浜田宏一，*アベノミクスと TPP が創る日本*，頁 109。「TPP と農協改革で特別決議」，*読売新聞*，<http://www.yomiuri.co.jp/local/kagoshima/news/20150326-OYTNT50206.html>，檢索日期 2015 年 3 月 30 日。

註⑦ 依據美國聯邦統計局的資料，2013 年日本 GDP 為 4.902 兆美元，而美國則為 16.8 兆，貿易逆差為 734 億美元。詳細資料請參閱“The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress.” *Federation of American Scientists*，<http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>。Accessed on July 10, 2015.

新古典現實主義作為外交決策的分析途徑，其主要的特色就是同時兼顧國際環境與國內因素，且從相關文獻的討論中，更發現許多學者試圖從不同的變項來建構更能廣泛應用的模型。本論文假定在國際環境不變的情況下，日本的 TPP 政策發展，主要是取決於決策者的影響力與社會阻礙兩項國內變數，並從歷任政府的事實發展中獲得初步的結果。以此為基礎，日本未來在 TPP 政策上的發展，同樣也是要同時考量國際環境、決策者影響力與社會阻礙三個方面。

首先從國際環境來看，東亞的國際區域政治結構中同時存在中、美兩大強權，國際環境的發展主要也就取決於兩國之間的互動。過去在美國淡出亞洲而中國經濟崛起的情況下，日本曾經一度將對外經濟政策的重心放在東亞多邊機制的參與，但隨著美國提出重返亞洲的策略，並以 TPP 為區域經濟整合的平臺，日本也在政策上隨之調整，並在安倍政府時正式加入。然而，一旦東亞國際政治環境再次發生改變，特別是美國轉變現階段以亞洲為重的新策略，屆時 TPP 恐將不再是美國的主要發展的目標，談判的進程也將受到影響，甚至迫使日本再度調整區域發展的策略。誠然，若從現實層面觀之，日本在區域經濟策略並非全然傾向仰賴美國，其仍不斷地參與、推動東北亞及東亞經濟多邊發展，除了得以藉此避免美國政策移轉的風險之外，亦有透過己身之力來平衡中國影響力擴大之考量。但在現階段安倍政府的策略選項上，仍是選擇積極推動 TPP 的進展。

至於國內層次的部分，安倍首相在高聲望的情況下，將 TPP 納入整體經濟政策發展的方式，並迅速進入實質的協商過程。然而，倘若安倍的聲望無法持續，甚至政府因而出現更迭，致使現階段的經濟政策難以推動，如此也可能將影響到 TPP 的後續發展。同時，TPP 在日本國內社會所產生的阻礙，基本上始終存在，且有論點認為，TPP 在市場面所形成的「開國」，將成為對日本的一個包圍網，導致限縮日本經濟發展，甚至以「亡國」來形容 TPP 對日本的負面影響。^⑧透過 TPP 的「開國」，是否即是解決日本長期「平成不況」的經濟萬靈丹，不無疑問。無論是高齡或少子化、企業內向化、龐大的國債、抑或是政治內耗嚴重等國內各種方興未艾的問題，皆有可能抵消 TPP 的利多。這亦是何以日本諸多專家學者反對 TPP 的原因。這些社會阻礙與顧慮，雖然沒有直接影響到 TPP 政策的發展，但當因應 TPP 所進行的政策調整出現問題，或現行經濟政策難以具有實質效果時，這些反對的力量可能因此再度崛起，並在強度上超越過去，甚而影響到日本政府在 TPP 協商上的態度。

總之，本論文透過新古典現實主義的國際環境與國內因素概念，一方面說明日本 TPP 政策發展的過程，同時也可做為檢定未來變化的變項。日本的 TPP 政策發展，在國際環境穩定發展，且決策者具有高度影響力與社會阻礙較弱的情況下，順利在安倍政府時付諸實現。但我們同時也發現，這些因素的穩定性本身，就是值得進一步討論的議題，同時也影響著未來 TPP 的發展。

* * *

(收件：103 年 12 月 19 日，接受：104 年 9 月 18 日)

註⑧ 孫炳焱譯，中野剛志著，前引書，頁 52~53。

Analysis of Strategic Developments since Japan Joined the TPP

Chien-Jen Chen

Associate Professor
Department of Political Science
Tunghai University

Wen-Tang Lee

Ph.D.
Department of Political Science
Tunghai University

Abstract

This paper attempts to analyze domestic and international situations faced by the Democratic Party (DP) and the Liberal Democratic Party (LDP) since the TPP was proposed from the neoclassical realism approach. The purpose of this paper is to analyze policy development impacts and explain the necessity of policy changes. This paper will focus on (1) critical thinking of foreign policy from different major international relations theories, (2) backgrounds of TPP development and the push for economic reforms in Japan, as well as position and challenges of former Japanese cabinets on TPP, and (3) possible future development of policies, based on theoretical and fact findings, towards TPP in Japan.

Keywords: TPP, Domestic Politics, Foreign Policy Analysis, Neoclassical Realism, East Asia Regional Integration

參考文獻

- 何思慎，「日本民主黨政權的中國政策（2009-2011年）」，*遠景基金會季刊*，第13卷第1期（2012年1月），頁1~49。
- 李秉璋，「國益？國損？TPP引爆日本農業存亡爭議」，*臺灣經濟研究月刊*，第34卷第3期（2011年3月），頁95~101。
- 李瓊莉，「美國『重返亞洲』對區域主義之意涵」，*全球政治評論*，第39期（2012年7月），頁87~103。
- 林超琦，「從日本參議院全國選區談日本政黨與利益團體的關係」，*臺灣政治學刊*，第17卷第1期（2013年6月），頁107~183。
- 孫炳焱譯，中野剛志著，*TPP亡國論*（臺北：允晨文化，2012年）。
- 張登及，「『再平衡』對美中關係之影響：一個理論與政策的分析」，*遠景基金會季刊*，第14卷第2期（2013年4月），頁53~98。
- 鄭端耀，「國際關係新古典現實主義理論」，*問題與研究*，第44卷第1期（2005年1-2月），頁115~140。
- 蘇顯揚，「日本參加TPP評析」，*經濟前瞻*，第139期（2012年1月），頁78~83。
- “Apec Summit: Chinese Trade Pact Plan Backed by Leaders,” *BBC*, <http://www.bbc.com/news/world-asia-29999782>. Accessed on January 20, 2015.
- “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress,” *Federation of American Scientists*, <http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>. Accessed on July 10, 2015.
- Bueno De Mesquita, Bruce, “Domestic Politics and International Relations,” *International Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 1 (March 2002), pp. 1~9.
- Capling, Ann and John Ravenhill, “Multilateralising Regionalism: What Role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?,” *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 5 (December 2011), pp. 553~575.
- Cui, Ge, “The Impact of Washington ‘Returning to Asia’ Strategy on East Asia: The Strategic Choices for Beijing, Tokyo and Moscow,” *International Affairs and Global Strategy*, Vol. 4 (2012), pp. 59~65.
- Dent, Christopher M., *East Asia Regionalism* (New York: Routledge Press, 2008).
- Fearon, James D., “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 1 (June 1998), pp. 289~313.
- Goodman, Matthew P., “Noda Should Keep His Eye on the Prize,” *CSIS*, <http://csis.org/publication/noda-should-keep-his-eye-prize>. Accessed on March 1, 2015.
- Green, Michael J., “US-Japan Relations: Adjusting to Untested Political Terrain,” *Comparative Connections*, http://csis.org/files/publication/0904qus_japan.pdf. Accessed on February 27, 2015.
- Green, Michael J., “US-Japan Relations: Tempering Expectations,” *Comparative Connections*,

- http://csis.org/files/publication/1004qus_japan.pdf. Accessed on February 27, 2015.
- Haggard, Stephan, "The Asian Financial Crisis of 1997-99," *Columbia International Affairs Online*, <http://www.ciaonet.org/casestudy/has01/>. Accessed on October 27, 2014.
- Hatoyama, Yukio, "A New Path for Japan," *The New York Times*, http://www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html?_r=0. Accessed on February 27, 2015.
- He, Kai, "Indonesia's Foreign Policy After Soeharto: International Pressure, Democratization, and Policy Change," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 8, No. 1 (August 2007), pp. 47~72.
- Hornung, Jeffrey W., "Japan Need the TPP," *Pacific Forum CSIS*, <http://csis.org/files/publication/pac1163.pdf>. Accessed on February 25, 2015.
- Jiang, Wenran, "The Japanese Assessment of the China Threat," in Hebert Yee and Ian Storey eds., *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (New York: Routledge Company Press, 2002), pp. 150~165.
- Kitchen, Nicholas, "Systemic Pressure and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation," *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1 (2010), pp. 117~143.
- Milner, Helen V., *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University, 1997).
- Moravcsik, Andrew, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (Autumn 1997), pp. 513~553.
- Morgenthau, Hans J., *Science: Servant or Master? Perspectives in Humanism* (New York: W. W. Norton & Company, 1972).
- Pangestu, Mari, "Southeast Asian Regional and International Economic Cooperation," in Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian eds., *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy Lanham* (MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005), pp. 187~217.
- Petri, Peter A., Michael G. Plummer and Fan Zhai, "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration : A Quantitative Assessment," *East-West Center Working Paper*, <http://www.ciaonet.org/wps/ewc/0023860/>. Accessed on December 18, 2014.
- Przystup, James J., "Japan-China Relations: All's Well that Ends Well," *Comparative Connections*, http://csis.org/files/publication/1001qjapan_china.pdf. Accessed on February 28, 2015.
- Rose, Gideon, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (October 1998), pp. 144~172.
- Rüland, Jürgen, "ASEAN and the Asian Crisis: Theoretical Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 3 (August 2000), pp. 421~451.

- Schott, Jeffrey J., Barbara Kotschwar and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2013).
- Schweller, Randall L., “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing,” *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2007), pp. 159~201.
- Searight, Amy, “Asian Regionalism: New Challenges, New Visions, Pedestrian Progress,” *Issues & Insights*, Vol. 10, No. 12 (May 2010), pp. 1~13.
- Taliaferro, Jeffrey W., Steven E. Lobell and Norrin M. Ripsman, “Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy,” in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp. 1~41.
- Terada, Takashi, “The Origins of ASEAN+6 and Japan’s Initiatives: China’s Rise and the Agent-Structure Analysis,” *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 1 (March 2013), pp. 71~92.
- Waltz, Kenneth M., *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).
- Wong, Lai Foon, “China-ASEAN and Japan-ASEAN Relations during the Post-Cold War Era,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, No. 3 (2007), pp.373~404.
- Yoo, Hyon Joo, “Domestic Hurdles for System-Driven Behavior: Neoclassical Realism and Missile Defense Policies in Japan and South Korea,” *International Relation of the Asia-Pacific*, Vol. 12, No. 2 (May 2012), pp. 317~348.
- Yuan, Wen Jin, “The Trans-Pacific Partnership and China’s Corresponding Strategies,” *Center for Strategic and International Studies*, <http://csis.org/publication/trans-pacific-partnership-and-chinas-corresponding-strategies>. Accessed on December 18, 2014.

日本文獻

- 「TPP と農協改革で特別決議」, 読売新聞, <http://www.yomiuri.co.jp/local/kagoshima/news/20150326-OYTNT50206.html>, 検索日期 2015 年 3 月 30 日。
- 「TPP (環太平洋経済連携協定) 交渉への早期参加を求める」, 経済団体連合会, <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2010/101.html>, 検索日期 2015 年 3 月 10 日。
- 「TPP について」, 農林水産省, <http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/110202/pdf/refdata5.pdf>, 検索日期 2015 年 2 月 10 日。
- 「わが国の通商戦略に関する提言」, 経済団体連合会, <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/030/index.html>, 検索日期 2015 年 3 月 10 日。
- 「日経定例電話世論調査 2010 年 10 月実施調査」, 日本経済新聞, <http://www.nikkei-r.co.jp/service/phone/results/2010/>, 検索日期 2015 年 3 月 6 日。
- 「日経定例電話世論調査 2011 年 11 月実施調査」, 日本経済新聞, <http://www.nikkei-r.co.jp/service/phone/results/2011/>, 検索日期 2015 年 3 月 6 日。
- 「日経定例電話世論調査 2013 年 3 月実施調査」, 日本経済新聞, <http://www.nikkei-r>

- co.jp/service/phone/results/2013/，檢索日期 2015 年 3 月 6 日。
- 「包括的經濟連携に関する基本方針」，外務省，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/policy20101106.html>，檢索日期 2015 年 4 月 12 日。
- 「攻めの農林水産業～成長戦略第 2 弾スピーチ～」，日本首相官邸，http://www.kantei.go.jp/jp/headline/nourin_suisan2013.html，檢索日期 2015 年 3 月 10 日。
- 「首相、小沢氏と約 30 分再会談 進退含め協議」，日本經濟新聞，2010 年 6 月 1 日，http://www.nikkei.com/article/DGXNNS0010010_R00C10A6000000/，檢索日期 2015 年 3 月 3 日。
- 「政治意識月例調査」，NHK 放送文化研究所，<http://www.nhk.or.jp/bunken/yoron/political/index.html>，檢索日期 2015 年 3 月 6 日。
- 「新たな成長戦略～『日本再興戦略-JAPAN is BACK-』を策定」，日本首相官邸，http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013.html，檢索日期 2015 年 2 月 8 日。
- 「農林水産業・地域の活力創造プラン」，農林水産業，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kaitei.pdf>，檢索日期 2015 年 3 月 27 日。
- 「関税撤廃した場合の経済効果についての政府統一試算」，内閣官房，http://www.maff.go.jp/j/kanbo/saisei/pdf/01_cao.pdf，檢索日期 2015 年 4 月 18 日。
- 大野和基譯，Paul Krugman 著，そして日本經濟が世界の希望になる（東京：PHP 研究所，2013 年）。
- 日本再建イニシアティブ，民主党政権 失敗の検証：日本政治は何を活かすか（東京：中央公論新社，2013 年）。
- 竹中平蔵，ニッポン再起動（東京：PHP 研究所，2013 年）。
- 浜田宏一，アベノミクスと TPP が創る日本（東京：講談社，2013 年）。
- 秋山卓哉，「なぜ民主党政権は TPP 反対派の説得に失敗したのか？」，政策・經營研究，第 1 卷（2013 年 1 月），頁 102~114。
- 前野高章、三浦秀之譯，Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir 著，米国の研究者が書いた TPP がよくわかる本（東京：日本經濟新聞，2013 年）。
- 清水徹朗，「農政・農協改革を巡る動向と日本農業の展望」，農林金融，第 68 卷第 4 期（2015 年 4 月），頁 2~15。
- 奥智之，「APEC 首脳会議を控え活発化するアジア太平洋地域の經濟統合議論～環太平洋パートナーシップにより、太平洋での線引き回避へ～」，ワシントン情報，http://www3.keizaireport.com/file/WDC014.10_1.pdf，檢索日期 2015 年 1 月 30 日。