

Taiwan
**Economic
Forum**

經建專論

THESIS

日本參與TPP談判的政治經濟學及五大「神聖領域」關鍵農業議題

嘉義大學通識教育中心副教授 黃子庭

壹、導論

貳、日本 FTA 策略的發展與參與 TPP 對日本經濟的重要性

參、TPP 所要促成日本國內農業改革目標與安倍晉三 2015 年農業改革

肆、日本農業在 TPP 中五大「神聖領域」談判

伍、結論

摘要

「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 是美國在亞太地區所倡導的大型區域經濟整合協定，從政治經濟學的角度而言，日本加入「跨太平洋夥伴協定」談判有助於其國際及區域的 FTA 經濟戰略觀，以實現其在亞洲的外交結盟與政治功能。但反對最深的主力還是來自於國內的利益團體，其中影響最大的就是利益團體「農協」(JA)、官僚與農林族議員所形成的鐵三角，也就是過去左右日本政壇的「稻米政治」與「農業政治」。過去也因為農協等農業力量的堅持

農業保護，使得日本無法展開農業改革，也導致日本在 FTA 談判中無法獲得更深且進一步的自由化。然而，由於安倍晉三在 2015 年初進行大幅度農業政策改革，尤其是針對農協祭出的徹底翻轉性改革，使得日本農業改革的曙光乍現。此種改革究竟因為國內本身的驅力，抑或在 TPP 農業談判前不得不作的調整前置作業，值得探究。

自 2013 年 3 月 15 日日本宣布加入 TPP 談判以來，其農業議題成為 TPP 中重要的僵持點（sticking points），包括敏感產品的排除與關稅配額等壁壘，都與美國及其他國家如紐西蘭無法達成共識，因而在 2014 年 4 月底歐巴馬訪亞洲的日本之行中，依舊各持己見毫無進展，使歐巴馬藉由 TPP 作為亞洲再平衡策略的期待落空，鎩羽而歸。雖然在 2015 年 6 月有利 TPP 談判的貿易授權法案已通過，但這些敏感產品議題的談判究竟在 TPP 中扮演何種角色，而各國紛歧立場的複雜度如何？是否影響 TPP 實施前景與日本農業的未來？

因此，本文將首先探討日本 FTA 策略的源起、區域內巨型 FTA（mega-FTA）的利弊評估，與參與 TPP 對日本政治經濟與外交的重要性，例如 TPP 有助於安倍經濟學中第三支箭「結構性改革」。其次，對於日本而言，最重要與關鍵的癥結點在於農業談判，國內對於藉由 TPP 來推動農業改革其意見不一，安倍晉三於 2015 年提出對於農協大刀闊斧的改革，其動機與影響為何？再次，雖然有上述改革的起步，但在國際層次的 TPP 農業議題談判中，日本仍有五大不可開放的「神聖領域」，所牽涉談判會員國家間的紛歧立場與議題本身的複雜性使得日本在 TPP 農業議題談判中更增添難度。TPP 成員國已在 2015 年 10 月 5 日達成協議，但日本在農業議題上的改革、折衝與過程，值得作為借鏡。

關鍵字：日本、TPP、農協、神聖領域農業議題、巨型 FTA（mega-FTA）

壹、導論

「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱 TPP) 是美國在亞太地區所倡導的大型區域經濟整合協定，從政治經濟學的角度而言，日本加入「跨太平洋夥伴協定」談判有助於其國際及區域的 FTA 經濟戰略觀，以實現其在亞洲的外交結盟與政治功能。但反對最深的主力還是來自於國內的利益團體，其中影響最大的就是利益團體「農協」(JA)、官僚與農林族議員所形成的鐵三角，也就是過去左右日本政壇的「稻米政治」與「農業政治」。過去也因為農協等農業力量的堅持農業保護，使得日本無法展開農業改革，也導致日本在自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA) 談判中無法獲得更深且進一步的自由化。然而，由於安倍晉三在 2015 年初進行大幅度農業政策改革，尤其是針對農協祭出的徹底翻轉性改革，使得日本農業改革的曙光乍現。此種改革究竟因為國內本身的驅力，亦或在 TPP 農業談判前不得不作的調整前置作業，值得探究。

自 2013 年 3 月 15 日日本宣布加入 TPP 談判以來，其農業議題成為 TPP 中重要的僵持點 (sticking points)，包括敏感產品的排除與關稅配額等壁壘，都與美國及其他國家如紐西蘭無法達成共識，因而在 2014 年 4 月底歐巴馬訪亞洲的日本之行中，依舊各持己見毫無進展，使歐巴馬藉由 TPP 作為亞洲再平衡策略的期待落空，鎩羽而歸。雖然在 2015 年 6 月有利 TPP 談判的貿易授權法案已通過，但這些敏感產品議題的談判究竟在 TPP 中扮演何種角色，而各國紛歧立場的複雜度如何？是否影響 TPP 前景與日本農業的未來？

因此，本文將首先探討日本 FTA 策略的源起與參、區域內巨型 FTA (mega-FTA) 的利弊評估，與參與 TPP 對日本政治經濟與外交的重要性，如 TPP 有助於安倍經濟學中第三支箭「結構性改革」。其次，對於日本而言，最重要與關鍵的癥結點在於農業談判，國內對於藉由 TPP 來推動農業改革其意見不一，安倍晉三於 2015 年提出對於農協大刀闊斧的改革，其動機與影響為何？再次，雖然有上述改革的起步，但在國際層次的 TPP 農業議題談判中，日本仍有五大不可開放的「神聖領域」，所牽涉談判會員國家間的紛歧立場與議題本身的複雜性使得日本在 TPP 農業議題談判中更增添難度。

TPP 成員國已在 2015 年 10 月 5 日達成協議，日本與其他成員國在農業議題上的折衝與過程，值得作為借鏡。針對農產品、汽車工業、環境、勞工與專利藥品權……等達成協議，日本被認為以在農產品上面的小幅讓步，換取汽車市場的進入，尤其是在原產地規則（the rules of origin）與地方自製率（local content requirement）上，日本可用完整產業價值鏈的布建以培養其汽車產業競爭力，例如從中國購買汽車零件，在越南生產而出口到美國與其他國家。¹ 以下將探討日本 FTA 策略的發展及參與 TPP 對於日本經濟的重要性。

貳、日本 FTA 策略的發展與參與 TPP 對日本經濟的重要性

一、日本 FTA（EPAs）策略的發展與動機

1990s 年代 FTAs 興起如雨後春筍，日本亦趨附這股風潮，轉向經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement，以下簡稱 EPA）和雙邊投資協定（Bilateral Investment Treaties，以下簡稱 BIT），其實是為了回應多重競爭的挑戰，避免商業社群在海外競爭力的喪失。² 首先，日本必須重振由 FTA 的貿易轉移（trade diversion）所造成的海外商業競爭力的降低，例如在北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement，以下簡稱 NAFTA）及後續的墨西哥—歐盟 FTA（Mexico-EUFTA）中所造成與墨西哥間往來貿易的損失。³ 而面臨亞太地區的 FTA 結盟無論是雙邊 FTA 或「巨型 FTA」皆日漸興盛，日本公司也希望締結 EPA 來

¹ Mina Pollmann, "What the TPP Means for Japan," 8 October 2015, <http://thediplomat.com/2015/10/what-the-tpp-means-for-japan/>.

² Mireya Solís, "Japan's Competitive FTA Strategy: Commercial Opportunity versus Political Rivalry," in Mireya Solís, Barbara Stallings and Saori N. Katada eds., *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (New York: Palgrave MacMillan, 2009), p.198.

³ 根據「日本—墨西哥雙邊經濟關係聯合研究小組」（the Japan-Mexico Joint Study Group on Bilateral Economic Relationship）的研究報告指出，由 NAFTA 所引起的日本到墨西哥出口將損失 2951 億日圓，也將造成 31824 人的失業。"Japan-Mexico Joint Study Group on the Strengthening of Bilateral Economic Relationship," Final Report, July 2002, p.14, <http://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/relation0207/part2.pdf>.

重振其東亞生產網絡，搶得在東協競爭的先機。⁴ 因此，日本轉向經濟夥伴協定及雙邊投資條約以補 WTO 等多邊機制的不足，相當程度受到商業社群如經團連（Keidanren, the Japan Business Federation）的主導，⁵ 在經團連主導下，日本雙邊 FTA 的成果相當豐碩。⁶

日本在 2004 年首先提出 EPA 策略，其 EPA 性質以經濟夥伴關係之建立作為首要目標，例如 2004 年日本首度將其與各國簽定經濟夥伴協定列入外交政策中。2005 年 7 月日本發表《通商白皮書》（White Paper on International Trade），主張東亞發展出互補性的經濟，且分析日本、中國大陸、東協產業分工，提議東亞發展出高度互補性的經濟圈，形成對歐美市場出口為目標的「三角貿易」結構。2006 年提出的《全球化戰略》（Global Strategy）中再次確立這種經濟夥伴關係策略，而從日本眾多 EPA 的建立也可以觀察出日本的 FTA 戰略以經濟優先勝於其他目標。⁷

而日本的 EPA 政策的另一個動機是為回應中國崛起，由以下幾個例子可看出與中國在 FTA 策略方面微妙的競合，例如（1）在 EPA 夥伴的選擇方面，2001 到 2006 年的小泉政府（Koizumi government）時期刻意避開中國；（2）與中國在東協的競爭：日本為了回應中國在 2001 年 11 月宣布與東協建立 FTA 而提出日本—新加坡 EPA，隨後日本在 2002 年 1 月提案建立日本—東協全面經濟夥伴協定（Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership）；（3）對於東亞貿易集團

⁴ Mark S. Manger, *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p.189.

⁵ 因為多邊貿易論壇的進度遲滯，1999 年西雅圖部長會議（Seattle Ministerial Conference）無法將「貿易與投資」的議題和 WTO 議程相結合，使得日本商業團體如「經團連」（Keidanren (the Japan Business Federation)）只好將投資規則制定的遊說轉向雙邊 / 區域層次，希望藉此發展出一個經濟夥伴的協定（EPAs）的網絡以彌補在 WTO 的不足。Keidanren, "Challenges for the Upcoming WTO Negotiations and Agenda for Future Japanese Trade Policy," 18 May 1999, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/pol102/index.html>.

⁶ 直至 2014 年 12 月為止，在經團連與日本政府的努力下，與日本締結雙邊 FTA 的國家有：新加坡、墨西哥、馬來西亞、智利、泰國、印尼、汶萊、菲律賓、瑞士、越南、印度與秘魯等。Gyu Pan Kim, Hyong Kun Lee and Eun Ji Kim, "Japan's FTA Strategy and Its Implications for Korea," KIEP World Economy Update, Vol.5 No.6 (March 27 2015), pp.1-7.

⁷ "Japan's Economic Partnership Agreement (EPA), Customs & Tariff Bureau," MOF JAPAN, 30 May 2008, http://www.customs.go.jp/english/epa/files/japans_epa.pdf.

結構的強調與中國不同，中國堅持「東協加三」，日本則是倡議「東協加六」納入印度、澳洲、紐西蘭。⁸可見得在日本的 EPA 政策上，強調必須在與美國保持安全同盟、建構東亞區域整合、和與中國的競合之間維持一個細緻微妙的平衡。

二、巨型 FTA 的興起與日本參與的巨型 FTA

自 2000 年亞洲多邊主義（multilateralism）再度興起，無論是在金融、經貿或安全方面多邊組織與制度皆林立，繪製出一張層疊交錯的「多邊化區域主義」（multilateralizing regionalism）的「區域架構」（regional architecture）圖。「區域架構」意指區域內影響甚至規範國家間互動秩序的框架（framework）或設計，指實體組織或是無型的準則（norms）、規範或制度。⁹總體區域架構提供區域在政治、經濟、社會、安全個方面一套有秩序的安排，區域架構同時也是動態的發展歷程，每一時期皆可能隨外部環境而變遷。¹⁰亞太地區的「多極」（multi-pole）狀態及複雜的亞太架構，都使得該區的經濟秩序更為錯綜交沓。

而其中在經貿方面，近幾年來巨型 FTA 興起，除了東協加 N 的架構外，亞太區域內外的整合尚包括了 TPP、區域全面經濟伙伴關係（Regional Comprehensive Economic Partnership，以下簡稱 RCEP）、中日韓 FTA（China-Japan-Korea FTA，以下簡稱 CJK）、跨大西洋貿易與投資伙伴協定（The Transatlantic Trade and Investment Partnership，以下簡稱 TTIP）和日本—歐盟 FTA 等，日本自然也在對亞洲的外交政策中積極融入這股多邊主義，參與經濟整合的聯盟，作為對區域結構改變的回應，可看出日本的區域整合政策是要在區域政治與經濟上獲得更大影響力。¹¹ TPP 為美國所主導，而 RCEP 則是中國新興的「東

⁸ Mireya Solís, op.cit., p.199.

⁹ Charles E. Morison, "Reflections on Regional Architecture," APEC Economics Newsletter, Vol.11, No.7 (2007), p.1. Dick K. Nanto, "East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy," Congressional Research Service, 15 April 2010, pp.33-34.

¹⁰ 江啓臣，〈2000 年後亞太區域架構的發展與演變：兼論對臺灣的政治意涵〉，《全球政治評論》，第 21 期（2008），頁 89。

¹¹ Takashi Terada, "Japan's Asian Policy Strategy: Evolution of and Prospects for Multilateralism in Security, Trade and Financial Cooperation," Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review, Vol.10, No.1 (March 2014), pp. 227-250.

亞途徑」(the East Asia approach) 區域整合工具之一，反射了所謂「東亞 FTA」(East Asia Free Trade Agreement, EAFTA) 的倡議，即東協加三(中、日、韓)或東協加六(中、日、韓、紐、澳、印度)(或稱 Comprehensive Economic Partnership for East Asia, CEPEA)，RCEP 也被當成是對於 TPP 的回應，作為鞏固東協 + N 的模式，TPP 與 RCEP 各為美、中所主導，代表亞太地區兩股新興的巨型區域經濟整合勢力。

茲將這些亞太區域內外日本所參與的巨型 FTA 的談判背景比較列表如下：

表1 巨型FTA之比較(前四項為日本所參與)

	TPP	RCEP	Japan-EU	CJK	TTIP
開始談判年	2010	2013	2013	2013	2013
預定完成目標年	2013 (已於 2015 年 10 月達成)				
參與國家數目	12	16	29	3	29
領導者	美國	東協		中國與韓國	
參考模型	美韓 FTA (KORUS FTA)	東協 +1 (ASEAN+1)			
涵蓋領域數目	21	8	寬廣	15	寬廣
市場進入	高	中等	高	中等	高
關稅減讓	雙邊	共同	共同		共同
協定模式	單一認諾 (single undertaking)				
開發中國家	無特殊與差別待遇 (special and differential treatment, SDT)	有 SDT			

資料來源：URATA Shujiro, "The New Landscape of World Trade with Mega-FTAs and Japan's Strategy," RIETI Special Seminar, 17 February 2014.

三、TPP對美日雙方而言皆意義重大

TPP 和 RCEP 都是亞太區域經濟整合重要工具，分別代表「亞太軌道」(trans-Pacific track) 和「東亞軌道」(East Asian track) 的不同互補途徑。¹² TPP 與已開發國家貿易協定創造利益，RCEP 則提供了日本公司在東亞利益的互補性生產，兩者所提供的不同途徑正好可對日本做出互補的貢獻。¹³ 而本文的探討範圍以 TPP 為主，參與 TPP 對日本而言意義重大，其最大原因在於日本的產業結構以高附加價值的製造業為主，且 TPP 有利於加速日本服務部門與投資的自由化，及布局其遍及亞太的機器與汽車產業生產網絡，因此，參與 TPP 整合被認為可促成日本投資與服務部門利益的極大化。¹⁴ 而對美國而言，該協定涵蓋全球 38% 的 GDP，貿易值占全球的三分之一，日本的 GDP 約 5.9 兆美元，美國之外的另 10 個國家 GDP 總共約 5 兆美元，因此對美國而言，日本的加入格外重要而具指標意義，缺乏日本市場與經濟體規模，歐巴馬的「亞洲再平衡」(Rebalance to Asia) 意義也相對弱化。¹⁵

日本對簽署中、日、韓自由貿易協定態度消極，卻積極參加 TPP，政治目的取捨極為明顯，TPP 被視為是美國重返亞洲的象徵，用來抗衡由中國所主導的中國－東協自由貿易協定。同時，面臨國內的龐大反對聲浪，前日相野田佳彥 (Yoshihiko Noda) 即使面對國內如農林水產大臣鹿野道彥 (Michihiko Kano)、前農業大臣山口正彥為首的 110 名執政黨 (包括民主黨與國民新黨) 國會議員、全國農政連及 JF 全漁連、大日本水產會等反對勢力，¹⁶ 仍於 2011 年 11 月 11 日毅然宣布參加 TPP，一方面修補美日關係，另一方面則配合美國牽制中國。

¹² P.A. Petri, M.G. Plummer and F.Zhai, *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration :A Quantitive Assessment* (Washington D.C., Peterson Institute for International Economics, 2012) .

¹³ S. Das, "RCEP: Going Beyond ASEAN+1 FTAs, ISEAS Perspective," Aug 2012.

¹⁴ Takashi Terada, "Japan's Asian Policy Strategy: Evolution of and Prospects for Multilateralism in Security, Trade and Financial Cooperation," Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, *Public Policy Review*, Vol.10, No.1 (March 2014) ,pp. 227-250.

¹⁵ 李舟生，〈美日 TPP 談判面臨之困境——兼述日本農業振興方案〉，2014 年 8 月 27 日。

¹⁶ 黃子庭，〈美國推動跨太平洋經濟夥伴的議題癥結與前景分析〉，《慈惠通識學術專業期刊》，第 1 期 (2012 年 12 月)，頁 41。

叁、TPP所要促成日本國內農業改革目標與安倍晉三2015年農業改革

一、FTA的戰略功能與目標及TPP所要促成日本國內產業改革目標

理論上，通常參與 FTA 談判的國家設定有一個或數個戰略與功能目標，希望能在 FTA 談判中達成。FTA 的經濟戰略及其他功能及目標可以歸納為以下幾個層面：一、經濟；二、政治（外交）；三、區域安全；四、促進國內產業結構改革；五、其他：獲得能源安全、FTA 談判能力建構、社會議題（例如環境、勞工）等。¹⁷ 例如在促進國內產業結構改革調整目標的面向上，美國使用 NAFTA 來促進國內及墨西哥國內政策的改革，一方美國希望進入墨西哥的能源、金融、電訊和服務等領域，一方面充分利用墨西哥的廉價勞力，擴大就業機會而促進其產業快速升級。¹⁸ 而日本以 FTA 來促進國內的經濟調整，雖然安倍經濟學（Abenomics）與政策帶來些許經濟復甦訊號，但整體而言，日本國內的經濟仍面臨低經濟成長、通貨緊縮（deflation）、需求降低等狀況，日本國內所面臨的結構性問題如人口老化、儲蓄率降低、成長的政府赤字、管制性部門（如農業與醫療）的閉鎖性經濟等，¹⁹ 使得日本不得不作更強而有力的經濟改革。

二、農協權力的興衰與日本國內對加入TPP的不同看法

日本改革開放派人士認為 TPP 可促進農業結構改革，而日本為了達成 TPP 的洽簽，以及協助國內農業調適自由化的壓力，近年來積極推動各種農業政策改革，特別是在糧食政策上，發揮農業多功能性，促進農村振興與發展及採取出口輔導政策等的改革。²⁰ 然而，事實上，日本在 TPP 之前的雙邊 FTA 絕大部分排除

¹⁷ 黃子庭，《亞太國家 FTA 的發展與挑戰》（高雄：麗文文化，2012），頁 48。

¹⁸ M. Angeles Villarreal, "NAFTA and the Mexican Economy," Congressional Research Service RL34733, 3 June 2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34733.pdf>.

¹⁹ Urata Shujiro, "The New Landscape of World Trade with Mega-FTAs and Japan's Strategy," RIETI Special Seminar, 17 February 2014.

²⁰ Japan-Australia Symposium, "Japan's Agricultural Reform and the Japan-Australia EPA-Promoting Japan's Food Security," 4 June 2009, http://repository.australia.or.jp/fta/files/news/20090604_Ambassador_Speech.pdf.

了農業，例如日本—新加坡 FTA、日本—墨西哥 FTA、日本—泰國 FTA、日本—智利 FTA 等，可見排除農業與農業敏感商品談判向來是日本 FTA 談判的最大特徵，而日本國內反對農業開放最力的團體就是全國農協中央會（Central Union of Agricultural Co-operatives, JA-Zenchi），多次在日本談判 FTA 時力主將農業議題排除在外。²¹

農協的權力來自於透過 1960 年代的農業近代化，以及土地結構改善事業（補助金），與農協幫助組成政治家的後援會組織等，使得農協逐漸成為自民黨的系列化成員之一。雖然日本農業近代化的政策失敗了，但是以農協為中心的農村團體網絡成為公共事業的壓力團體，並接受政府補助金，充分發揮其政治性功能，²² 農協擁的巨大的政治力量，在 1980 年代中期以前一直都是自民黨最穩固的支援基礎。²³ 同時，透過農林「族議員」在國會的提案及立法，農林族議員身為日本農民的政治代理人（political agent），自然關注著自民黨的最大票倉的議題方向，亦即農村的道路建設及稻米價格與進口管制。和經團連相同的是，族議員、官僚及利益團體形成堅不可破的利益鐵三角。利益團體對於國會議員或族議員²⁴ 具有影響力，國會議員或族議員對官僚具有影響力，官僚則可以向利益團體施壓，形成一「權力的循環」（the cycle of power）。

此外，農協中央獲得權力的另一管道是日本中央農林金庫（Norinchukin Bank）（遍布於全國的 JA 金融組織，政府將逾放補助存放於此），在付給地方的日本農業協同組合制度補助金之前，可藉由經營資金獲得巨大利益。農產品的高製造價格也使農民向其地方的農協購買農產相關用品時付出高價，例如化肥、殺蟲劑、

²¹ Aurelia George Mulgan, "Japan: Has Agriculture Captured the State?" East Asia Forum, 18 October 2012, <http://www.eastasiaforum.org/2012/10/18/japan-has-agriculture-captured-the-state-2/>.

²² 松村岐夫、伊藤光利、辻中豐著，《日本政府與政治》（臺北：五南，2005），頁 216。

²³ 許介麟、楊鈞池著，《日本政治制度》，（臺北：三民，2006），頁 222。

²⁴ 「族議員」指掌握政策決定的幕後推手，並從中獲取利益的國會議員，這些議員通常對特定領域的政策特別精通與關心，並具有極大的影響力，連高級官僚的人事權都能掌握。族議員的存在，很容易成為特定利益團體的代言人，而且幾乎是整個族全體都受到利益團體的控制，如厚生族與武見會長領導下的醫師會的關係就是如此。農林族議員與稻米在日本成員數最多的壓力團體「全國農協連合會」及其下的農協單位，對農林族乃至於自民黨有莫大的影響力，農林族議員對農水省施加壓力，捍衛食糧廳對農協的補助金，而農協獨占稻米的流通，維持稻米價穩定。尹懷哲，〈操控日本的族議員〉，臺灣日本綜合研究所網站，2003，<http://www.japanresearch.org.tw/special-f-15.htm>。

機器等。再者，因為農協以銀行儲蓄提供化肥業者的貸款，高化肥價格可以確保這些儲蓄的償還。²⁵

然而，近年來，農協除了人數與選票遞減外，²⁶ 尚有經營上的困境，日本農民分「專業農民」及「兼業農民」，「專業農民」只占少數。「兼業農民」尚有其他收入來源，對於農業所得較不關心，但又不願放棄零星的耕作地，導致日本稻米生產無法有龐大的經濟規模，而致米價偏高。²⁷ 其次，如前所述農協的另一困境是必須靠賣農民機具、農藥、從事金融信用保險相關等事業來提高收入，因為經過分析真正農業關係的部分，其經營都是赤字。²⁸

再者，除了農協之外，Aurelia George Mulgan 也認為日本的農業支持與保護不僅僅是政治的需求導向（politically demand-driven），而是「官僚的供應導向」（bureaucratically supply-driven）²⁹，如農林水產省（Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries，以下簡稱 MAFF）的「干預極大化原則」（intervention-maximizing principle），由 MAFF 所發展與執行的政策，例如鼓勵鄉村土地持有（holdings）的合併，吸引年輕人進入農業並振興鄉村，事實上並沒有對農業進行基本的鬆綁。MAFF 的制度仍是有條件地極小化這些政策對日本農業政策體制架構帶來的干預衝擊。另外，日本洽簽 TPP 的阻力還來自於日本國會兩黨小組（bipartisan group），有超過 230 位國會議員仍相當反對日本對外洽簽 TPP，而行政部門亦有若干政府官員堅持日本對外洽簽之 FTA 必須保護國內農民，³⁰ 例如農林

²⁵ Hugh Whittaker, Robert Scollay and John Gilbert, "TPP and the Future of Food Policy in Japan," New Zealand Asia Institute Working Paper Series, May 2013, [http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/foi-disc-log/\\$File/017-1314%20Document%20%20\(D13-2420608\).PDF](http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/foi-disc-log/$File/017-1314%20Document%20%20(D13-2420608).PDF).

²⁶ 農協的選票正逐漸遞減中，1980 年代表農林水產的候選人有 113 萬票，2004 年參院選舉代表農林水產的候選人只取得 11 萬票而落選（相對地，代表郵政的候選人則獲得 30 萬票。林良造 / 荒木一郎監修，日米 FTA 研究編著，《日米 FTA 戰略——自由貿易協定で築く新たな経済連携》（東京：ダイヤモンド社，2007 年 4 月 12 日），頁 200。

²⁷ 林良造 / 荒木一郎監修，日米 FTA 研究編著，前引書，頁 174-175。

²⁸ 農協（JA）問題報告所，農協（JA）とは，擷取日期 2012 年 10 月 21 日，<http://sky.geocities.jp/orangeboyself/jatowa.html>。

²⁹ Aurelia George Mulgan, op.cit., p.2.

³⁰ 經濟部國際貿易局摘譯，〈TPP 及美日貿易談判政經情勢分析報告〉，資料來自於 Robert A. Rogowsky & Gary Horlick, 美國華府 Woodrow Wilson Center. 擷取日期 2015 年 6 月 22 日。

水產大臣鹿野道彦（Michihiko Kano）對參與該協定表達不同意見，認為國內農業長期受關稅保護，消除關稅將對國內農業有負面影響，需要時間爭取國內農業界支持，不應匆促決定是否參與 TPP 談判。³¹

歸結日本朝野對加入 TPP 與否的意見可分為三派：支持、反對與持審慎保留態度者。茲列表如下（表 2）。

表2 日本朝野對加入TPP與否的意見

	支持	反對	審慎保留態度
官方	<ol style="list-style-type: none"> 1. 外務大臣前原誠司 2. 日本外相前原誠司 3. 日本前首相菅直人（Naoto Kan） 4. 經濟財政大臣海江田萬里（Banri Kaieda） 5. 外務大臣玄葉光一郎 6. 內閣資深副大臣平野達男（Tatsuo Hirano） 7. 日本前首相野田佳彥 8. 日本首相安倍晉三 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 前首相鳩山由紀夫及前農業大臣山口正彥為首的 110 名執政黨（包括民主黨與國民新黨）國會議員 2. 農林水產大臣鹿野道彦（Michihiko Kano） 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 日本經濟產業大島章宏（Akihiro Ohata）
民間	<ol style="list-style-type: none"> 1. 日本經團連米倉弘昌 2. 日本製造業 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「JA 全中暨全國農業者農政運動組織連盟」（簡稱「全國農政連」或「JA 全中」）茂木守會長 2. 日本全國 1,000 個以上漁業協會所組成的日本最大漁業團體「JF 全漁連」及「大日本水產會」 3. 健康照護部門 	

資料來源：作者自行整理。

³¹ 王少普，〈入泛太平洋戰略經濟伙伴關係協定？日本陷兩難〉，2010 年 11 月 9 日，<http://world.people.com.cn/BIG5/13164421.html>。

三、2015安倍晉三針對農協的改革

雖然朝野對加入 TPP 看法兩極，對於日本農業未來的爭辯可分為三種派別：漸進途徑（gradualist approach）、市場導向改革（market-oriented reforms）與中間立場（middle ground），³² 安倍政府仍奮力轉變對於 TPP 農業談判爭辯的立場，強調「無論是否 TPP，日本都需要改變」，³³ 其問題已脫離國內先前爭辯日本農業「是否」應改革以調適 TPP 談判的層次，而是日本農業「應如何」改革的問題了。安倍晉三的「安倍經濟學」中「第三隻箭」將 TPP 談判包括在內，其目標在於刺激民間投資方案，透過加入 TPP 及其他國際及區域倡議而增加民間投資的意願。³⁴ 與「安倍經濟學」目標一致的是，MAFF 也協同支持此一途徑，聲明採用「進擊的農、林及漁業」（Active Agriculture, Forestry and Fisheries）五年策略的響亮口號，推動農業部門的再造。

安倍於 2015 年 2 月 12 日召開的國會會議上發表施政方針演說，並在其中公開農協改革方案的框架，對農協進行「金字塔式改革」（圖 1）。其主要內容可分下列幾項：

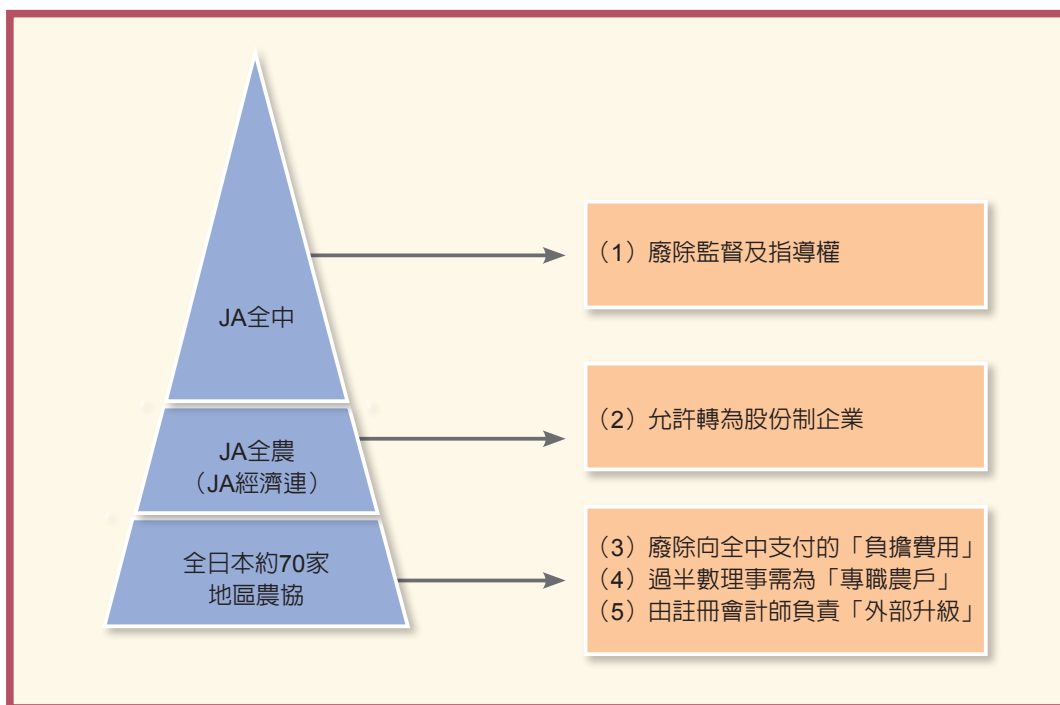
（一）在 JA 全中部分

其焦點是為了實現地方農協自立將廢除 JA 全中（JA-Zenchu）的審計及指導權。JA 全中預計在 2019 年 3 月底之前成為一般社團法人，地方農協還可嘗試接受註冊會計師的審計，同年 4 月以後，JA 全中的審計部門將作為審計法人剝離出去，採取統一由註冊會計師實施外部審計的機制。地方農協可從民

³² (1) 漸進途徑（gradualist approach）：強調日本農業已漸進式途徑進行改革，由 MAFF 推動，JA 協助推動而被與過多組織密切的研究者所支持；(2) 市場導向改革（market-oriented reforms）：將官僚－農林族議員－農協間的鐵三角視為農業改革基本問題，必須予以打破，並以市場導向改革及深化的貿易自由化做為思維；(3) 中間立場（middle ground）：這是一小群研究者想要築起兩派間鴻溝的橋梁，強調先分析基本市場導向改革的可行性（feasibility），而非是宣揚值得嚮往的事物（desirability）。上述三個派別都認為日本農業改革是有需要的，第一派反對參與 TPP，第二派支持 TPP 作為槓桿（lever）以克服制度抗拒，第三派的態度有點模糊，但支持進行可行的制度改革（feasible institutional reform）。Hugh Whittaker, Robert Scollay and John Gilbert, "TPP and the Future of Food Policy in Japan," op.cit.

³³ Yasutoshi Nishimura, "Abenomics and the Future of U.S.-Japan Relations: Japan's Growth Strategy and Its Impact on the U.S. Economy," Speech at the US Japan Institute Seminar, Washington DC, 29 April 2013.

³⁴ T. Aso, "What is Abenomics: Current and Future Steps of Japanese Economic Revival (mimeo)," 2013.



資料來源：吉田忠則，〈日本對農協系統實施大手術〉，《日經中文網》，2015年2月10日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/13102-20150210.html>。

圖1 農協五項改革內容

間審計法人和以 JA 全中為母體的審計法人中進行選擇。³⁵ 目的是透過廢除 JA 集團內 JA 全中原本巨大的強制約束力，進而促使地區農協和農戶在農作物的價格、服務及流路徑方面自由競爭。JA 全中以監查費等名義每年從地方農協收取約 80 億日元的分擔費用。同時，如果轉變成自願性團體，分擔費用將被取消，地方農業的自由度也將獲得提高。日本政府廢除 JA 全中的審計及指導權另一個目的，就是抑制 JA 全中的使用分擔費用發起反對參加 TPP 談判和企業涉足農業等運動。³⁶

³⁵ 〈日本全國農協中央會接受農協改革方案〉，《日經中文網》，2015年2月9日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/13095-20150209.html>。

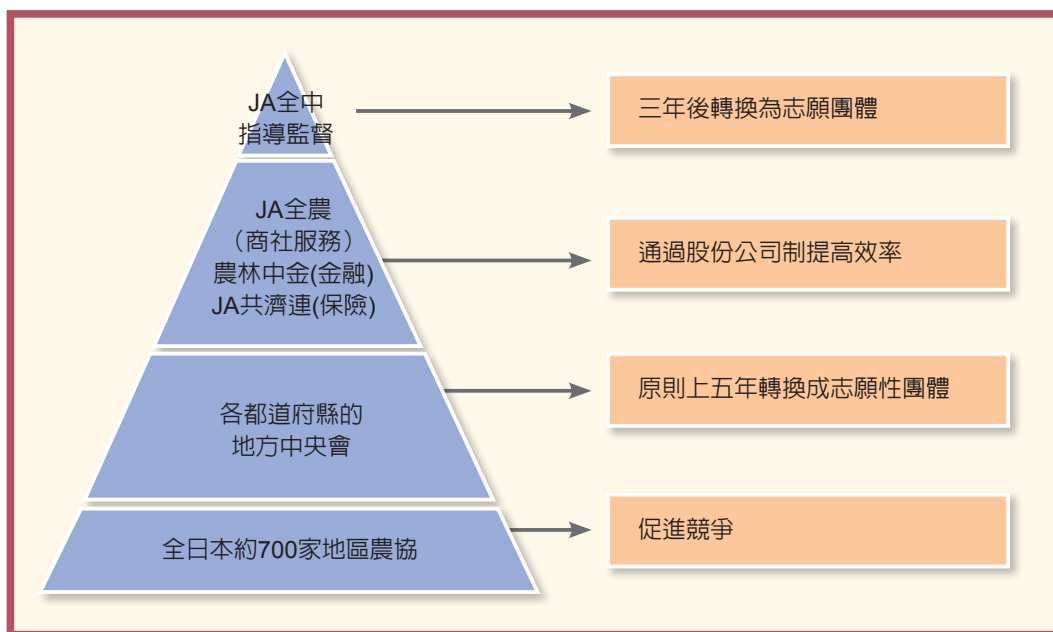
³⁶ 〈日本全國農協中央會接受農協改革方案〉，前引文。

(二) JA 全農（JA 經濟連）部分

另外，地方中央會原則上將在 5 年內轉變為自願性團體，具有商社服務功能的全國農業協同組合聯合會（JA 全農）也將轉換成股份公司，透過股份公司制來提高效率。企業對農業生產法人（由農戶和企業組成）的出資比例原則上也將從 25% 提高至 50% 以內。³⁷（圖 2）

(三) 日本全國約 700 個地方農協

將廢除其向全中支付的「負擔費用」，並將過半數理事改為專職農戶，由註冊會計師負責外部的升級。農協在 TPP 下所面臨的問題是，日本全國約 700 個地方農協將如何開展經營創新。與正在興起的農業法人不同的是，農協無需承擔農產品銷售的風險。³⁸



資料來源：〈日本農協要改了〉，《日經中文網》，2015 年 1 月 5 日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/12561-20150105.html>。

圖2 2015安倍晉三的JA集團改革方案

³⁷ 〈日本農協要改了〉，《日經中文網》，2015 年 1 月 5 日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/12561-20150105.html>。

³⁸ 吉田忠則，〈日本對農協系統實施大手術〉，《日經中文網》，2015 年 2 月 10 日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/13102-20150210.html>。

肆、日本農業在TPP中五大「神聖領域」談判

雖然日本改革農業與農協的腳步加速，但由於日本的製造業和農業在關稅體系的不對稱（asymmetric），部分人士認為日本將在 TPP 中運用「交換策略」（exchange strategy）以農產品自由化換取美國汽車市場的開放，然而如 KIEP World Economy 報告所示，加入 TPP 前，日本仍排除五項「神聖領域」（five sacred items）（586 HS-9 tariff lines）農產品（乳製品、糖、牛肉、豬肉、稻米）的關稅自由化。³⁹ 自加入 TPP 談判後，日本將被要求較過去有更多讓步，例如紐西蘭將的施壓日本開放其乳製品及牛肉市場，而這些開放也是澳洲與美國所期待的。而就美國的部分而言，將設法終結日本的豬肉進口訂價制度（the pork import pricing system）。智利、墨西哥和加拿大同樣在這部分也有利益，必然也會採取與美國相同立場。此外，在稻米方面，也許日本最終可自談判中排除，但必須在其他地方以大幅度的讓步條件做為交換。⁴⁰ 下分述這些「神聖領域」農產品的談判癥結與成果。

一、乳製品

日本乳製品的一般應用關稅（average applied tariff）是 93.3%，最高的單一關稅（single tariff）高達 650%，⁴¹ 除了高關稅還設立關稅配額（tariff quota，以下簡稱 TRQs）。⁴² 農林水產省（MAFF）與農畜產業振興機構（Agriculture and

³⁹ Gyu Pan Kim, Hyong Kun Lee and Eun Ji Kim, "Japan's FTA Strategy and Its Implications for Korea," KIEP World Economy Update, Vol.5 No.6 (March 27 2015), pp.1-7.

⁴⁰ Chris Clague, "Japan, the TPP, and Agriculture," 7 December 2011, http://www.promarconsulting.com/site/wp-content/uploads/files/Special_Report_03_Japan_TPP_Agriculture.pdf.p.2.

⁴¹ WTO, "World Trade Profile 2013," http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles13_e.pdf.

⁴² 關稅配額（tariff quota, TRQ）是烏拉圭回合農業談判的重要談判成果，結合關稅與進口配額二種方式，對配額內進口課徵低（或零）關稅，配額外進口課徵高關稅，來確保 GATT/WTO 會員的敏感農產品能有最低的市場進入（minimum access）水準，並且成功撤除過去在農產品貿易普遍存在的禁止進口、數量限制（quantitative restrictions）等非關稅貿易障礙（non-tariff trade barriers, NTBs），實為農業貿易改革過程中有效且廣受會員歡迎的過渡性措施。陳逸潔，〈WTO 農業談判 關稅配額產品議題初探〉，《WTO 電子報》，第 125 期（2008 年 8 月 15 日），中華經濟研究院 WTO 中心，http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=78144。

Livestock Industries Corporation，以下簡稱 ALIC) 掌握了這些 TRQs 的進口時程與數量制定，因此也稱「骯髒的關稅化」(dirty tariffication)。⁴³ 此外，日本對於乳製品還設有特殊防衛機制 (special safeguard measures) 以提高關稅，許多的數量基準是相當低，所以經常啟動防衛機制，因此事實上，日本最近幾年來向 WTO 通報的 TRQs 的管理與執行的都是乳製品。⁴⁴ 因此，日本與其 TPP 的談判夥伴的癥結點之一在於，TPP 的成員包括了世界最大的三個乳製品出口者，即紐西蘭、澳洲與美國，他們都對進入日本這個更大的市場有相當高的期待。

而 TPP12 個國家占世界乳製品出口的 47%，另外在亞洲國家中，連限制頗多的日韓都大量進口，美國與中國則對乳製品需求激增成長，分別為第一、二名進口者。因此，乳製品的自由化絕對是 TPP 談判中的癥結所在，⁴⁵ 紐西蘭的「恆天然集團」(Fonterra) 與「美國乳業公司」(Dairy America) 合作，攻進美國市場。⁴⁶ TPP 在乳製品方面一度無甚進展，因為紐西蘭希望更進一步解除夥伴國內限制獲得更深的自由化，尤其是打開美加兩國的市場。美國官方聽取有關此提案的批評，並非擔憂紐西蘭出口者的產品將淹沒美國市場，而是因為關切此種改革可能抑制美國市場的乳製品價格，最終導致美國現行乳製品政策的大幅改變。矛盾的是，美國官方卻對加拿大乳製品政策施加以「紐西蘭式要求」(New-Zealand style

⁴³ Alan Swinbank, "Dirty Tariffication Revisited: The EU and Sugar," *Journal Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol.5 (2004), <http://ideas.repec.org/a/ags/ecjilt/23851.html>.

⁴⁴ 依烏拉圭回合農業協定 (Uruguay Round Agreement on Agriculture, URAA) 來看，WTO 對會員 TRQ 產品的管理方式 (TRQ administration methods) 的要求僅包括在減讓表中詳述採取 TRQ 進口的產品稅項、配額量與配額內稅率等資料，以及每年應定期向 WTO 通報該 TRQ 產品的管理與執行情形即可。〈WTO 農業談判關稅配額產品議題初探〉，中華經濟研究院，2008 年 8 月 15 日，www.wto.org.tw/SmartKMS/www/.../wtoepaper/article125.htm。

⁴⁵ "Sticking Points in TPP Negotiations, Peterson Institute for International Economics," 2012, pp.17-40, http://www.piie.com/publications/chapters_preview/6727/04iie6727.pdf.

⁴⁶ 紐西蘭的「恆天然集團」(Fonterra) 其生產總值占全國 90%，主要以高附加價值產品如奶粉與蛋白質為主。「恆天然集團」透過其與美國最大乳製品業者「美國乳業公司」(Dairy America) 合作，而成為美國市場的主要參與者。

demands)，作為加拿大進入 TPP 談判的部分討論之一，⁴⁷ 可見得美國、加拿大與紐西蘭在談判立場上的不一致與紛歧。⁴⁸

更甚者，加拿大和墨西哥的加入 TPP 使得乳製品談判更加複雜化，因為兩個國家都對於特定乳製品課以高關稅，⁴⁹ 並以動植物衛生檢疫（Sanitary and Phytosanitary Standards，以下簡稱 SPS）作為限制進口的壁壘，其中加拿大對維持其乳製品、禽肉及蛋設有供應管理系統（supply management system），藉由高關稅限制進口來保護其產業的立場十分強硬，因為有五分之四的酪農及乳製品產業集中於魁北克省及安大略省區域，其人數足以影響加拿大的政治。⁵⁰ 此外，TPP 未來若加入韓國等國，其高關稅、嚴格的關稅率配額、投資限制等，將使談判更形複雜，但從另一方面來說，日韓的加入也使 TPP 國家獲得出口機會，2011 年分別日韓分別進口了 18 億美金與 80 億美金乳製品，其主要進口國來自於紐西蘭與美國。⁵¹

⁴⁷ 基於此一原因，某些團體例如全國牛乳生產者聯盟（National Milk Producers Federation）要求將乳製品自 TPP 談判中撤除，National Milk Producers Federation, "US, New Zealand Dairy Trade Should be Excluded in Trans-Pacific Agreement, Urge NMPF and USDEC," 17 December 2009.

⁴⁸ 美國乳製品出口協會（U.S. Dairy Export Council, USDEC）及全國牛乳生產者聯盟（National Milk Producers Federation, NMPF）等乳製品產業團體雖要求加拿大乳製品完全自由貿易，卻堅持反對 USTR 對紐西蘭乳製品自由開放，並聲稱並非其立場不一致，而是因為紐西蘭 90% 牛乳由 Fonterra 公司收購，該公司不受國家競爭法規範，導致近乎市場壟斷，造成國外競爭者不公平之競爭，扭曲國際乳製品貿易。林麗芳，〈加拿大參與 TPP 對美國乳製品談判立場之可能影響評析〉，《農政與農情》，第 245 期，2012 年 11 月，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2446492>。

⁴⁹ 與美國相同，加拿大為保護乳製品產業，實施關稅配額，配額外採取高關稅，多項乳製品配額外之關稅高達 200% -313%，約為美國配額外關稅之 2 倍。因此，美國乳製品出口協會（U.S. Dairy Export Council, USDEC）及全國牛乳生產者聯盟（National Milk Producers Federation, NMPF）之估計，倘能在 TPP 中將加拿大之貿易障礙排除，乳製品市場貿易金額即可達到 10 億美元。林麗芳，前引文。

⁵⁰ 加拿大總理 Stephen Harper 表示，加拿大並非是在承諾任何條件之情況下，成為 TPP 談判成員國，且加拿大政府並未公開或私下承諾將進行任何國內供應管理系統改革，因為維持乳製品及禽肉供應管理系統向來是加拿大之農業政策，尤其加拿大 1 萬 3,200 家乳製品農場中，有五分之四的酪農及乳製品產業集中於魁北克省及安大略省區域，為選票考量，加拿大保守派主張維持供應管理系統，將乳製品排除於 TPP 談判之外。林麗芳，前引文。

⁵¹ Dairy Trader, "Dairy Consumption for ASEAN Member States Will Double by 2050," American Products Institute, 17 October 2013, <https://www.adpi.org/tabid/74/mid/419/newsid419/2551/Dairy-Consumption-for-ASEAN-Member-States-Will-Double-by-2050/Default.aspx>.

在日本農業改革與貿易自由化的爭論中，乳製品較少被提及，也許因為當與 160 萬的稻農比起來時，參與的 2 萬農家是個極小數目，但日本乳製品自由化仍有下列問題。首先，日本乳製品生產呈現雙重結構（bifurcated structure），近半（52%）的 750 萬噸生產於北海道農田，平均大約每一牧場有 70 隻牛，主要有 76% 是加工處理，另一半在北海道以外製造，平均大約每一牧場 35 隻牛，主要有 88% 是加工處理。⁵² 其次，影響乳製品業的因素包括農業投資環境的變化，如不穩定的飼料價格與飼料成本的提高、補助金的萎縮等。另外，大規模農田（mega farms）的增加之影響，也可能使產業的承繼者失去經營興趣。而北海道平均乳製品業者年齡增加，在更大的農田如十勝（Tokachi）、帶廣（Obihiro）等區域有接班人的問題等，上述種種因素使得乳製品經營在日本絕非易事。⁵³ 但 Hugh Whittaker, Robert Scollay 與 John Gilbert 等人認為，日本乳製品業的改革策略可重新配置其乳製品產業資源，而國內價格下跌可由出口到韓國、大陸及臺灣而彌補其國內市場的損失，對於 TPP 日本乳製品調整的整體代價似乎相當小，在政府可以補償的範圍內，⁵⁴ 因此日本乳製品的改革仍有賴後續觀察。

而在 2015 年 TPP 的達成協議中，由於加拿大與美國的堅守底線、讓步甚少而導致成果有限。在 TPP 下加拿大已提出少數開放的乳製品進口品項，大多數將來自美國，然而美國認為「美國只準備開放進口某些國家的乳製品，前提是除非這些國家先得到加拿大的市場進入」，因此，加拿大嚴格的供應管理系統可說是美國、紐西蘭與澳洲在 TPP 中亟欲扭轉的 TPP 關鍵因素之一。⁵⁵ 相較之下，澳洲獲得較日澳 FTA 談判更進一步的乳製品市場，包括 TPP 生效後日本立即撤除關稅的起司、脫脂牛奶與奶油等。⁵⁶

⁵² Hugh Whittaker, Robert Scollay and John Gilbert, op.cit.

⁵³ Agriculture, Forestry and Fisheries Long-Term Finance Association, Survey Report on the Prospects for Hokkaido's Dairy and Mega-Farms (Sapporo: Agriculture, Forestry and Fisheries Long-Term Finance Association, 2005) .

⁵⁴ Hugh Whittaker, Robert Scollay and John Gilbert, op.cit.

⁵⁵ Anna Vidot , "TPP to Cut Agricultural Tariffs Across the Board, but US Sugar Protections Remain," 7 Oct 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-10-06/agriculture-tariffs-to-fall-under-tpp/6830138>.

⁵⁶ Anna Vidot ,op.cit.

二、糖

日本的糖業從價稅等值 (Ad Valorem Equivalent, AVEs)⁵⁷ 幾乎達到 400%，而澱粉、糖代替品如主要成分由基因改造玉米製造的「高果糖玉米糖漿」(High-fructose corn syrup, HFCS)，以及包含糖的成品其關稅也相當高。農畜產業振興機構有效控制了日本有關糖的進口配額，⁵⁸ 並採取等於 GATT「琥珀色措施」(Amber Box)⁵⁹ 的總體支持政策 (Aggregate Measure of Support, AMS)⁶⁰ 以價格補償、有效控制生產者價格與高關稅的方式來保護其糖產業。

糖在美澳 FTA 談判中被排除，可說為日本參與 TPP 設下一個可循的先例。到目前為止，糖已從所有日本的經濟夥伴協定中被排除，雖然與稻米一樣，糖唯一在夥伴國中造成議題的是泰國，⁶¹ 然而更重要的意涵是，前述糖被自美澳 FTA 談判中排除，可以為日本參與 TPP 設下一個先例，至少在美國 FTA 的形式與受保護的糖部門中，澳洲可說是日本的「盟友」。然而，澳洲本身對於 2004 年洽簽的美澳

⁵⁷ 從價稅等值 (Advalorem equivalents, AVEs) 係指將從量稅 (specific duty) 等非從價稅，透過某種公式以轉換成相同課徵水準的等值從價稅稅率，例如將原本進口一公斤牛肉課徵關稅 10 元，透過公式與資料，轉換成課徵進口牛肉總價值 3.5% 的關稅，我國 1,384 項八位碼稅號之農產品 (不包括漁產品) 中有 106 項是採非從價稅課徵，而這些產品多是臺灣的敏感性產品，包括稻米、牛肉、乳品等。陳逸潔，〈從價稅等值 (Advalorem equivalents, AVEs)〉，《工總貿易發展組 國際經貿服務網》，2005 年，http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module24.php?id=18&module_class=4&t_type=0。

⁵⁸ ALIC 的層級在日本的農林水產省 (MAFF) 之下，並負責訂定乳製品進口 TRQ，也包括糖與澱粉。ALIC 的主要責任是要維持價格穩定性，其在價格超出或不及某設定價格時買賣股票，並且在國內生產短缺時予以補償。

⁵⁹ 〈琥珀色措施 AmberBox〉，「琥珀色措施」又稱黃箱補貼，為境內支持措施之一，係指依烏拉圭回合農業協定第六條規定，除了符合綠色措施與藍色措施外，所有被認為會扭曲生產和貿易的境內支持措施皆含括在內，且須納入農業境內總支持 (AMS) 削減計算之措施，例如價格支持措施、或其他與生產水平有關的補貼 (倉儲費用補貼、利息補貼) 等。中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，擷取日期 2015 年 6 月 23 日，<http://web.wtocommerce.org.tw/Dictionary.aspx?pid=25>。〈農業境內總支持 Aggregate Measurement of Support, AMS〉，簡稱 AMS，係指凡可能產生價格支持效果或扭曲貿易之「琥珀色措施」(amber box)，以貨幣單位表示的每年國內支持水準，會員應於減讓表中承諾削減。依據 WTO《農業協定》，AMS 必須逐年削減，已開發國家應於六年內削減基期年 (1986 至 1988 年) AMS 的 20%，開發中國家應於 10 年內削減 13%。中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，擷取日期 2015 年 6 月 23 日，<http://web.wtocommerce.org.tw/Dictionary.aspx?pid=11>。

⁶⁰ Malick Diarrassouba, "The Incidence of Agricultural Support on Trade of Refined Sugar," *International Journal of Business and Economics Research*, Vol.2, No.3 (2013), pp.77-83.

⁶¹ Shujiro Urata, "Japan's FTA Strategy and Free Trade Area of Asia Pacific (FTAAP)," *Pacific Economic Cooperation Council, PECC/ABAC Joint Study on Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP) 2007 Papers*, 2007, <https://www.pecc.org/resources/trade-and-investment-1/2038-japans-fta-strategy-and-free-trade-area-of-asia-pacific-ftaap/file>.

FTA 中排除了糖的談判表達強烈不滿，因此，澳洲想透過 TPP 重新獲得糖市場進入的談判機會，而美國官員也拒絕重新思考現存 TPP 中的談判時程表，但對糖業大國澳洲而言，加入 TPP 即是希望創造新的出口機會，因而重新施壓有關美國在糖貿易方面的改革。

雖然日韓的保護主義在糖部門上較不明顯，因為在 TPP 的成員及候選國中，日韓是糖的淨進口國，因此這兩個國家對糖的保護主義本能（*protectionist instinct*）不若對於其他部門那麼強烈，而泰國是亞洲國家糖的主要供應者，供應越南、馬來西亞和其他 TPP 國家等，澳洲製糖業者稱許日本在 TPP 中的減讓超越了日澳經濟夥伴協定，如代表澳洲糖業在亞特蘭大談判的澳洲製糖業（*the Australian Sugar Milling Council*）主席 Dominic Nolan 表示，「TPP 將提供糖業對日本的市場進入，並超越日澳經濟夥伴協定」、「此減讓可造成澳洲糖產業進入日本市場每公噸 25 美金的減讓」。因此，他肯定日本「在此一成果展現在 TPP 中的領導權與承諾」。⁶²

雖然如此，ALIC 的價格保護與補貼仍使日本的糖產業仍被視為擁抱 TPP 的棘手議題，TPP 談判中日本糖市場的開放，可能對以下三個縣產生衝擊，日本的糖生產集中在三個縣：北海道（*Hokkaido*）（種植甜菜）、鹿兒島（*Kagoshima*）（種植甘蔗）與沖繩（種植甘蔗）。⁶³ 至少一開始時，糖市場的開放可能對沖繩產生不成比例的衝擊（*disproportionate impact*），然而時間一久，鹿兒島和北海道都會受到影響，這可能是日本政府所必須思考的。

三、稻米

如同前述，稻米素來被稱為日本的第三軌貿易政治，由農林水產省食物局（*MAFF Food Agency*）進行管理，提高定價與收購制度，然而這些進口很少能直接到消費者手中，就稻米方面來看，日本稻米免稅最低進口量配額（*minimum*

⁶² Anna Vidot ,op.cit.

⁶³ 其中北海道的甜菜所製的糖約占了日本年度總產量約 75-80%，沖繩占比例約 10-15%，鹿兒島（*Kagoshima*）約佔 7-8%，請參考 Chris Clague, "Japan, the TPP, and Agriculture," 7 December 2011, http://www.promarconsulting.com/site/wp-content/uploads/files/Special_Report_03_Japan_TPP_Agriculture.pdf.

access quota) 為 77 萬公噸，在此配額內之稻米進口免稅，配額外關稅達 778%。⁶⁴ 由於日本政府對進口稻米課徵配額外的 778% 之關稅，另提供 130 萬農民財務補助及 340 萬個就業機會，因此稻農高度仰賴政府的貿易保護。⁶⁵ 雖然日本幾乎所有的 EPAs 幾乎都排除了稻米，日泰 EPA 是唯一能造成爭議的議題。然而，TPP 中的美國與紐西蘭都希望開放稻米，在 2011 年發布在夏威夷的 APEC 會議上的領袖宣言中，美國宣稱 TPP 的關稅期程表「涵蓋所有貨品」(will cover all good)，⁶⁶ 也被解讀為將包括稻米在內，此外，紐西蘭部長也公開發表談判表示 TPP 農業談判「必須包括稻米在內」，此評論似乎針對日本，因為目前 TPP 國家中的稻米貿易並不高。⁶⁷

目前 TPP 國家中，澳洲、汶萊、紐西蘭、秘魯與新加坡等國有較自由化稻米市場，智利有 6% 的稻米進口關稅，而美國視稻米產品而徵收差異的關稅，從每公噸 18-21 美元不等。越南與馬來西亞使用較高的關稅，例如越南 20-40%，馬來西亞為 40%。日本與韓國則維持更嚴格的稻米進口控制，例如超過配額關稅者其關稅可能高達或超過 700%。⁶⁸ 從過去的 FTA 談判像是東協加一或東協加三皆免除稻米的可能，稻米議題也在美韓 FTA 中被排除，日本希望在加入 TPP 時也沿用這些先例。

有前例顯示日本有機會設法將稻米自 TPP 中排除，三個國家包括美國、澳洲和越南，表示有興趣進入日本的稻米市場，然而排除的最強的前例應該是美韓 FTA，其中美國同意完全排除韓國的稻米，當美韓談判此議題時，韓國援引美澳 FTA 中也排除澳洲的糖作為理由，希望排除韓國稻米作為談判先例，這也是日本

⁶⁴ 陳逸潔，〈RTA/各國情勢分析：TPP 日美雙邊磋商有望就農產品及汽車關稅達成重要協議〉，中華經濟研究院 WTO 與 RTA 中心，104 年 1 月份國際經貿規範動態分析，2015 年 1 月 31 日，<http://web.wto.org.tw/Page.aspx?nid=121&pid=260416>。

⁶⁵ 經濟部國際貿易局摘譯，〈TPP 及美日貿易談判政經情勢分析報告〉，前引文。

⁶⁶ 2011 Leaders' Declaration, Honolulu, Hawaii, United States, 12 - 13 Nov 2011, The Honolulu Declaration - Toward a Seamless Regional Economy, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011_aelm.aspx.

⁶⁷ Charles Finny, "TPP: A New Zealand Perspective," accessed on 6 March 2015, <http://iis-db.stanford.edu/evnts/7924/Finny.StanfordTPP.pdf>.

⁶⁸ Alvaro Durand-Morat and Eric J. Wailes, "The Trans-Pacific Partnership and Its Potential Impact on the Rice Market: Implications for Japan and the Partners," 2011.

在 TPP 中可能較有利可循的前例。但事實上不如想像中這麼簡單，若排除稻米將必須用「稻米換取 X 產品」(rice for product-x) 的妥協模式，以換取談判桌上移除稻米，例如要求美國放寬日本汽車的進口量以換取日本增加美國稻米的進口量。⁶⁹2015 年 4 月的談判進程是日美仍在進口量上僵持不下，日本限制美國稻米每年只能進口 5 萬噸，美國則要求放寬至 20 萬噸，但日本經濟產業大臣甘利明強調，對於美方的要求，日本不會照單全收，也不會有任何讓步。⁷⁰而在 2015 年 10 月 5 日談判達成時，日本仍承諾給美國 5 萬噸的關稅配額，但將在 13 年後提高到 7 萬噸，⁷¹算是小幅的讓步，然而，對於稻米在日本的高度受保護，與高度的政治象徵意義，澳洲稻農協會 (Rice growers' Association) 主席 Andrew Bomm 形容「TPP (諸國) 的獲利微薄，但至少它是個開始」(the TPP gains are "modest", but at least it's a start)。⁷²

而對於日本稻業而言，日本稻農世代 (cohort) 的年齡老化程度將是日本稻業最大挑戰，對於在 TPP 直接衝擊到來之前，日本稻業就會有極大改變是無庸置疑的，且可預見日本稻農世代的年齡老化程度，2010 年稻農 75 歲以上者占 31%，70-74 歲、65-69 歲、60-64 歲分別占 17%、14%、12%，到 2021 年將分別為 86 歲、81-86 歲、76-80 歲、71-75 歲，因此據估計到 2021 年 75% 以上的稻農將超過 70 歲。⁷³在稻米的改革與制度方面，1998 年政府實施了收入穩定方案 (income stabilization program)，與 2010 年新農田制度「稻田所得支持直接補助」(Income Support Direct Payment for Rice Farming)，對於不同作物採多型態

⁶⁹ 李宜靜，〈日本可能增加美國稻米進口量以推進 TPP 談判〉，《工業總會貿易發展組國際經貿服務網》，2015 年 1 月 29 日。

⁷⁰ 日本稻米最低進口量配額 (minimum access quota) 為 77 萬噸，在此配額內之稻米進口免稅，配額外關稅達 778%。目前美國在配額內的進口量約 1 萬噸，美國要求日本提高進口配額至 20 萬噸，〈日、美 TPP 談判日堅守稻米進口底線〉，《自由時報電子報》，2015 年 4 月 20 日，<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1292412>。

⁷¹ 劉憲傑，〈TPP 談判內容三大重點藥品、汽車與農產品〉，《鉅亨網》，2015 年 10 月 6 日，<http://m.cnyes.com/news/article.aspx?PageSize=10&id=20151006113604709944210&page=index&PageIndex=1&flag=top&cname=%E7%BE%8E%E6%B4%B2%E7%B8%BD%E7%B6%93>。

⁷² 澳洲獲得 6000 噸的關稅配額，之後則提升到 8400 噸。Anna Vidot, op.cit.

⁷³ Hugh Whittaker, Robert Scollay and John Gilbert, op.cit.

的補助方式與鼓勵休耕政策，⁷⁴ 但外界反對的聲音認為在近期全面導入直接所得補貼方式的條件尚未成熟，因為日本農業尚不具備國際競爭的能力，當前最重要的政策是進行「結構性改革」(structure reform)，通過擴大經營規模以達成降低農產品成本提升農業競爭力的目標，同時以培養核心專業農家逐步增加為目的。⁷⁵

在 TPP 真正執行前還需時間，因此，據估直到 2021 年 TPP 將不會對日本稻米有直接衝擊，而最有可能的關鍵點是在 2023 年，屆時日本若還沒有措施來改善日本稻米的價格競爭力時，衝擊必然不小。依 Hugh Whittaker, Robert Scollay 與 John Gilbert 樂觀的看法認為，日本稻米近年來的出口其實已結合價格與品質，具有國際競爭力潛能。⁷⁶ 而日本的考量是若 TPP 中排除稻米的話，將使 TPP 談判陷入僵局，至少在目前形式它將違反 TPP 的核心原則，但在日本農業遊說勢力正漸漸消褪之際，稻米仍然將是一個重要的政治關鍵因素。

四、牛肉

美國希望日本解除狂牛病條款限制，作為日本進入 TPP 談判的先決條件，日本是僅次於俄羅斯的第二大牛肉進口國，澳洲、美國與紐西蘭長久以來都是該國的主要供應者，然而美國自 2004-2005 年間發現狂牛病 (bovine spongiform encephalopathy, 以下簡稱 BSE) 開始，其牛肉所占日本進口比例即接近 0 或掉到 0。雖然美國進口已恢復它與日本間的進口，並達成協定允許 20 個月以下的牛隻進口，但在 2010 年美國進口到日本的牛肉數量仍只占 BSE 發現前的三分之一。⁷⁷ 日本也對於有關 BSE 相關的鬆綁限制與美國談判經年，美國認為日本應遵

⁷⁴ 其給付條件為必需有收穫和販售的行為，放棄收穫者不給付，以出貨契約確認。在給付單價方面，為使制度通俗易懂，大幅度地簡化直接給付標準，採全國統一單價。(1) 糧食作物：按照種植面積以統一單價給付。(2) 其他作物：依各地實際狀態，由都道府縣或都道府縣協會設定作物，給付 10,000 日圓/10 公畝。(3) 第二期作物：對於第一期為主食用米，第二期為主要糧食作物之種植組合，或兩期作皆為主要糧食作物組合的第二期作物（二期作為蔬菜或其他作物者，不適用此項給付），給付 15,000 日圓 / 10 公畝，同時，採取多形態休耕政策，只要農家貫徹休耕政策就給予補貼，不遵守就不予補貼；轉作部分，稻米參與休耕有很高的補貼，不遵守者雖不予補貼，請參考 MAFF, "FY 2012 Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan," 31 July 2012. 與林美華，〈考察日本稻田多元化利用措施〉，行政院農業委員會農糧署，2010 年。

⁷⁵ 林美華，前引文。

⁷⁶ Hugh Whittaker, Robert Scollay and John Gilbert, op.cit.

⁷⁷ John Giamalva, "Japan Allows Expanded Access for U.S. Beef," Executive Briefing on Trade, July 2013, http://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/GiamalvaMcConnellJapanBeef07102013.p df.

循「世界動物健康組織」(World Organization for Animal Health, OIE)，承認美國現在只是處於 BSE 的控管風險 (controlled risk) 狀態而已。

美國牛肉產業團體希望日本能解除狂牛病條款限制，作為日本進入 TPP 談判的先決條件，在現行貿易及關稅的面向上，日本需要減讓牛肉關稅，以及調整特殊防衛機制，在現行制度下牛肉的關稅設定在 38.5%，但若季進口超過數量基準的話，日本有選擇可將關稅提高到 50%。綜言之，牛肉談判癥結還是在於狂牛病，美國希望日本在 TPP 中做出與韓國在美韓 FTA 相同標準的承諾。

不單是美國，澳洲對於進入日本市場亦有相當期待，希望在 TPP 的牛肉進口要求比日澳經濟夥伴協定中更優的條件，⁷⁸ 在眾多敏感部門中，牛肉算是對早期牛肉進口自由化調適較佳者，成功地發展出頂級和牛 (wagyū brand)，建立起對於頂級和牛市場，並實際上地與進口牛肉做出市場區隔。有此市場分隔作為先例，TPP 撤銷日本 38.5% 關稅，直到 2025 年完全執行為止，將不會對日本國內頂級和牛的需求有很大衝擊，而較有可能造成衝擊的是酪農業者。

2015 年 10 月 5 日的談判結果，TPP 國家對日本牛肉市場的開放期待可謂小有斬獲，尤其就澳洲而言，冷凍牛肉獲得比在日澳 FTA 中更佳的條件，日本將在 TPP 生效時立即將原本 38.5% 關稅降為 27.5%。在 15 年內降低關稅為 9%，⁷⁹ 另外伴隨的談判獲利是，日本也將在 15 年內完全刪除其紅肉加工品的關稅，目前約維持在 6-50% 左右，而大部份的日本牲口內臟關稅將在 15 年內刪除。⁸⁰ 此外，在 TPP 聯合聲明中，加拿大、秘魯與墨西哥也針對牛肉與羊肉等作出不同期程與幅度的降稅。

⁷⁸ 日澳 EPA 係於 2015 年 1 月生效，澳洲產牛肉之輸日關稅將於 15 至 18 年內，自 38.5% 削減至 20% 前後。澳洲農業部長 Barnaby Joyce 表示，將在 TPP 談判中要求執行期間更短、關稅更低之牛肉市場開放。經濟部 / 臺北駐日經濟文化代表處經濟組，〈澳洲將在 TPP 談判之牛肉關稅議題，對日本要求優於日澳經濟夥伴協定 (EPA) 之市場開放〉，2015 年 3 月 6 日，<http://ylss.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7822141/C>。

⁷⁹ TPP 中牛肉的談判條件較日澳 FTA 為嚴格，其中冷凍牛肉的關稅分別是，在 15 年內冷藏牛肉 (chilled beef) 關稅降到 23.5%，冷凍牛肉 (frozen beef) 關稅降到 19.5%。Anna Vidot, op.cit.

⁸⁰ Anna Vidot, op.cit.

五、豬肉

日本的豬肉多從美國、加拿大、智利、墨西哥進口，且受到「門檻價格制度」(Gate Price System，以下簡稱 GPS) 之約束，此制度引發美國的強烈不滿。日本是全球最大的豬肉進口國，在 2010 年超過 750,000 噸，而長久以來美國就是它的主要供應國，最近幾年美國進口豬肉約占日本進口豬肉總量的 40%。⁸¹ 在 GPS 之下，以在日本政府所設定的每公斤價格之上或之下課徵進口稅，在該價格之下的進口藉由一個額外課徵最高為 4.3% 的稅率，被課以接近政府每公斤訂價的稅率，而進口若超過指定價格的則直接課以 4.3% 稅率。⁸²

日墨 FTA 中亦訂有「特殊國家關稅配額」(country-specific TRQ)⁸³，日本在過去聲明它將會在 WTO 談判 GPS，但其它 TPP 國家似乎不大可能接受此一立場，特別是美國與智利。到目前為止，唯一與日本有主要豬肉進口聲明的雙邊協定是它與墨西哥的經濟夥伴協定 (Japan-Mexico Economic Partnership Agreement, EPA)。日本給予墨西哥一個每年向上調升的「特殊國家關稅配額」，現在約 83,000 噸，TRQ 之內的進口受 GPS 所支配，但額外關稅已降至 2.2%，而墨西哥豬肉也不再包含於特別防衛機制內。

TPP 的最終協商結果是日本同意在高價豬肉的部分，於 TPP 生效 10 年內將原本 4.3% 的關稅刪除，而在低價豬肉的部分，同樣在 TPP 生效 10 年期間內將原本關稅每公斤 482 日圓降至每公斤 50 日圓。日本作為美國最大的豬肉出口國，雖然關稅擬分期刪除，但雙方同意當進口波動時設定可暫返高關稅的防衛機制。⁸⁴ 綜言之，日本對牛豬肉採漸進式的自由化政策，以保護國內牛農與豬農免於受到 FTA 及 TPP 的衝擊。

⁸¹ National Pork Producers Council, "NPPC Calls On Japan To Nix 'Gate Price' On Pork," Washington, D.C., 14 Aug 2014, <http://www.nppc.org/2014/08/nppc-calls-on-japan-to-nix-gate-price-on-pork/>.

⁸² "Japan, U.S. Resume Working-Level TPP Talks," The Japan Times, 3 Feb 2015, <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/02/03/business/economy-business/japan-u-s-resume-working-level-tpp-talks-2/>.

⁸³ "Agreement in Principle on the Re-Consultation of the Japan-Mexico EPA," 22 February 2011, http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2011/2/0222_02.html.

⁸⁴ Masakuni Oshirabe, "Ring Accord on Farm Products, Japan Agrees to Slash Pork, Beef Tariffs," Nikkei Asian Review, 2 October 2015, <http://asia.nikkei.com/Features/Trans-Pacific-Partnership/Japan-agrees-to-slash-pork-beef-tariffs>.

小結：從以上日本農業五大神聖領域在 TPP 的談判，可發現日本農業採「漸進式自由化」、逐步淘汰（phase out）等分期降稅策略，使國內的農業改革在面臨歐美自由化叩關時仍可有餘裕充分進行。同時，雖然面對國內強大的農業團體，在 TPP 的最終達成談判桌上日本不得不大幅放寬敏感產品中的牛肉、豬肉與其他項目，五大神聖領域之外的其他農產品如小麥、雞肉、水果等，則分期降至零關稅。⁸⁵ 然而，乳製品與稻米的開放幅度不大，仍屬於堅持項目。

伍、結論

TPP 和 RCEP 代表了兩種對於「安倍經濟學」中作為振興日本經濟要素的互補途徑（complementary approaches），在日本的人口與勞動力面對老化之際，參與此種巨型 FTA 區域化經濟整合將可望增加與改善日本的生產力，增加日本的開放與對於外國直接投資（foreign direct investment, FDI）吸引力等，並可增加日本的區域政治與經濟影響力。日本過去參與的 FTA 自由化的程度不高，而它的參與 TPP 正反映了現今 FTAs「超 WTO」（WTO-Plus）的特質，亦即涵蓋國營企業、競爭政策、勞工標準、環境標準、政府採購、智慧財產權在內的全面高標準，日本也審思地檢視了這些面向。而其中農業議題的談判尤其為日本國內外所關注，TPP 國家希望藉此取得進入日本農產品市場的捷徑，而日本國內在計劃談判 TPP 初期，也掀起 TPP 攸關國內農業存續的爭議巨浪。尚且，TPP 農業議題所關係到日本與其他國家的不僅只有農產品的價格高低與貿易壁壘的移除，實則關係到多面向，例如食物主權、糧食安全、多功能的鄉村生活及永續發展、投資競爭與採購規則等等，而這些都影響到日本在 TPP 所採取的農業策略。

⁸⁵ 例如進口小麥的價格將削減 45%，目前雞肉關稅為 8.5% -11.9%將逐漸分期停止，目前酒的關稅為 15%，將在七年內完全刪除，柑橘的關稅為 32%，也將在七年內完全刪除，葡萄類的關稅 17%也將在五年內完全刪除。Masakuni Oshirabe, "Ring Accord on Farm Products, Japan Agrees to Slash Pork, Beef Tariffs,"op.cit.

從上述探討可得知，日本農業的無法開放與現代化有其歷史根源，農協的壟斷農業訂價與掌控所有農產品產業的金融服務等面向是重要原因之一，隨著日本農業人口的老化、耕地的細碎與無法集中，以及農協在日本選舉的影響選票能力降低，日本農業正面臨極重要的十字路口，而 TPP 恰巧提供了日本農業改革臨門一腳的動力。2015 年初安倍晉三所提出的多項農業政策改革與針對農協所進行的組織調整，剝除了農協中央的稽查權與指導權使其降級為一般法人，且由上而下地調整了地方農協、區域農協等的結構，與鼓勵地方農業法人的成立，正說明日本農業組織結構的大幅轉型，主宰日本過去稻米政治的農協影響力正日漸降低。

2015 年 6 月 12 日因為賦與美國總統貿易談判授權的〈貿易促進授權法案〉(Trade Promotion Authority, 以下簡稱 TPA) 的配套措施〈貿易調整輔助法案〉(Trade Adjustment Act, 以下簡稱 TAA) 在美國國會未能過關而使 TPP 延宕，⁸⁶TPA 與 TAA 都是 TPP 的立法前置作業，TPA 因 TAA 未通過而卡關，民主黨領袖裴洛西 (Nancy Pelosi) 認為減緩「快速審批」的授權方式對美國人民更為有利，這對迫切得到貿易談判授權的美國總統歐巴馬來說是一次重大挫敗。雖然，TPP 等國在 2015 年 10 月 5 日達成協議，但離真正生效與實施似乎仍有漫漫前路。首先，TPP 的實施但書有兩個前提：(1)、至少需六個簽署國成功地批准該協定；(2)、此六個簽署國所占 GDP 需達整體的 85% 以上。⁸⁷

可見得 TPP 的生效關鍵仍在於美、日兩國的批准，因該兩國所占 GDP 達 TPP 總成員國的 85%，但以日本而言，安倍晉三的批准壓力仍來自於國會、內閣與農民團體，而歐巴馬所面臨的處境更為艱鉅，除了來自於國會與國內眾多團體外，2016 年的總統大選也是不確定變數之一。⁸⁸ 儘管如此，即使 TPP 得到兩國國

⁸⁶ 歐巴馬政府念茲在茲的《跨太平洋夥伴協定》(TPP) 12 日在國會踢到鐵板，眾議院雖然以 219 票贊成、211 票反對通過《貿易促進授權法案》(TPA)，但《貿易調整輔助法案》(TAA) 卻遭 302 票反對、126 票贊成的表決結果擋下，因此屬於配套法案的 TPA 也連帶無法生效。李忠謙，〈歐巴馬眾院踢鐵板同黨議員不挺 TPA〉，《風傳媒》，2015 年 6 月 13 日，<http://www.storm.mg/article/53163>。

⁸⁷ Ankit Panda, "Trans-Pacific Partnership: Prospects and Challenges," 9 October 2015, <http://thediplomat.com/2015/10/trans-pacific-partnership-prospects-and-challenges/>.

⁸⁸ Ankit Panda "Here's What Needs to Happen in Order for the Trans-Pacific Partnership to Become Binding," 8 October 2015, <http://thediplomat.com/2015/10/heres-what-needs-to-happen-in-order-for-the-trans-pacific-partnership-to-become-binding/>.

會批准，Hugh Whittaker, Robert Scollay 與 John Gilbert 等人指出，參與 TPP 並不會立刻導致日本農業的自由化，⁸⁹ 換言之，TPP 談判、達成、批准及進入實施至少需另兩年，以其他協定作為先例，TPP 中的會員要達成如農業的敏感部門自由化可展延到 10 年，因此兩者相加日本農業準備 TPP 的全面衝擊尚有 12 年的時間，若因此斷言日本農業的立即受到全面衝擊可能過早定論。

此外，在 TPP 農業議題的談判中，五大神聖領域各國各自有不同的立場與角力，形成一門關係錯縱複雜的國際政治經濟學，尤其從美國自認為「美國是世界貿易規則制定者」(US must write rules for global trade, not China)⁹⁰ 來制定 TPP 規則的角度來看，日本很難維持過去 FTA 排除敏感農產品的慣例，成為談判桌上的搭便車者 (free-rider)。從 TPP 的農業談判中也可看出，被要求開放市場的不僅是日本而已，各國對會員國間的農產品市場開放有一定的期待與要求，而談判向來是各項產品利益讓與得 (give and take)、保護與開放之間的妥協角力，因此，如何藉由參與 TPP 成為對本國農業開放有實質的貢獻，廢除或維持過去諸多關稅與非關稅壁壘等，皆是日本與其他國家產官學界所必須深思的。藉由 2015 年初安倍晉三所提出的農協改革，加上 TPP 中的部分農產品開放，至少為日本為參與 TPP 而作的農業調整邁出了一大步。日本面臨區域經濟整合的抉擇，一方面進行改善國內農業組織與競爭力的培養，一方面仍然積極進行區域經濟整合農業談判，所實施的雙軌並行策略，似乎值得臺灣與其他亞洲國家作為借鏡。🌐

⁸⁹ Hugh Whittaker, Robert Scollay and John Gilbert, op.cit.

⁹⁰ "US Must Write Rules for Global Trade Not China: Barack Obama," NDTV, 9 May 2015, <http://www.ndtv.com/world-news/us-must-write-rules-for-global-trade-not-china-barack-obama-761638>.

參考文獻

一、中文與日文資料

1. 王少普 (2010), 〈入泛太平洋戰略經濟伙伴關係協定? 日本陷兩難〉, 2010 年 11 月 09 日, 解放日報, <http://world.people.com.cn/BIG5/13164421.html>。
2. 〈日本全國農協中央會接受農協改革方案〉(2015), 《日經中文網》, 2015 年 2 月 9 日, <http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/13095-20150209.html>。
3. 〈日本農協要改了〉(2015), 《日經中文網》, 2015 年 1 月 5 日, <http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/12561-20150105.html>。
4. 〈日、美 TPP 談判日堅守稻米進口底線〉(2015), 《自由時報電子報》, 2015 年 4 月 20 日, <http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1292412>。
5. 吉田忠則 (2015), 〈日本對農協系統實施大手術〉, 《日經中文網》, 2015 年 2 月 10 日, <http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/13102-20150210.html>。
6. 尹懷哲 (2003), 〈操控日本的族議員〉, 臺灣日本綜合研究所網站, <http://www.japanresearch.org.tw/special-f-15.htm>。
7. 江啓臣 (2008), 〈2000 年後亞太區域架構的發展與演變: 兼論對臺灣的政治意涵〉, 《全球政治評論》, 第 21 期, 頁 83-106。
8. 李忠謙 (2015), 〈歐巴馬衆院踢鐵板同黨議員不挺 TPA〉, 風傳媒, 2015 年 6 月 13 日, <http://www.storm.mg/article/53163>。
9. 李舟生 (2014), 〈美日 TPP 談判面臨之困境——兼述日本農業振興方案〉, 2014 年 8 月 27 日。
10. 李宜靜 (2015), 〈日本可能增加美國稻米進口量以推進 TPP 談判〉, 《工業總會貿易發展組國際經貿服務網》, 2015 年 1 月 29 日。
11. 林良造 / 荒木一郎監修, 日米 FTA 研究 編著 (2007), 《日米 FTA 戰略——自由貿易協定で築く新たな經濟連携》(東京: ダイヤモンド社, 2007 年 4 月 12 日)。
12. 林美華 (2010), 〈考察日本稻田多元化利用措施〉, 行政院農業委員會農糧署。

13. 林麗芳 (2012), 〈加拿大參與 TPP 對美國乳製品談判立場之可能影響評析〉,《農政與農情》, 第 245 期, 2012 年 11 月, <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2446492>。
14. 林麗芳 (2012), 〈加拿大參與 TPP 對美國乳製品談判立場之可能影響評析〉,《農政與農情》, 第 245 期, 2012 年 11 月, <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2446492>。
15. 松村岐夫、伊藤光利、辻中豐著 (2005),《日本政府與政治》(臺北:五南)。
許介麟、楊鈞池著 (2006),《日本政治制度》,(臺北:三民)。
16. 黃子庭 (2011), 〈美國推動跨太平洋經濟夥伴的議題癥結與前景分析〉,《慈惠通識學術專業期刊》, 頁 39-60。
17. 黃子庭 (2012),《亞太國家 FTA 的發展與挑戰》(高雄:麗文文化)。
18. 劉憲傑 (2015), 〈TPP 談判內容三大重點藥品、汽車與農產品〉,《鉅亨網》, 2015 年 10 月 6 日, <http://m.cnyes.com/news/article.aspx?PageSize=10&id=20151006113604709944210>
19. <http://www.cnyes.com/news/article.aspx?PageSize=10&id=20151006113604709944210>
20. 陳逸潔 (2005), 〈從價稅等值 (Advalorem equivalents, AVEs)〉, 工總貿易發展組國際經貿服務網, http://www.cnfi.org.tw/wto/all-module24.php?id=18&module_class=4&t_type=o。
21. 陳逸潔 (2015), 〈RTA/ 各國情勢分析: TPP 日美雙邊磋商有望就農產品及汽車關稅達成重要協議〉, 中華經濟研究院 WTO 與 RTA 中心, 104 年 1 月份國際經貿規範動態分析, 2015 年 1 月 31 日, <http://web.wtocomer.org.tw/Page.aspx?nid=121&pid=260416>。
22. 農協 (JA) 問題報告所 (2012), 〈農協 (JA) とは〉, 擷取日期 2012 年 10 月 21 日, <http://sky.geocities.jp/orangeboyleft/jatowa.html>。
23. 〈農業境內總支持 Aggregate Measurement of Support, AMS〉, 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心, 擷取日期 2015 年 6 月 23 日, <http://web.wtocomer.org.tw/Dictionary.aspx?pid=25>。
24. 經濟部國際貿易局摘譯, 〈TPP 及美日貿易談判政經情勢分析報告〉, 資料來自於 Robert A. Rogowsky & Gary Horlick, 美國華府 Woodrow Wilson Center. 擷取日期 2015 年 6 月 22 日。

25. 經濟部 / 臺北駐日經濟文化代表處經濟組 (2015), 〈澳洲將在 TPP 談判之牛肉關稅議題, 對日本要求優於日澳經濟夥伴協定 (EPA) 之市場開放〉, 2015 年 3 月 6 日, <http://ylss.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7822141/C>。
26. 陳逸潔 (2008), 〈WTO 農業談判關稅配額產品議題初探〉, 《WTO 電子報》, 第 125 期 (2008 年 8 月 15 日), 中華經濟研究院 WTO 中心, http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=78144。

二、英文資料

1. 2011 Leaders' Declaration (2011), Honolulu, Hawaii, United States, 12 - 13 Nov 2011, The Honolulu Declaration - Toward a Seamless Regional Economy, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011_aelm.aspx.
2. "Agreement in Principle on the Re-Consultation of the Japan-Mexico EPA." (2011). 22 February 2011, http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2011/2/0222_02.html.
3. Agriculture, Forestry and Fisheries Long-Term Finance Association (2005). "Survey Report on the Prospects for Hokkaido's Dairy and Mega-Farms." Sapporo: Agriculture, Forestry and Fisheries Long-Term Finance Association.
4. Aso, T (2013). "What is Abenomics: Current and Future Steps of Japanese Economic Revival (mimeo)." 2013.
5. Clague, Chris (2011). "Japan, the TPP, and Agriculture." 7 December 2011, http://www.promarconsulting.com/site/wp-content/uploads/files/Special_Report_03_Japan_TPP_Agriculture.pdf.p.2.
6. Clarke, Sarah, Murphy, Sophia, Wallinga, David and Hansen-Kuhn, Karen (2012). "Exporting Obesity: How U.S. Farm and Trade Policy Is Transforming the Mexican Food Environment," IATP, article published in the International Journal of Occupational and Environmental Health, spring 2012.
7. Dairy Trader (2013). "Dairy Consumption for ASEAN Member States Will Double by 2050." American Products Institute, 17 October 2013, <https://www>.

- adpi.org/tabid/74/mid/419/newsid419/2551/Dairy-Consumption-for-ASEAN-Member-States-Will-Double-by-2050/Default.aspx.
8. Das, S (2012). "RCEP: Going Beyond ASEAN+1 FTAs, ISEAS Perspective." Aug 2012.
 9. Diarrassouba, Malick (2013). "The Incidence of Agricultural Support on Trade of Refined Sugar." *International Journal of Business and Economics Research*, Vol.2, No.3, pp.77-83.
 10. Dick K. Nanto (2008). "East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy." Congressional Research Service, pp.1-41.
 11. Durand -Morat, Alvaro and Wailes, Eric J. (2011). "The Trans-Pacific Partnership and Its Potential Impact on the Rice Market: Implications for Japan and the Partners."
 12. E. Morison, Charles (2007). "Reflections on Regional Architecture." *APEC Economics Newsletter*, Vol.11, No.7, pp.1-2.
 13. Finny, Charles (2015). "TPP: A New Zealand Perspective." accessed on 6 March 2015, <http://iis-db.stanford.edu/evnts/7924/Finny.StanfordTPP.pdf>.
 14. Giamalva, John (2013). "Japan Allows Expanded Access for U.S. Beef." Executive Briefing on Trade, July 2013, http://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/GiamalvaMcConnellJapanBeef07102013.pdf.
 15. Hansen-Kuhn, Karen (2013). "Who's at the Table? Demanding Answers on Agriculture in the Trans-Pacific Partnership." 4 March 2013, http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iatp.org%2Fdocuments%2Fwho%25E2%2580%2599s-at-the-table-demanding-answers-on-agriculture-in-the-trans-pacific-partnership&ei=A_5JU8mfO8Sk8AXW64JA&usg=AFQjCNFyDjMYeGsJzbDxYETyGf-mkVbyjw&bvm=bv.64542518,d.dGc.
 16. Japan-Australia Symposium (2009). "Japan's Agricultural Reform and the Japan-Australia EPA-Promoting Japan's Food Security." 4 June 2009, http://repository.australia.or.jp/fta/files/news/20090604_Ambassador_Speech.pdf.

17. "Japan's Economic Partnership Agreement (EPA), Customs & Tariff Bureau." (2008).MOF JAPAN, 30 May 2008, http://www.customs.go.jp/english/epa/files/japans_epa.pdf.
18. "Japan-Mexico Joint Study Group on the Strengthening of Bilateral Economic Relationship." (July 2002) Final Report, <http://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/relation0207/part2.pdf>.
19. "Japan, U.S. Resume Working-Level TPP Talks."(2015). The Japan Times, 3 Feb 2015, <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/02/03/business/economy-business/japan-u-s-resume-working-level-tpa-talks-2/>.
20. Keidanren (1999). "Challenges for the Upcoming WTO Negotiations and Agenda for Future Japanese Trade Policy." 18 May 1999, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/pol102/index.html>.
21. Kim, Gyu Pan, Lee, Hyong Kun and Kim, Eun Ji (2015). "Japan's FTA Strategy and Its Implications for Korea." KIEP World Economy Update, Vol.5 No.6, pp.1-7.
22. MAFF (2012). "FY 2012 Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan." 31 July 2012.
23. Mulgan, Aurelia George (2012). "Japan: Has Agriculture Captured the State?" East Asia Forum, 18 October 2012, <http://www.eastasiaforum.org/2012/10/18/japan-has-agriculture-captured-the-state-2/>.
24. National Pork Producers Council (2014). "NPPC Calls On Japan To Nix 'Gate Price' On Pork." Washington, D.C., 14 Aug2014, <http://www.nppc.org/2014/08/nppc-calls-on-japan-to-nix-gate-price-on-pork/>.
25. Nishimura, Yasutoshi (2013)."Abenomics and the Future of U.S.-Japan Relations: Japan's Growth Strategy and Its Impact on the U.S. Economy." Speech at the US Japan Institute Seminar, Washinton DC, 29 April 2013.
26. National Milk Producers Federation (2009). "US, New Zealand Dairy Trade Should be Excluded in Trans-Pacific Agreement, Urge NMPF and USDEC." 17 December 2009.
27. Oshirabe, Masakuni (2015). "Ring Accord on Farm Products, Japan Agrees to Slash Pork, Beef Tariffs," Nikkei Asian Review, 2 October 2015, <http://asia>.

- nikkei.com/Features/Trans-Pacific-Partnership/Japan-agrees-to-slash-pork-beef-tariffs.
28. Panda, Ankit (2015). "Trans-Pacific Partnership: Prospects and Challenges," 9 October 2015, <http://thediplomat.com/2015/10/trans-pacific-partnership-prospects-and-challenges/>.
 29. Panda, Ankit (2015). "Here's What Needs to Happen in Order for the Trans-Pacific Partnership to Become Binding," 8 October 2015, <http://thediplomat.com/2015/10/heres-what-needs-to-happen-in-order-for-the-trans-pacific-partnership-to-become-binding/>.
 30. Petri, P. A., Plummer, M.G. and Zhai, F. (2012). *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*. Washington D.C., Peterson Institute for International Economics.
 31. Pollmann, Mina (2015). "What the TPP Means for Japan," 8 October 2015, <http://thediplomat.com/2015/10/what-the-tpp-means-for-japan/>.
 32. Research Service RL34733, 3 June 2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34733.pdf>.
 33. Urata, Shujiro (2007). "Japan's FTA Strategy and Free Trade Area of Asia Pacific (FTAAP)." Pacific Economic Cooperation Council, PECC/ABAC Joint Study on Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP) 2007 Papers, <https://www.pecc.org/resources/trade-and-investment-1/2038-japans-fta-strategy-and-free-trade-area-of-asia-pacific-ftaap/file>.
 34. Vidot, Anna (2015). "TPP to Cut Agricultural Tariffs across the Board, but US Sugar Protections Remain," 7 Oct 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-10-06/agriculture-tariffs-to-fall-under-tpp/6830138>.
 35. Shujiro, Urata (2014). "The New Landscape of World Trade with Mega-FTAs and Japan's Strategy." RIETI Special Seminar, 17 February 2014.
 36. Solís, Mireya (2009). "Japan's Competitive FTA Strategy: Commercial Opportunity versus Political Rivalry," in Mireya Solís, Barbara Stallings and Saori N. Katada eds., *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. New York: Palgrave MacMillan.

37. Schultz, Madeline (2012). "International Dairy Profile." Oct 2012, Agricultural Marketing Resource Center, http://www.agmrc.org/commodities_products/livestock/dairy/international-dairy-profile/.
38. S. Manger, Mark (2009). Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South .Cambridge: Cambridge University Press.
39. Swinbank, Alan (2004). "Dirty Tariffication Revisited: The EU and Sugar," Journal Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol.5, No.1. pp.56-69. <http://ideas.repec.org/a/ags/ecjilt/23851.html>.
40. "Sticking Points in TPP Negotiations, Peterson Institute for International Economics." (2012). pp.17-40, http://www.piie.com/publications/chapters_preview/6727/04iie6727.pdf.
41. Terada, Takashi (2014). "Japan's Asian Policy Strategy: Evolution of and Prospects for Multilateralism in Security, Trade and Financial Cooperation." Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, Public Policy Review, Vol.10, No.1 (March 2014), pp. 227-250.
42. "US Must Write Rules for Global Trade Not China: Barack Obama." (2015). NDTV, 9 May 2015, <http://www.ndtv.com/world-news/us-must-write-rules-for-global-trade-not-china-barack-obama-761638>.
43. Villarreal, M. Angeles (2010). "NAFTA and the Mexican Economy." Congressional Research Service RL34733, 3 June 2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34733.pdf>.
44. Whittaker, Hugh, Scollay, Robert and Gilbert, John (2013). "TPP and the Future of Food Policy in Japan," New Zealand Asia Institute Working Paper Series, May 2013. <http://www.nzembassy.com/post-files/japan/nzai-working-paper-tpp-and-the-future-of-food-policy-in-japanpdf>.
45. WTO (2013). "World Trade Profile 2013." http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles13_e.pdf.