面對中國大陸崛起──日本 FTA 外交戰略的國際政治經濟分析

Facing PRC's Rise — An Analysis of Japan's FTA Diplomatic Strategy from the Perspective of International Political Economy

沈家銘（Chiaming Shen）
日本京都大學法學研究科博士研究生

摘要

日本曾經是東協最大的貿易夥伴，中國大陸與東協在 2002 年 11 月簽署《全面經濟合作架構協議》，貿易量逐步倍增，2010 年中國大陸成為東協最大貿易夥伴，讓曾經是東亞經濟領頭羊的日本感到不安。

2013 年 3 月日本首相安倍晉三表達日本將加入 TPP 交涉，同年 6 月在內閣會議通過「日本再興戰略」將 TPP、RCEP 列為安倍經濟學推動的目標，7 月日本正式加入 TPP 交涉談判，隨即在 10 月 TPP 成員國完成協商。

本文嘗試從國際政治經濟的框架中，分析日本在國際交涉與國內交涉的雙層博弈，以及日本同時參與 TPP 和 RCEP 所代表的外交戰略，期能對我國參與經貿整合提供政策分析參考。

關鍵詞：日本外交政策、東亞區域整合、FTA 戰略、TPP、RCEP

壹、前言

隨著世界貿易組織（WTO）杜哈回合 (Doha round) 多邊貿易談判架構的延宕，日本在 2002 年 1 月與新加坡簽訂《自由貿易定》（Free Trade Agreement, FTA）後加速區域整合進度，同年 11 月日本與東協簽訂了《全面經濟合作的共同聲明》，改變過去貿易政策以多邊主義 WTO 的框架，轉而加速《區域貿易定》（Regional Trade Agreement, RTA）與雙邊 FTA 的進程。

日本過去一直是東協最大的貿易夥伴，中國大陸與東協在 2002 年 11 月簽署《全面經濟合作架構協議》，貿易量逐步倍增，[1] 2010 年中國大陸與東協自由貿易區啟動，大陸躍升成為東協最大貿易夥伴。2010 年，中國大陸成為世界第二大經濟體，在區域整合進程上提供公共財與讓利，主導了東亞經濟整合的進程，讓曾經是東亞經濟領頭羊的日本感到不安。[2]

2013 年，日本在同一年度先後展開「跨太平洋夥伴協定」(The Trans-Pacific Partnership，TPP) 與「東亞區域全面經濟夥伴關係」(Regional Comprehensive Economic Partnership，RCEP) 的談判，2015 年 10 月 TPP 首先完成談判協商，大陸因素是美日主導迅速完成 TPP 談判的主要原因。

日本在展開自由貿易談判是國內與國際政治的雙層博弈 (two level game)，農林族議員與日本農業協同組合中央會（即農業合作社，簡稱農協）的反對，是日本不願意打開農產品市場的主因，也使得 FTA 談判進度落後於大陸。2012 年，自民黨安倍晉三政權重新上臺後，對全國農協

---

1 2002 年 2 月渡邊頼純與中國大陸 FTA 政策官員訪談，大陸官員表示 2002 年日本與新加坡 EPA 的簽訂是大陸正式展開 FTA 戰略的關鍵，「中」日在東亞存在主導權競爭關係。渡邊頼純，GATT・WTO 体制と日本：国際貿易の政治的構造（東京：北樹出版，2012 年），頁 274-275。

2 赤松要在 1935 年提出雁行理論提出以日本為雁首，亞洲四小龍居中，東協與中國大陸居後，依照比較利益發展的東亞區域經濟模式。赤松要的弟子小島清在 1968 年提出太平洋自由貿易與發展會議的概念（Pacific Asia Free Trade and Development），是日本推展展開亞太經合會的重要理論推手。

中央會（簡稱 JA 全中）進行改革並加快 TPP 的進程談判。

日本是少數同時參加高標準的 TPP 與低標準 RCEP 的主要大國。日本參與 TPP 的戰略，意義不僅止於低階政治 (low politics) 的經貿規範，同時強化了高階政治 (high politics) 安全保障的「美日同盟」，二者存在著議題連結 (issue linkage)，讓美日主導的自由主義秩序規範維持優勢地位，用制度規則來統治 (rule by rules)，[3] 讓大陸遵守其制定的規則。[4]

本文嘗試從國際政治經濟的框架中，分析日本在國際交涉與國內交涉的雙層博弈，以及分析官邸外交主導 FTA 進程的角色，期能對我未來參與區域經貿整合提供政策分析參考。

貳、日本參與 TPP 與 RCEP 的過程

一、TPP 與「美日同盟」

2010 年 11 月，在橫濱召開的亞太經合會 (APEC) 上，民主黨菅直人表示日本將加入 TPP，並稱其為「第三次開國」。當時正值日「中」釣魚臺漁船衝突事件，菅直人一改前首相鳩山由紀夫的東亞共同體與日美「中」等邊外交戰略，重新回到強化「美日同盟」外交。

菅直人宣布要加入 TPP，修補在鳩山時代的美日「同盟漂流」（Drifting Alliance），但民主黨時代強調政治主導與對官僚的不信任，再加上在野自民黨的牽制、勞工團體與派系反對，使得 TPP 並無具體進展。[5]

一直到 2013 年 3 月自民黨政權重新上臺，安倍晉三表達儘快加入 TPP 交涉，同年 6 月，安倍在內閣會議通過「日本再興戰略」，將 TPP、

---

[3] G. John Ikenberry. ***Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*** (New Jersey：Princeton University Press, 2012) , p. 84.

[4] 擔任安倍內閣安全保障懇談會諮詢委員的中西寬教授表示「美日同盟」在對「中」戰略的目標是一致的。作者於 2015 年 12 月 2 日，當面訪談中西寬京都大學 (京都)。

[5] 信田智人，**政治主導 vs. 官邸支配**（東京：朝日新聞，2013 年），頁 176-179。

RCEP 列為安倍經濟學推動的目標，同年 7 月，日本正式加入 TPP 交涉談判。

TPP 在 2006 年由新加坡、汶萊、紐西蘭以及智利 4 個國家成立，2008 年 3 月，美國表示興趣而受到注目，歐巴馬就任後為了擴大國內就業與輸出，展開亞洲再平衡戰略 (rebalance strategy) 。2009 年 11 月，在訪日期間表示，美國將參與 TPP 談判，美國除了欲擴大產品出口市場外，也存在強化戰略夥伴同盟的目標。[6] 日本前外務省副報導官谷口智彥更表示，TPP 不只是經濟問題，而是與美國建立太平洋秩序的關鍵。[7]

美國外交政策是將經濟外交與國家安全連結在一起，[8] 美國在亞太地區的再平衡戰略，除了強化與日澳印等國的軍事同盟與合作外，經濟面則嘗試以高標準的 TPP，讓大陸遵守其建立的國際貿易規則，TPP 在美國加入後，逐步走向擴大版的北美自由貿易區 (NAFTA) 高標準規範，國營企業、勞動條件、智慧財產權、環境規範遠比 WTO 嚴格，對擁有眾多國營企業的大陸來說並不利。

2011 年，美國前國務卿 Hillary Clinton 在《外交政策》刊物上發表〈美國的太平洋世紀〉，Hillary Clinton 表示，美國將把重心放在亞洲 (pivot to Asia)，而 APEC 將作為多邊制度主義的平臺讓美國參與亞洲地區的高度經濟成長。[9]

2012 年被視為美國知日派的前助理國務卿奈伊（Joseph S. Nye）與前副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）在「第三次阿米塔吉報告」中對日本的建議提到，日本應加強與美國在南海的監視合作，更提到日本若肯承擔領導責任，日本可以保住一級國家的地位，和「美日同盟」中平等

---

6 浦田秀次郎、ヴィニョード・K・アガワル 編，FTA の政治経済分析ーアジア太平洋地域の二国貿易主義（東京：文眞堂，2010 年），頁 107。

7 谷口智彥表示，TPP 為日本安全保障的一環，配合美國針對中國大陸的戰略，TPP 將形成五角形從美國夏威夷、日本、韓國、印度、澳洲和紐西蘭建立起美國在太平洋秩序。谷內正太郎，「論集」日本の外交と総合的安全保障（東京：ウェッジ，2011 年），頁 450-451。

8 Kent E. Calder. ***Pacific alliance : reviving U.S.-Japan relations***(New Haven：Yale University Press., 2009) , p. 89.

9 Hillary Clinton, "America's Pacific Century." ***Foreign Policy***, Vol. 189.(November ,2011), pp. 56–63.

夥伴的角色，對美方建議，則提到日本加入 TPP 應該被視為美國的策略目標，並表示美方應利用日本廢除武器輸出 3 原則，鼓勵日本的武器輸出到美國及其盟邦。[10]

日本首相安倍晉三目前的外交政策正符合「第三次阿米塔吉報告」的走向，安倍在今年 9 月通過安全保障相關法案，並在沖繩美軍基地遷移上配合美國政策，抑制地方民意的反彈；10 月，TPP 便完成協商談判強化「美日同盟」，安保與經濟面向互為連結。日本是美國重返亞洲的重要夥伴，除了安保議題外，在經濟上美國寄望日本經濟上的復甦，能夠作為其在亞太地區的前哨。[11]

第二次安倍內閣成立後，利用內閣官邸下的日本經濟再生本部，[12] 讓官邸主導連結其安保與經貿外交政策走向。在中國大陸經濟日益崛起的同時，主流美國企業不再覺得「美日同盟」的重要性，轉而強調美「中」的經濟利益，美國企業在日本的外國直接投資已呈現「忽略日本」（bypass phenomenon）的現象。[13] 2012 年，自民黨重新執政後，推展安倍經濟學，開始進行市場化的構造改革，藉由金融貨幣寬鬆政策促使日圓貶值，並以 TPP 做為安倍經濟學輸出戰略的一環，將基礎建設與產品出口，讓日本經濟復甦，拉近與中國大陸的差距。[14]

---

[10] Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, "The U.S.-Japan Alliance anchoring stability in Asia" (August 10, 2012), download(visited)date：October, 1, 2015,<< ***Center for Strategic and International Studies***>>, http：//csis.org/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf。

[11] Kent E. Calder. ***Pacific alliance : reviving U.S.-Japan relations***, p. 91

[12]「日本再興戰略』改訂 2015」(2015 年 6 月 30 日)，2015 年 10 月 1 日下載，《首相官邸》，https：//www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/。

[13] Calder. Pacific alliance：reviving U.S.-Japan relations(New Haven：Yale University Press., 2009) , p. 109

[14] 1968 年日本成為世界第二大經濟體，2010 年被中國大陸超越對日本是個極大震撼。在自民黨內由耶魯大學教授濱田宏一所舉行的勉強會中，安倍便表示日本若沒有陷入長期的通貨緊縮經濟規模不會落居第三。「アベノミクス 7　金融緩和論の権威　お墨付き」，朝日新聞 (東京)，2015 年 12 月 1 日，第 4 版。

二、RCEP 與中國大陸因素

1990 年代隨著中國大陸市場經濟開放的磁吸效應，大量的外國直接投資 (Foregin Direct Investment，FDI) 從東協轉入大陸，東協經濟上的「中國威脅論」盛行，大陸透過 FTA 的讓利，是消弭鄰國經濟威脅論的微笑外交戰略。

2000 年 11 月，在新加坡所舉辦的「東協 +3」高峰會中，大陸提出與東協的 FTA 共同研究，藉由開放東協主力產品農業產品的早期收穫，經濟上的讓利來達到拉攏東協各國的政治目的。[15] 日「中」在東亞地區簽訂 FTA，存在主導東亞區域經濟整合的競爭，2002 年 1 月，日本首先與新加坡簽訂兩國間的《雙邊經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）》，接著中國大陸在 11 月與東協的首腦高峰會中達成全面經濟合作協定，日本為了與大陸對抗在 2003 年 10 月也與東協簽訂相關協定，[16] 大陸對東協經濟上的讓利，讓其確保了未來東亞經濟整合的主導權。

2003 年 12 月，日本與東協在東京召開特別高峰會，中國大陸隨即表示要召開第一次東亞高峰會，日本則表示要加入澳洲與印度。[17] 在東亞區域經濟整合上，日本主張以東亞高峰會「東協 +6」主導型，開放的區域主義來牽制大陸的影響力，但大陸則希望以「東協 +3」，排除美國在外，強化與東亞各國合作的亞洲認同。[18]

2011 年 8 月，日本與中國大陸共同提出包含「東協 +6」東亞區域自由貿易區構想，東協隨後於 2011 年 11 月，在第 22 回東協高峰會議上，採納此構想，首次提出東亞區域全面經濟夥伴關係 (RCEP)，16 國並在 2013 年 5 月展開第一次談判。

---

[15] 馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成編，日本の新通商戦略：WTO と FTA への対応（東京：文眞堂，2005 年），頁 169-170。

[16] 東茂樹，FTA の政治経済学（東京：アジア経済研究所，2007 年），頁 4。東茂樹為外務省官僚，負責與東協各國的貿易談判。

[17] 寺田貴，東アジアとアジア太平洋：競合する地域統合（東京：東京大学出版会，2013 年），頁 165。

[18] ジェフリー・J・ショット、バーバラ・コトチュウォー、ジュリア・ミュール著，岡本次郎譯，アジア太平洋の FTA 競争（東京：勁草書房，2010 年），頁 157。

另一方面，美國在 2011 年 11 月的 APEC 也宣布加入 TPP 談判，並遊說 RCEP 中的盟國加入。東協擔心過去在東亞經濟區域整合的中心角色 (ASEAN Centrality) 將會被稀釋，RCEP 雖然強調東協主導，但東協 10 國僅占 RCEP 16 國中一成左右的 GDP，而東協表面獲得主導地位，是日「中」在東亞地區互爭主導權下妥協的結果，美國雖然目前被排除在 RCEP 之外，但同時也支持日本在東南亞的經濟利益，強化「美日同盟」的影響力。[19]

中國大陸主導東亞區域政治領導地位，不僅只是出於短期的經濟利益，而是藉由讓利，使日本在東亞趨於劣勢的外交戰略。[20] 而大陸領導人習近平更在國際場合上多次提出大國風範的外交並展開新型國際關係，嘗試建立新的國際秩序。[21]

RCEP 的重點，在於協助發展國家的經濟發展，對於發展中國家提供優惠措施，大陸對於東協讓利的目的，在於提高鄰國的信賴，故締結 FTA 以政治目的為優先，不僅只是純粹的經濟動機，[22] 透過早期收穫等讓利措施，成為在東亞區域整合制度的設定者。

中國大陸在 2001 年加入 WTO 後，積極展開 FTA 戰略，FTA 戰略以經濟為工具，展開政治與安全保障的緊密合作關係為基本方針，對日本形成壓力。日本過去一直是東協第一大貿易夥伴，其地位在 2010 年被大陸超越。從外務省統計來看，2011 年，日本在東協投資較前年度倍增，積極強化與東協的關係。2015 年 9 月，大陸提出更優惠的融資方案取代日本成為印尼高鐵的建造者，日「中」在東亞競相角逐態勢逐漸升溫。

---

[19] Calder. ***Pacific alliance: reviving U.S.-Japan relations***, p. 100.

[20] Kent E. Calder and Francis Fukuyama. ***East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability*** (Baltimore：Johns Hopkins University Press., 2008) , p. 81.

[21] 習近平，「弘揚萬隆精神，加強亞非合作」(2015 年 4 月 22 日)，2015 年 10 月 1 日下載，《人民網》，http：//politics.people.com.cn/n/2015/0422/c1001-26887785.html。

[22] Sanchita Basu Das, ***The political economy of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) and the Trans-Pacific Partnership*** (TPP)agreements：an ASEAN perspective (Singapore：ISEAS Publishing, 2014) , p. 2.

三、TPP 交涉牽動 RCEP 談判

表一 2015 年 TPP 與 RCEP 分析

	TPP	RCEP
參與成員國	12 國	16 國
人口	約 8 億	約三十四億
GDP 佔世界比率	約 38.2%	約 28.4%
近五年經濟成長率	4.2%	7.1%
貿易規則	高標準	低標準
主導國家	美國	東協

資料來源：作者製表

表一為 TPP 與 RCEP 的人口與經濟規模分析。RCEP 成員國遠多於 TPP，將使得談判進程更加不容易。東協獲得主導的地位則是日「中」互爭主導權下妥協的結果，2015 年東協經濟共同體的成立（Asean Economic Community，AEC）將使得其有更大的談判空間。

在日本經濟產業省通商政策局的內部文件中，將 FTA 第一意義列為政治效果，視為強化政治同盟，第二意義則列為經濟效果，同時將強化與東協關係列為牽制中國大陸的影響力。[23]

2015 年 6 月，RCEP16 國談判在日本京都舉行，曾擔任第一任日本駐東協大使的山田滝雄表示，日本在 RCEP 談判層級低於 TPP；[24] 參與 RCEP 交涉的官員則認為，TPP 的交涉進展將影響 RCEP 的交涉進度，TPP 交涉的延宕，使得大陸在 RCEP 交涉談判中，大幅度讓利的急迫性舒緩。[25]

TPP 在 2015 年 10 月 5 日完成 12 國協商。歐巴馬欲在其任內完成美國所主導的高規則貿易制度訂定，讓美國主導的規則繼續維持在亞太地區的優勢。

---

[23] 大矢根聡，国際レジームと日米の外交構想：WTO・APEC・FTA の転換局面，頁 206-207。

[24] 作者 2015 年 10 月 10 日於京都大學當面訪談山田滝雄。

[25]「TPP：合意見送り　他交渉に影響も」，毎日新聞 (東京)，2015 年 8 月 2 日，第 4 版。

中國大陸擔心排除在區域經濟整合中可能造成的衝擊，大陸領導人習近平在今（2015）年 11 月菲律賓所舉行的亞太經合會中，便暗喻 TPP 將造成東亞地區《自由貿易協定》碎片化，應該儘快完成 RCEP 協商，以及日韓「中」《自由貿易協定》談判進程，[26] TPP 與 RCEP 呈現競爭的區域主義 (competitive regionalism) 的同時，也加快區域統合的腳步。

參、TPP 的國際政治經濟學──雙層博弈

表二　日本 TPP 外交戰略的國際政治經濟分析

國內政治實現可能性	**國內經濟合理性**
1、改革日本農業協同組合中央會，維持地方中央會集票組織，瞄準參議院選舉 2、農林族的壓力，TPP 守住稻米關稅 3、農林族森山裕擔任農林水產大臣負責對內協商，小泉進次郎擔任自民黨農林部會部長	1、外壓進行國內構造改革 2、農牧產品價格下降對消費者有利，民意支持 TPP 3、日本在農業項目開放僅達 81%，在 TPP 成員國中最低，但在汽車等工業項目讓步
國際政治實現可能性	**國際經濟合理性**
1、TPP 強化「美日同盟」，外務省支持 2、大陸主導東亞區域經濟整合制度的可能，日中競逐東亞主導權	1、輸出產業為主的經團連、經產省支持 2、產品輸出帶動經濟復甦的安倍經濟學

資料來源：作者製表

表二為日本 TPP 外交戰略的國內與國際政經分析。日本在展開 FTA 談判時，在國內政策決定與外交交涉間進行雙層博弈 (two level game)，FTA 的對外貿易談判中，牽涉了各國政治家、行政部會、議會以及利益團體的互相影響，國內政治與國際政治互為相關，普特南（Robert Putnam）提出雙層博弈理論來理解國際政治經濟現況。

普特南認為國內政治與國際關係是互相影響的，國際貿易談判可以設

[26] 李憶璇，「習近平 APEC 演講 盼加快 RCEP 談判」(2015 年 11 月 18 日)，2015 年 11 月 23 日下載，《中央廣播電臺》，http：//news.rti.org.tw/news/detail/?recordId=235063。

定為雙層博弈來分析，在國內政治層次，國內利益團體通過施加壓力使得政府採取有利於己的政策，實現利益最大化，政治人物則透過利益團體聯盟獲得選票與權力。在國際政治層次，各國政府最大限度的滿足來自國內的壓力，同時最小化外部談判不利的結果。[27]

國際經濟的相互依賴，使得國際政治與國內政治緊密相關，而國內政治的貿易保護主義使得各國協調更為困難，過去日本在做出政策制定時，是尋求國內最大共識的決策模式，國內政治因素 (選區支持、支持聯盟與制度) 會影響勝利者組合 (win set) 的規模。[28] 以經產省、外務省、美國外壓和經團連的支持加快 TPP 談判的可能，農林水產省、厚生勞動省、農業協同組合以及醫師會則站在反對立場，自民黨政治家面臨了失去選票的可能，因此在對外談判中尋求美方讓步。

表三　美日 TPP 談判的雙層博弈

	日本	美國
國內政治	農業協同組合為自民黨支持利益團體，對五項目持保護立場，改革日本農業協同組合中央會	勞工團體為民主黨支持利益團體，對汽車持保護立場
國際政治	中國大陸崛起取代日本為東亞經濟領導者，強化「美日同盟」	為因應中國大陸崛起主導國際經濟秩序的恐懼，美國欲維持亞太地區制度霸權

資料來源：作者製表

表三為美日在 TPP 談判雙層博弈的國內與國際政治分析。TPP 交涉中、日本雖成功守住農業項目較低的開放程度，但在汽車項目等工業產品則做出退讓。從雙層博弈理論看來，美日均為民主國家，因此在國內層次獲得多數選民支持的政策，可以使得談判者在對外交涉過程中，具有較大議價與交涉空間，即雙方在議題的勝者組合重疊部分越大，國際協議達成

[27] Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics：The Logic of Two-Level Games." ***International Organization***, Vol. 42, No.3.(Summer,1988), p. 434.

[28] Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics：The Logic of Two-Level Games." , p. 442.

的可能性就越高。

日本在參與 TPP 的戰略中，利用外壓進行貿易自由化與國內構造改革，提高生產效率外，經產省的決策者相信被排除在 FTA 外，將使國家利益受到損失。

在東亞區域統合中，中國大陸積極展開與東亞各國的投資與 FTA，日本對於大陸的經濟外交動作是展開反制，雙方在東亞地區 FTA 競爭互爭主導權，於是形成了 RCEP。[29] 日本為了強化「美日同盟」的立場，則支持美國所主導的 TPP，TPP 的高標準與 RCEP 的低標準規範，形成兩種制度的差別。

肆、日本經貿外交決策機制－四省廳與官邸主導

日本在對外 FTA 交涉時，首席交涉官由負責經濟的外務審議官擔任，底下以外務省、經濟產業省、農林水產省以及財務省各部的局次長為共同議長，四省廳主導了日本 FTA 和 RTA 談判。[30]

2001 年，橋本行政改革實施後，大幅增加了內閣官邸的人員編制；2004 年 3 月 30 日，小泉純一郎召開首次 FTA 相關的內閣會議，內閣總理主導 FTA 推進的進度；2005 年 5 月 9 日，內閣府內更增設了「經濟連帶協定對外交涉室」為總理直屬機關。[31]

小泉時代與第二次安倍內閣利用制度的變革推進 FTA，展開內閣官邸主導 FTA 談判。2004 年小泉時代，正當大陸與東協推進貿易自由化廢除部分農產品關稅時，日本則因為國內部會對立和農林族議員反對，使得四省廳對外交涉體制延宕，小泉便在同年 3 月，以首相為議長，成立「經濟連攜促進關係閣僚會議」，同時以「經濟財政諮詢會議」做為新的政策決

[29] 浦田秀次郎、ヴィニョード・K・アガワル　編，FTA の政治経済分析－アジア太平洋地域の二国貿易主義，頁 102-103。

[30] 渡邊賴純，解説 FTA·EPA 交涉（東京：日本経済評論社，2007 年），頁 27。

[31] 森田朗、金井利之，政策変容と制度設計―政界・省庁再編前後の行政（京都：ミネルヴァ書房，2012 年），頁 307。

定中心，強化首相官邸與內閣官房組織並讓反對的利益團體與族議員無法發揮作用。2004 年以後，在官邸主導下，日本與東協、澳洲等國相繼簽訂 FTA。[32]

本文借用信田智人分析日本官邸外交決策的同心圓決策模式，並加入美國因素，以圖一來分析日本參與 TPP 過程中各行為者所扮演的角色，作為國際政治經濟學雙層博弈下分析的焦點。

圖一　TPP 官邸外交決策模式分析

資料來源：筆者略做修改加入美國因素。信田智人，冷戦後の日本外交──安全保障政策の国内政治過程（京都：ミネルヴァ書房，2006 年），頁 61。

[32] 森田朗、金井利之，政策変容と制度設計―政界・省庁再編前後の行政，頁 308-309。

一、四省廳官僚與政官合作

官邸外交是日本參與 TPP 外交最大的特色。第二次安倍內閣上任後，利用 2001 年《內閣府設置法》的施行，在內閣府底下可以成立內閣府特命擔當大臣，任命甘利明擔任經濟財政政策擔當大臣同時兼任 TPP 擔當大臣。以官邸為中心，政官合作展開日本 FTA 外交戰略，同時協調國內政治利益團體與輿論的動向展開 TPP 協商工作。此外，增設了國家安全保障局，並任命親近的前外務省事務次官谷內正太郎擔任首任局長，同時讓內閣官房長官菅義偉協調黨內角色，讓官邸成為決策核心。

不同於民主黨時代的脫官僚外交，安倍重回自民黨時代的政官合作，同時在內閣官房舍設置了 TPP 政府對策本部。根據統計資料顯示安倍以官邸為中心，多次將 TPP 擔當相甘利明、TPP 政府對策本部首席交涉官代理大江博、內閣審議官涉谷和久和官房長官菅義偉至官邸開會，[33] 同時召開 TPP 主要內閣成員會議，其參與成員包含國家安全保障局長谷內正太郎、外務省總合外交政策局長平松賢司、防衛省防衛政策局長黑江哲郎、運用企劃局長深山延暁、統合幕僚長河野克俊，[34] 除了經貿，也包含安全保障外交在內。

安倍晉三將民主黨時代廢止的事務次官會議復活，改稱為次官連絡會議，每個星期五內閣會議後固定召開，安倍在官邸主導與外務省等部會官僚密切合作，重新召開民主黨時代廢止的經濟財政詢問會議。[35]

安倍以加入 TPP 與通過安全保障相關法案作為經濟與安保面強化「美日同盟」的兩面，安倍經濟學獲得了高民意的支持度，是首相官邸跳脫出自民黨黨內限制的主因，官邸外交主導加快 TPP 談判進程。[36]

---

[33] 2015 年 7 月底為 TPP 在夏威夷的談判因為紐西蘭的堅持而談判延宕。2015 年 9 月 30 日在美日主導下，重啟談判。「首相動靜」，**朝日新聞**（東京），2015 年 8 月 4 日，第 4 版。

[34]「首相動靜」。

[35] 信田智人，**政治主導 vs. 官邸支配**，頁 216-217。

[36] 信田智人，**政治主導 vs. 官邸支配**，頁 59。

二、美國因素

安倍在通過安全保障相關法案後，官邸隨即主導加速 TPP 談判進程。經濟與安全保障的議題連結是日本參與 TPP 的戰略目的，藉以強化「美日同盟」。[37]

在日本外務省的解密檔案中，日方談判代表便曾要求美方關注開放稻米進口在國內政治可能引起的巨大政治衝擊，[38] 此外美日在交涉時，是將安保以及貿易問題連結在一起，[39] 在 TPP 談判中，日本便成功守住維持稻米高關稅，美方讓步勢必是顧慮到日本國內政治因素，但日方也在汽車項目做出退讓。

美國國防部長卡特（Ashton Carter）便表明，貿易政策促成經濟繁榮是軍事力強大的關鍵，TPP 是美國經濟成長的關鍵，對美國來說，是另一艘航空母艦。隨著中國大陸在南海議題的升溫，美日在 TPP 談判時，是與強化「美日安保」連結在一起的。[40]

三、自民黨農林族議員的政策影響

1955 年，自民黨在成立之初，政策調查會扮演預算編成與政策立案的角色，各部會官僚扮演政策立案的角色，而政調會部會中的農林族議員，則與官僚協調合作。

目前，自民黨內 TPP 交涉保護國益的議員組織中，其成員多達二百三十六人，占了自民黨議員的 62% 之多，[41] 農林組織透過政治獻金捐獻給

---

[37] 日本在展開與澳洲 FTA 談判時曾以農業利益來換取強化安全保障，日澳兩國的 FTA 交涉共同聲明與安全保障共同宣言簽署在同一時刻就是最好的例子。ミレヤ・ソリース，バーバラ・スターリングス、片田さおり編，岡本次郎譯，アジア太平洋の FTA 競争（東京：勁草書房，2010 年），頁 252。

[38] 當時的外相為安倍晉三的父親安倍晉太郎。「日米外相会談（経済問題）」，外務省解密檔案（東京），1983 年，編號 R133684。

[39]「日米外相会談」，外務省解密檔案（東京），1983 年，編號 R133649。

[40] Takashi Terada, "The Abe Effect and Domestic Politics." ***Asian Perspective***, Vol. 39, No.3.(July-September, 2015), pp. 381-404.

[41] 森島賢，「改訂版「TPP 参加の即時撤回を求める会」の会員と未会員」(2013 年 2 月 19 日)，2015 年 11 月 23 日下載，《JA 農業協會》，http：//www.jacom.or.jp/column/2013/02/130219-19828.php。

農林族議員藉以影響政策走向。[42] 自民黨內農林族議員，如前農林水產大臣西川公也，便要求參與 TPP 談判首席談判官鶴岡公二首席交涉官，以守住大米、小麥、牛豬肉、乳製品、甘蔗等甜味資源作物這五種敏感產品的關稅。[43]

日本農業協同組合是自民黨最重要的支持團體，自民黨在 2009 年眾議員大選失去政權與當時民主黨提出對農業戶所得補償制度，導致部分農村鐵票轉而支持民主黨有關。[44]

第二次安倍內閣成立後，官邸強勢主導加入 TPP，除改革日本農業協同組合中央會之外，並任命出身經濟產業省官僚的齋藤健擔任自民黨政調會農林部會的會長。[45] 2009 年自民黨重新執政後，安倍晉三以官邸做為決策中心，改變過去自民黨內部政調會協商共識的決策模式，[46] TPP 作為安倍經濟學的一環，展現官邸主導對美外交協商以及國內構造改革的面向。

但安倍在通過 TPP 達成外交目標後，第三次安倍內閣改組便任命出身農林族議員的森山裕擔任農林水產大臣，負責國內協商工作，並任命有高人氣支持度的小泉進次郎擔任自民黨政調會農林部會長，著眼是 2016 年參議院大選。

日本國內政治由於農業團體的反對，使得在農業部門的交涉受到牽制，但大陸受到國內政治牽制較少，使得展開與東協的經濟整合，更能夠出於外交戰略展開。[47]

---

[42] 自民黨農林族議員在 TPP 協商中發揮了強大的影響力，成功地守住美方的壓力在稻米品項上維持高關稅，從 2014 年的政治獻金收支報告中，前農林水產大臣西川公也獲得來自農業團體的政治獻金更位居前茅。「政治資金 2014 年收支報告 自民農林族に集中献金」，朝日新聞 (東京)，2015 年 11 月 28 日，第 13 版。

[43]「最近の TPP を巡る主な動き」(2014 年 7 月 20 日)，2015 年 11 月 23 日下載，《JC 総研》，http：//www.jc-so-ken.or.jp/agriculture/pdf/tpp_140722.pdf。

[44] 吉田修，自民党農政史 (1955~2009)―農族の群像 (東京：大成出版社，2012 年)，頁 797。

[45] 岩井奉信，「ここまで影響力は低下した自民党農林族はどこへ行った？」，中央公論 (東京)，2014 年 3 月，頁 86-87。

[46] 野中尚人，「55 年体制型引きずる」，読売新聞 (東京)，2015 年 12 月 1 日，第 14 版。

[47] 浦田秀次郎、ヴィニョード・K・アガワル　編，FTA の政治経済分析―アジア太平洋地域の二国貿易主義，頁 152。

四、輿論與媒體支持

2010 年，民主黨菅直人明確展開日本加入 TPP，但因「311」日本大震災而延後。2011 年發表的日本再生戰略中，提出對農家的所得補償措施來取代課徵高關稅的貿易保護措施，同年 10 月的日美經濟協議會中，發表美國支持日本加入 TPP 的白皮書，2011 年 12 月，民主黨野田佳彥在夏威夷的 APEC 表示，日本將加入 TPP 會員國協議。

同時間，《讀賣新聞》社論、《產經新聞》社論以及《日本經濟新聞》社論均表示加入 TPP 強化「日美同盟」為亞州太平洋地區的安全保障的基礎，藉由經濟軍事兩面讓中國大陸遵守美國所主導的國際規則，輿論發揮了誘導民意支持的影響力，[48] TPP 作為安倍經濟學成長的一環，帶動經濟成長的目標掌握了民意與輿論支持。

伍、東亞與亞太區域整合的競合

一、東亞區域經濟體的崛起

東亞區域內貿易的加速，開始於 1985 年廣場協議後，日元快速升值造成日本企業將產業鏈布局在東亞，形成日本為雁首，亞洲四小龍居中，東協與大陸居後的雁行發展。1990 年，馬來西亞總理馬哈迪首先提出東亞經濟協議體 (EAEC) 的概念，但因排除美國在外，受到反對而失敗告終。

美國在 2008 年深陷金融風暴，日本則陷入不景氣的 20 年，2010 年中國大陸超越日本成為世界第二大經濟體，在東亞經貿外交上，開始掌握區域整合的主導權，2013 年第一次 RCEP 交涉，排除美國在外的東亞地區經濟整合進程引起了美國企業與政府的警戒。[49] 美國加入 TPP 主導談判進程後，極力拉攏 RCEP 成員國加入 TPP，東協成員國則擔心因此造成

[48] 田中祐二、內山昭，TPPと日米関係（東京：晃洋書房 2012 年），頁 206-207。

[49] 唱新，「中国の FTA 政策と TPP の将来像ー日本の TPP 参加のあり方について」，世界経済評論 (東京)，第 55 期 (2011 年 5 月)，頁 33-38。

其主導區域整合的成分淡化。

在美「中」FTA 戰略中，除了追求經濟利益之外，都將 FTA 視為實現週邊安全保障與結交外交盟友的工具之一。美國所主導的 TPP 與中國大陸支持下東協所主導的 RCEP 形成兩種制度的競合，二者也存在著互相重疊的成員國。

表四　日本參與 TPP 和 RCEP 對於 GDP 的影響分析

	GDP 增加率	經濟福利增加 (單位：1000 億日圓)
TPP	0.66%	所有產品包含 4.5 農產品除外 5.7 自動車除外 2.1
RCEP	1.10%	8.6

資料來源：日本內閣府試算資料。鈴木宣弘，食の戦争ー米国の罠に落ちる日本（東京：文春新書，2013 年），頁 133。

表四為日本內閣府試算加入 TPP 和 RCEP 對 GDP 成長的影響分析。日本參與 RCEP 遠比 TPP 獲得的經濟利益來得大，然而在日本政府的外交戰略上來看，TPP 被列為優先順位，日本欲藉由 FTA 強化「美日同盟」，同時在 RCEP 拉入印、澳、紐淡化中國大陸影響力。[50]

二、美「中」國際規制的競賽

John Ruggie 首先提出國際規制 (international regime) 概念，他將國際規制定義為國家集團互相接受的制度規則以及金融承諾的結合，[51] Stephen D. Krasner 則定義為國際關係中各國間原則 (principle)、規範

[50] 擔任民主黨野田內閣經濟產業大臣政務官的北神圭朗在代表日本與東協交涉時，東協事務局長的 Surin Pitsuwan 在會議場合表示日本應該優先參與 RCEP 而非 TPP，北神圭朗認為是受到中國大陸影響，民主黨在野田佳彥內閣時代就開啟與印度的安全保障防衛演習，強化「美日同盟」，他認為野田路線與現在的安倍路線一致。作者於 2015 年 12 月 14 日京都大學當面訪談北神圭朗。

[51] John G. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change：Embedded Liberalism in the Postwar Economic System," ***International Organization***, Vol. 36, No.2(Spring,1982), pp. 379-415.

(norms) 與規則 (rules) 和決策程序。[52]

TPP 作為美國主導的國際規制，不能視為圍堵中國大陸政策的一環，而是美國藉由一貫的交往 (engagement) 政策，讓大陸遵守其所建立的經貿規範。[53] TPP 不僅是國際貿易的規制，更包含了智慧財產權、勞動條件、國營事業、環境標準、政府採購等高標準條件，是美國主導橫跨多項議題的規制連結 (regime linkage)，[54] 此條件對現階段大陸來說並不利，[55] 反之，RCEP 強調以東協為中心的「東協模式」(ASEAN Way)，強調非拘束力與彈性，讓大陸可以從中獲得主導的機會。

美國總統歐巴馬在國會多次提到中國大陸將主導國際貿易規則的可能，在今年 6 月國會通過貿易促進授權法案後，隨即在 10 月完成 TPP 12 國談判，美國主導的國際政治經濟秩序是將軍事與經濟安全結合在一起。[56]

美國與大陸雖然在 2006 年開啟美「中」戰略與經濟對話 (Strategic Economic Dialogue，SED)，但在南海議題上，大陸展現強硬立場，使得美國必須在東亞地區強化與盟邦的軍事、外交與經濟關係對大陸展開強制外交（coercive diplomacy）避免區域緊張升溫。[57]

美國在戰後東亞的秩序建立，在提供安保防衛的保證與東亞各國產品出口的市場，奠基在「美日安保」與美韓等軍事同盟的軸輻系統 (hub-and-spoke system)，然而隨著大陸經濟與軍事力量的崛起，大陸利用「東

[52] Steven Krasner, "Structural causes and regime consequences：regimesas intervening variables," ***International Organization***, Vol. 36, No.2(Spring,1982), pp. 185-205.

[53] 此派論者新自由制度主義者以民主黨時代的前助理國務卿 Joseph Nye 和 John Ikkenbury 等人認為讓中國大陸遵守美國主導的國際制度與秩序，2009 年隨著美國相對力量的衰退與大陸經濟力量的崛起，中國大陸從 AIIB 亞投行、一帶一路開始挑戰美日主導的東亞國際經貿規則。

[54] Tana Johnsonaand Joˇhannes Urpelainen, " A Strategic Theory of Regime Integration and Separation," ***International Organization***, Vol. 66, No.4(October,2012), pp. 645-677.

[55] 日本政策研究大學院校長白石隆認為中國大陸在 2013 年上海成立自由貿易區，以及 2015 年相繼成立天津、廣東、福建自由貿易區在金融以及服務貿易的鬆綁是針對 TPP 做制度上先行的試點改革。「上海自由貿易試験区とアジアの未来」(2015 年 1 月 23 日)，2015 年 12 月 20 日下載，《日本貿易振興機構》，http：//www.ide.go.jp/Japanese/Event/Sympo/150123_01.html

[56] Robert O. Keohane 著、石黒馨 譯，**覇権後の国際政治経済学**（東京：晃洋書房，1998 年），頁 43。

[57] Thomas J. Christensen, "Obama and Asia – Confronting the China Challenge," ***Foreign Affairs***, Vol. 94, No.5(September/October, 2015), pp. 28-36

協 +3」以及東亞高峰會的國際規制排除美國在外，挑戰過去美日主導的東亞政經秩序。[58]

美國主導完成 TPP 談判並強化美日澳印軍事同盟，歐巴馬外交戰略期望同盟國分擔更多責任，安倍在外交上配合了美國的戰略展開「俯瞰地球儀外交」。安倍在 2015 年 12 月訪問印度，日印建立「特殊戰略性全球合作夥伴關係」，雙方在元首宣言中表示，日印將把印度洋與太平洋聯結在一起，強化經濟與軍事合作關係。[59]

RCEP 和 TPP 代表兩種國際貿易規則，RCEP 對發展程度不同的會員國展現彈性，TPP 作為美國重返亞洲的戰略呈現高標準，但發展中國家占多數的東協，則偏好 RCEP 的低規範制度。

2004 年，APEC 工商諮詢理事會 (ABAC) 中，美國首先提出亞太自由貿易區 (Free Trade Area for Asia-Pacific，FTAAP) 的概念，包含所有 APEC 成員國在內。2014 年，大陸領導人習近平在北京 APEC 呼籲開啟亞太自由貿易區進程；2015 年，馬尼拉 APEC 上，習近平除了呼籲要加速 RCEP 的談判，再次提到亞太自由貿易區，意在與美國爭取國際規制的主導權，但美國期望是將 TPP 的高標準規則擴大到亞太自由貿易區，大陸則是藉由 RCEP 來擴大到亞太自由貿易區的目標。

三、日「中」關係與 TPP

中國大陸上海國際問題研究院院長楊潔勉提出「四個群體論」來形容國際政治物質力量的權力轉移，2008 年金融危機後，中國大陸作為新興強國掌握了有利的發展情勢，應強化國際事務的話語權與國際秩序的主導權。世界權力中心開始向亞洲太平洋地區轉移，他將各個國家區分為得勢、守勢、失勢和弱勢四個群體 (group)。中國大陸為得勢群體，美國可能失去支配立場的國家列為守勢群體、發展中國家為弱勢群體，日本則歸

[58] Kent E. Calder and Francis Fukuyama. ***East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability*** (Baltimore：Johns Hopkins University Press., 2008) , pp. 223-225.

[59] 日本同時輸出新幹線系統到印度，實踐安倍經濟學的出口成長戰略。「日印ヴィジョン 2025 特別戦略的グローバル・パートナーシップ」(2015 年 12 月 12 日)，2015 年 12 月 20 日下載，《外務省》，http：//www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sw/in/page3_001508.html。

為失勢群體，國際影響力日益下滑。[60] 經歷失落 20 年的日本，GDP 經濟規模僅占了大陸的一半，因此勢必得加入美國等其他國家力量，才有辦法在區域秩序上與大陸爭奪主導權。

表五　日本已簽署與談判中的 FTA 與 RTA

	國家	交涉日	生效日
已生效	**新加坡**	**2001.1**	**2002.11**
	墨西哥	2002.11	2005.3
	馬來西亞	2004.1	2006.7
	智利	2006.2	2007.9
	泰國	**2004.2**	**2007.11**
	印尼	**2005.7**	**2008.7**
	汶萊	**2006.6**	**2008.7**
	ASEAN	**2005.4**	**2008.12**
	菲律賓	2004.2	2008.12
	瑞士	2007.5	2009.9
	越南	**2007.1**	**2009.10**
	印度	2007.1	2011.8
	祕魯	2009.5	2012.3
談判中	韓國	2003.12 (已中斷)	
	海灣協力組織	2006.9	
	澳洲	2007.4	
	蒙古	2012.6	
	加拿大	2012.11	
	哥倫比亞	2012.12	
	日中韓	2013.3	
	EU	2013.4	
	RCEP	2013.5	
	TPP	2013.7 2015.10 完成 12 國協商	

資料來源：粗體字代表為東協成員國或與日本有安全保障合作關係。「WTO Regional Trade Agreements Information System」(2015 年 12 月 10 日)，2015 年 12 月 10 日下載，《WTO》，http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx。

[60] 楊潔勉，「論『四勢群體』和國際力量重組的時代特點」，世界經濟與政治 (北京) ，2010 年 3 月，頁 4-13。

從表五日本已簽訂或者談判中的 FTA 協定來看，可以看出日本 FTA 外交戰略不僅僅是考量在經濟利益，也存在與中國大陸爭奪區域主導權，並將 FTA 與安全保障合作連結在一起的戰略目的。

陸、結論

船橋洋一在 1987 年的著作《日美經濟摩擦》曾用 G2 來形容美日在世界經濟的重要關係，並預言 21 世紀是亞洲太平洋的世紀。只是今日 G2 成為大陸與美國，中國大陸在 2010 年超過日本成為世界第二大經濟體，2013 年的 GDP 更是日本的兩倍，日本在同時參與 TPP 和 RCEP 顧及到的是強化「美日同盟」與日「中」競逐東亞區域整合的兩面性。

TPP 作為歐巴馬亞洲再平衡戰略的一環，由美日主導《自由貿易協定》高標準的規則，並嘗試將大陸納入美國主導的制度規範中，日本則配合美國對「中」政策展開交往 (engagement) 與避險 (hedging) 並行的外交戰略。

國際貿易上 FTA 的原產地原則，將使得非會員國產生貿易移轉 (trade diversion) 的負面效應。美日在主導 TPP 12 國完成談判後，連帶使得 RCEP 成員國，如泰國、菲律賓、印尼都表達加入意願，也使得中國大陸在外交戰略上備感壓力，呼籲加快 RCEP 和日韓「中」FTA 談判進程。

我國同時也以加入 TPP 與 RCEP 為目標，但必須正視大國權力結構的變化與平衡，才能獲取最大國家利益，此外，在展開 FTA 外交戰略時，如何兼顧國內民意的反對因素，協調國內溝通與國際交涉，日本的例子值得我們借鏡。