

2016年度 公益財団法人交流協会フェローシップ事業成果報告書

日本政治過程與2011 台日投資協議

陳郁婷

国立中山大学 中国アジア太平洋地域研究所

招聘期間（2016年8月1日～8月30日）

2018年

公益財団法人日本台湾交流協会

日本政治過程與 2011 台日投資協議

陳郁婷

(中山大學中國與亞太區域研究所博士生)

摘要

台灣與日本在 2011 年至 2016 年間以台日投資協議為首，開始簽署了一連串的雙邊經濟協議。這些協議被稱為是堆疊台日 EPA 的積木，但是台日 EPA 則進展緩慢。本文的研究問題是為什麼台日間能夠完成這一連串的協議，而尚未能簽署 EPA？本文以分析政府—產業關係做為途徑，提出兩個假說。一、在 FTA 等經貿自由化項目上，若談判國政官產業菁英間的政治與經濟利益矛盾愈少，則愈快能達成協議。二、如果政官產業英之間有困難利益矛盾，若政府領導人的領導力愈強，則其愈能排解各種利益矛盾而達成其欲優先完成的談判事項。為測試這兩個假說，本文比較 2011 年投資協議、2015 年租稅協議、進展中的台日 EPA、中日韓 EPA、以及日本的 TPP 進程。

關鍵詞：台日投資協議、日本政治過程、台日 EPA、中日韓 EPA、TPP

壹、導論

2010 年以來，日本對台灣、中國、韓國、美國的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）政策推動均發生了進展。自 2011 年，台日逐年簽署了投資、電子商務、租稅等多個雙邊經貿自由化協議。這一連串協議常被稱為是以「堆積木」的方式推進台日 FTA/EPA。¹台日間經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）之議已久，兩國終於在 2014 年召開兩次經濟夥伴委員會，但在 2015 年旋即中斷。²在中日韓三邊 EPA 方面，中日韓三國終於結束自 2003 年起長期的聯合研究，於 2013 年展開正式談判，然而至今也尚未完成談判。³美日方面目前為止則是透過美國主導的跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 簡稱 Trans-Pacific Partnership, TPP）處理美日間的自由貿易協定。雖然 TPP 因為不為即將在 2017 年 1 月上任的美國總統當選人川普所喜而前景不明，但日本在 2010 年呼應美國歐巴馬政府推動 TPP 而宣佈有意加入，在 2013 年決策正式加入，且於 2016 年簽署並在同年於國會通過，⁴整體政策推動進度上快於台日 EPA 和中日韓 EPA。在 FTA 的自由化程度方面，日本對美中韓台的三個 FTA 中，中日韓三國對於其 EPA 是否達到 TPP 的高度自由化程度

¹ 根師梓，〈日台租稅協定を締結、二重課税解消へ〉，《通商弘報》，2015 年 12 月 04 日，<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2015/12/70035093725e6569.html>>。

² 楊明珠，〈台日簽租稅協定 有助 EPA 談判〉，《中央社》，2015 年 11 月 27 日，<<http://cnabcbeta.cna.com.tw/news/aed/201511270052.aspx>>。

³ 外務省，〈日中韓 FTA〉，2016 年 6 月 28 日，《外務省》，<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j-jck/index.html>>。

⁴ 外務省，〈環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉〉，2016 年 6 月 28 日，《外務省》，<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/index.html>>。

仍有異議，台日 EPA 的內容則更屬未知。在 FTA 的成員國數量方面，多邊的 TPP 會員國有 12 國，多於台日雙邊 EPA 和中日韓三邊 EPA。日本對其四大貿易伙伴的 FTA 雖然在近年均有進展，但進展形式、內容、完成程度均有所不同。

在多個 FTA 同時展開的情況下，是什麼條件使日本得以完成談判、簽署以台日投資協議為首的一連串經貿自由化協議以及高度自由化且多邊的 TPP，但無法使日本得以完成中日韓和台日 EPA 之談判？本研究問題的應變變因為 FTA 的進展。進展意謂談判國達成部份或全部內容共識。比較各個 FTA 的進展，則可能發現 FTA 間進展內容與進展速度的不同。根據 Mölders 比較世界各國間的 FTA 之談判時間，其指出（一）FTA 的談判國家愈少，則談判愈快；（二）政治系統愈不民主的國家，其 FTA 談判愈慢；（三）自由化程度愈高的 FTA，其談判時間愈長。⁵儘管談判國家數量多和談判內容自由化程度高將增加談判時間乃是可能性很高的推測，但卻無法解釋日本對美中韓台的三個 FTA 的經驗案例。台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 的會員國各國政治系統的民主化程度不一，則使以會員國民主化程度判斷談判時間長度更為困難。那麼，是什麼條件使日本得以完成某些 FTA，而無法完成另一些 FTA？

本文以分析談判國間之政府—產業關係做為途徑，提出兩個假設。一、談判國之間政官產業菁英的政治或經濟利益矛盾愈少，則能愈快達成協議。二、談判國之間政官產業菁英有其困難的政治或經濟利益矛盾的情況下，如果支持該談判項目的政治領導人在國內政治的領導力愈強，則其愈有意願且有能力調解政官產業菁英間的利益矛盾以達成協議。反之，若談判項目不是政治領導人的優先政策議程，或其領導力較弱勢，那麼 FTA 等經貿自由化協議之談判簽署的進程就愈不確定。

在台日間已簽署之投資協議等一連串議題別協議由於未牽涉到敏感的關稅與農業問題，因此台日兩國的政官產業菁英間的矛盾較少，因此能比台日 EPA 快達成協議。在台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 三者方面，三者均同樣面臨農業談判爭議，且以 TPP 對日本農業進口開放的要求最高而引起農業利益的強烈反對。中日韓 EPA 則更因三國間經濟發展程度差異大，且互相競爭區域經濟領導權而一直進展緩慢。台日 EPA 則受到日本顧慮中日韓 EPA 談判而也同樣進展緩慢。在這些談判伙伴間的政治與經濟利益矛盾下，日本政府雖然在 2009 年後有較明確的 FTA 政策且期待藉由加入 TPP 以刺激中日韓 EPA 的進展，日本在民主黨政府時期因民意支持度變動大、且執政黨內派系鬥爭嚴重，因此其政治領導人有較少的政治資本，領導力受限而無法決策使日本正式加入 TPP 以進行談判。自民黨重新執政後，民意支持度相較穩定且執政黨內鬥爭相較緩和，其政治領導人有較多的政治資本得以發揮其領導力推動 TPP，計劃藉此刺激中日韓 EPA 往日本所期望的自由化程度推進，更決定在 2014 年召開台日經濟伙伴委員會。然而相較於日本政府期待 TPP 的政治與經濟戰略效果而使政治領導人在領導力得以發揮的範圍內推進 TPP 進程，日本對於降低其自由化目標以牽就既有的中韓 EPA 自由化水準至中日韓 EPA 似乎較無興趣，因為中國問題而已屬政治敏感的台日 EPA 的談判則又因台灣禁止進口日本核災五縣之食品進口而更干擾政治領導人的決策意願和難度，因此中日韓 EPA 和台日 EPA 兩者的進展不如 TPP。

5 Florian Mölders, "On the Path to Trade Liberalisation: Political Regimes in Trade Negotiations," *World Economy* 39, no. 7 (2016): 891, doi:10.1111/twec.12280.

本文的第二部份將分析現有的 FTA 進展相關學者文獻以得本文之研究假設。第三部份則總結研究假設和本文的研究設計和研究方法。第四部份比較台日投資協議、台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 四個議題的談判國間的政官產業政治與經濟利益矛盾，以及 2009 年後日本政府的 FTA 政策轉變和日本民主黨時期和自民黨時期政治領導人的領導力，以分析談判國間的利益矛盾和日本政府推動個個 FTA 的意願和領導力對本文 FTA 案例進展的影響。第五部份則為總結。

貳、文獻回顧

一、國內與談判國間政官產業利益矛盾

FTA 的談判國均面臨其本身國內政官產業間的潛在政治與經濟利益矛盾問題，且政官產的政治與經濟利益呈現垂直矛盾的現象，其即影響談判國之間因經濟發展程度、保障特定產業、競爭區域經濟秩序制定、以及政治衝突等而可能對談判國之間 FTA 的進程產生衝擊。據此，本文的第一個假設即談判國之間政官產業菁英的政治或經濟利益矛盾愈少，則能愈快達成協議。以下將進行國內政官產業利益矛盾與談判國間政官產業利益矛盾兩組文獻分析此假設的根據。

(一) 國內政官產業利益矛盾

Pekkenan 認為對長期經營的大型跨國企業來說 FTA 等國際條約是保障其海外投資利益的基本，且其規模對其本國政府和投資地政府有影響力，而政府也欲透過此類國際條約對國內爭取其執政合理性並對他國發揮影響力，因此大型跨國企業和政府乃是推動 FTA 等協議發展的主要推手。⁶

Postigo 進一步指出企業與政府行為者互動對 FTA 的談判與進度的影響重大的理由。其認為經貿官員為了談判雙邊協議技術細節而需經常諮詢企業。相對地，企業也因為有較大機會能影響雙邊協議政策制定，而有更強的動機組織動員支持或反對協議和其內容的形成。這個政府行為者與企業的互相需求也促進了跨國遊說的機會。經常諮詢與整合資訊的需求也促使政府與企業間形成新機制以減少形成協議的交易成本（transaction costs）。⁷

然而，農業等將因 FTA 減免進口稅而對其利益產生衝擊的產業則也同樣會進行集體動員以遊說政府以阻止或修改 FTA 部份條文。富浦英一和伊藤萬里等調查民眾支持與反對自由貿易的傾向，指出非農業人口、管理職、以及超過退休年輕者傾向支持進口自由化。然而，受現狀偏見影響者則不分職業與年輕都可能反對進口自由化。這顯示，即使提供收入補助以及保障，也不足以擴大對自由貿易的支持。⁸

6 Saadia M. Pekkenan, *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics beyond the WTO* (Stanford: Stanford University Press, 2008), 2–4.

7 Antonio Postigo, "Institutional Spillovers from the Negotiation and Formulation of East Asian Free Trade Agreements: Government-Business Relations in the Policymaking of Bilateral Free Trade Agreements," *Review of International Political Economy* 23, no. 3 (May 3, 2016): 379–417, doi:10.1080/09692290.2015.1135178.

8 Eiichi Tomiura et al., "Individual Characteristics, Behavioral Biases, and Trade Policy Preferences: Evidence from a Survey in Japan," *Review of International Economics* 24, no. 5 (2016): 1081, doi:10.1111/roie.12248.

Lechner 指出如果 FTA 談判國中有一國的公民與政治權利意識很高，FTA 談判中進口自由化以及薪資壓力將激發非政府組織（non-governmental organization）藉社會以及環境保護運動進行遊說並造成 FTA 條文設計變更。⁹

伊藤萬里檢驗 2012 年日本眾議院大選選舉競爭如何影響政治人物的貿易政策偏好。其結果顯示選舉壓力對政治人物的貿易政策偏好的壓力很敏感，但政治人物的反應乃視每個選區的特性而定。農業人力較極中的選區候選人較可能支持保護主義。都市選區候選人的貿易政策偏好則受票數邊際而定，愈票數愈接近的選舉中的候選人愈可能支持保護主義。¹⁰

從以上文獻可知，FTA 的談判國將面臨其本身國內政官產業間的潛在政治與經濟利益矛盾問題，且政官產的政治與經濟利益呈現垂直矛盾的現象。

（二）談判國間政官產業利益矛盾

在日本與其談判夥伴的政治與經濟利益矛盾方面，張廣良即認為一國的產業發展階段影響該國談判 FTA 自由化程度高低的傾向。以中國對中日韓 EPA 等協定為例，其認為隨著中國的創意產業發展，中國在未來的 FTA 談判即會接受較高水準的智慧財產權標準，¹¹意謂著中國現今對日本在中日韓 EPA 的智慧財產權項目的自由化程度期待有所其保護主義顧慮。

Postigo 也分析企業的市場佔有程度以及已簽署 FTA 的自由化程度如何影響企業和政府支持或反對其它 FTA 的簽署及其內容。當外資市佔率高，為避免投資母國其他企業和他國企業進入投資地市場而增加競爭，那麼外資和投資地政府會傾向與外資投資母國簽署自由化程度較低的 FTA。另外，一旦簽署了自由化程度高的 FTA，那麼即使本地市場外資較少，政府也可能在未來簽署其他自由化程度高的 FTA。¹²

Solis 和 Katada 認為國家的 FTA 政策變化能刺激他國的 FTA 政策變化。具規模的國家若決策參與具規模與自由化程度高的 FTA，則此政策變化能刺激其他國家對其談判 FTA。日本本身即挾有經濟、法律、政治規模，加上決定加入具規模且具高水準自由化程度的 TPP，使日本推動 FTA 政策可信度大為提高，而帶給他國經濟、法律、政治三方面的競爭壓力，因此其他國家即受此競爭刺激，出於防衛而與日本談判 FTA。Solis 和 Katada 進一步推論，日本加入 TPP 不只刺激他國與其談判中日韓以及日歐等等 FTA，且

⁹ Lisa Lechner, "The Domestic Battle over the Design of Non-Trade Issues in Preferential Trade Agreements," *Review of International Political Economy* 23, no. 5 (2016): 840, doi:10.1080/09692290.2016.1231130.

¹⁰ Banri Ito, "Does Electoral Competition Affect Politicians' Trade Policy Preferences? Evidence from Japan," *Public Choice* 165, no. 3-4 (2015): 239-61, doi:10.1007/s11127-015-0306-3.

¹¹ Guangliang Zhang, "China's Stance on Free Trade-Related Intellectual Property: A View in the Context of the China-Japan-Korea FTA Negotiations," *Asia Pacific Law Review* 24, no. 1 (2016): 38, doi:10.1080/10192577.2016.1201261.

¹² Antonio Postigo, "Liberalisation and Protection under Overlapping Free Trade Agreements: Dynamic Interplay between Free Trade Agreements and Investment," *The World Economy* 37, no. 11 (November 2014): 1613, doi:10.1111/twec.12234.

促使了中日韓 FTA 等 FTA 談判內容趨向日本期待的外國市場開放程度，因此日本應該是採取了談判順序（sequencing）的談判策略。¹³

然而，吉松秀孝則認為國家間各自不同的 FTA 政策目標能導致其共同參與的特定 FTA 進度緩慢。中日韓 FTA 即因三國各自不同的 FTA 政策目標而自 2003 年以來一直停滯在非正式研究，直到因為美國推動 TPP 而又激起中國對藉著中日韓 FTA 以牽制美國的興趣。但日本以加入 TPP 做為軟平衡中國的一種策略，使中國不願在中日韓 FTA 積極談判，而以推動 RCEP 以因應 TPP。¹⁴

在對台灣的 FTA 案例上，國際政治上的利益矛盾則影響重大。周鉅原指出，由於中國反對，因此台灣至今只與 7 個小國簽署 FTA，對美國與日本則是以雙邊投資與合作協議強化經貿關係。¹⁵左正東指出美國國家安全委員會在小布希政府挑選 FTA 伙伴的決策中扮演決定性角色。因此儘管台灣在陳水扁時期幾乎完全達成美國對台灣的經貿條件要求，但小布希政府不信任陳水扁的中國政策符合美國戰略利益，此造成陳水扁一小布希時期台美 FTA 沒有進展。左正東並推測陳水扁卸任後台美 FTA 也沒有立即發生進展的理由，應是歐巴馬上台初期並沒有明確的貿易政策。¹⁶ Lee 觀察東亞各國挑選 FTA 對象的模式，發現大國間避免互相簽署 FTA，並互相競爭和其它中小型國家簽署 FTA，但又避免防礙其重要利益。其以日本和中國為例，兩大國間即沒有簽署 FTA，但互相競爭和東南亞國家等簽署 FTA，然而日本為避免防礙中國利益而沒有尋求對台簽署 FTA，儘管日本對台有重要經濟利益。¹⁷

從以上文獻得知，FTA 談判國之間可能因經濟發展程度、保障特定產業、競爭區域經濟秩序制定、以及政治衝突等而可能對談判國之間 FTA 的進程產生衝擊。再加上前段文獻指出國內政官產業間的利益垂直矛盾能對政府制定政策與政府領導人決策產生衝擊，因此，本文的第一個假設即談判國之間政官產業菁英的政治或經濟利益矛盾愈少，則能愈快達成協議。

二、政府政策與政治領導人之領導力

由於談判國內與其談判伙伴間有其潛在利益矛盾，政府的政策決定過程將影響其政策傾向，而其政治領導人的領導力將影響政策傾向和執行結果，因此本文的第二個假設為談判國之間政官產業菁英有其困難的政治或經濟利益矛盾的情況下，如果政府支持該談判

¹³ Mireya Solís and Saori N. Katada, “Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade Agreement Diffusion: The Effect of Japan’s Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration,” *New Political Economy* 20, no. 2 (2015): 171–72, doi:10.1080/13563467.2013.872612.

¹⁴ Hidetaka Yoshimatsu, “Diplomatic Objectives in Trade Politics: The Development of the China-Japan-Korea FTA,” *Asia-Pacific Review* 22, no. 1 (2015): 100, doi:10.1080/13439006.2015.1038890.

¹⁵ Peter C Y Chow, “Taiwan in International Economic Relations,” *Orbis* 60, no. 4 (2016): 549, doi:10.1016/j.orbis.2016.09.001.

¹⁶ Chen-Don Tso, “The U.S.-Taiwan FTA during the Bush-Chen Era Revisited: Trade and Strategic Accounts Compared,” *Issues & Studies* 48, no. 1 (2012): 77.

¹⁷ Seungjoo Lee, “The Economy-Security Nexus in East Asian FTAs,” in *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States*, ed. Vinod K. Aggarwal and Kristi Govella (New York: Springer, 2013), 153, doi:10.1007/978-1-4614-4765-8_7.

項目且其政治領導人在國內政治的領導力愈強，則其愈有意願且有能力調解政官產業菁英間的利益矛盾以達成協議。反之，若談判項目不是政府的優先政策議程，或其政治領導人的領導力較弱勢，那麼 FTA 等經貿自由化協議之談判簽署的進程就愈不確定。以下將進行日本政府政策制定過程與政府領導人領導力兩組文獻分析此假設的根據。

（一）政府政策

Mulgan 將國際政治經濟環境下各種行業別利益（sectoral）和國內外整體利益納入分析，認為政府受這些利益刺激，而制定包含簽署各類 FTA 的貿易政策。日本的行業別利益為一方面增進日本的出口與投資利益，一方面維持農產進口限額。日本的國內整體利益為兼顧美國的貿易需求而讓步，並藉簽署各種 FTA 以帶動經濟成長和經濟結構改革。日本的國外整體利益為尋求行使國際與區域領導力，在亞太新戰略秩序中平衡中國，並維持美日特殊關係，強化美國在亞洲的存在以利日本安全。這些國際政治經濟環境下的各種行業別利益和國內外整體利益刺激了政府決策者，在日本的貿易政策中做出政策回應。Mulgan 認為這個以利益為基礎（interest-based）的分析架構不假設各種行為者只追求自利，而假設政府和非政府行為者都可能為了自我利益或為了廣泛國人利益而追求行業別和國內外利益。日本的貿易政策即政府決策者最終在各種互相衝突或互相增進的利益間取得的平衡（equilibrium）。¹⁸

如前面所述 Pekkenen 認為 FTA 等國際條約的政策推手主要是跨國大企業和政府¹⁹，但 Solís 認為企業遊說不必然會發生，且不必然會影響 FTA 的進展與內容。但企業會因防止受到制度性歧視而造成企業利益損失時進行積極遊說，且當企業團體的能力得以整合成員利益並提供技術支援政府官僚，並採取適當的遊說策略以影響政策行為者時，企業遊說就可能影響政策結果。Solís 據此推斷比起評估國家主導或企業主導是 FTA 推動的主要動力，政府—企業的傾向組成是更有用的判斷方式。²⁰

Corning 即認為日本的服務業的競爭力強於其貿易伙伴，所面臨的市場競爭壓力較小，因此沒有積極游說影響日本政府談判服務貿易相關協議的優先順序和進度，所以日本談判服務貿易相關協議的優先順序和進度主要受到日本政府與中國競爭區域領導權的政治考量影響。²¹

Mulgan 進一步考察日本推動 TPP 參與的政策決定結構以及政策討論。其指出經貿考量促使安倍內閣推動日本正式加入 TPP，但日本政策菁英也廣泛認可 TPP 的地緣政治與安全重要性，因此 TPP 議題在日本確實有某程度的「安全化」（securitization）現象。

¹⁸ Aurelia George Mulgan, “Understanding Japanese Trade Policy: A Political Economy Perspective,” in *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, ed. Aurelia George Mulgan and Masayoshi Honma (New York: Palgrave Macmillan, 2015), 1–40, doi:10.1057/9781137414564_1.

¹⁹ Pekkanen, *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics beyond the WTO*, 2–4.

²⁰ Mireya Solís, “Business Advocacy in Asian PTAs: A Model of Selective Corporate Lobbying with Evidence from Japan,” *Business and Politics* 15, no. 1 (2013): 112, doi:10.1515/bap-2012-0045.

²¹ Gregory P. Corning, “Japan and the Liberalization of Trade in Services: TPP, TISA, and Leadership in East Asia,” *Asian Survey* 56, no. 4 (2016): 779–805, doi:10.1525/AS.2016.56.4.779.

但 TPP 議題「安全化」的程度主要展現在政治說辭，而沒有使處理 TPP 的政策決定結構加入防衛省等單位。²²

從以上文獻得知，政府的政策決定過程將影響其政策傾向，且以政治人物、官僚、大企業對政策決定過程特別有影響力。

（二）政治領導人之領導力

在政府行為者中，Pempel 特別除了強調國內政策決定過程，更特別強調政治領導人的領導力。其認為認為東亞區域整合在 FTA、金融合作、以及安全合作等合作議題選擇、區域的地理定義、以及制度化程度三方面均面臨各國國內政治結構與平衡和領導力的挑戰。²³

吉松秀孝也認為政治領導人的政策喜好以及其行為影響一國的 FTA 推動甚大。其認為比起韓國領導人，日本的領導人較不以透過 FTA 擴展海外市場來帶動企業成長，因此也較不會藉由改變制度和說服民眾來推動 FTA。²⁴

Naoi 更認為政治人物實為戰後日本和泰國等亞洲的議會民主國家得以大規模降低進口關稅的推手。在議會民主國家，任何法案最終需得到國會多數同意方能實行，因此貿易自由化是立法而非行政的功勞。隔離行政使其不受利益團體和選票影響並非使貿易得以自由化的關鍵。政黨領袖乃藉由政治分贓、政策補貼、改變制度以有利勝選等方式滿足而非剝奪立法者的尋租欲望，以建立議會多數支持立法以進行貿易自由化。²⁵

浦田秀次郎也指出隨著日本的貿易政策由著重 WTO 架構轉向並重雙邊與區域 FTA，貿易選項變多，日本進行自由化變簡單，且推動自由化也有了戰略思維。日本因為低出生率以及人口老化將導致勞動與資本等生產要素在未來不可能增加，因此需透過 FTA 等促進經貿自由化以更有效利用資源以促進經濟成長，而達成增進生活水準的目的，農業部門的自由化已無可避免。為了要因應農業部門反對，推動 FTA 將需要以逐步開放進口以及其損失補償做為配套。²⁶

Mulgan 則指出分裂的官僚部門、保護主義利益高度組織動員、執政黨政治人物反對得以直接阻擋政策制定，造成日本政策領袖空有推動 FTA 的積極主張，但日本的 FTA 進展緩慢且無法達到其貿易夥伴要求的自由化水準。儘管日本大企業極度有影響力，面對農業利益以及執政黨內的反對，大企業在 FTA 這個政策領域並不一定能無往不利。安倍

²² Aurelia George Mulgan, "Securitizing the TPP in Japan: Policymaking Structure and Discourse," *Asia Policy* 22, no. July (2016): 193–221, http://nbr.org/publications/asia_policy/free/AP22/AsiaPolicy22_GeorgeMulgan_July2016.pdf.

²³ T.J. Pempel, "The Race to Connect East Asia: An Unending Steeplechase," *Asian Economic Policy Review* 1, no. 2 (2006): 239, doi:10.1111/j.1748-3131.2006.00027.x.

²⁴ Hidetaka Yoshimatsu, "Political Leaders' Preferences and Trade Policy: Comparing FTA Politics in Japan and South Korea," *Asian Politics & Policy* 4, no. 2 (April 2012): 193, doi:10.1111/j.1943-0787.2012.01336.x.

²⁵ Megumi Naoi, *Building Legislative Coalitions for Free Trade in Asia: Globalization as Legislation* (New York: Cambridge, 2015), 9–10.

²⁶ Shujiro Urata, "Postwar Japanese Trade Policy: A Shift from Multilateral GATT/WTO to Bilateral/Regional FTA Regimes," in *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, ed. Aurelia George Mulgan and Masayoshi Honma (New York: Palgrave Macmillan, 2015), 65, doi:10.1057/9781137414564_2.

因認定日本能藉由出口貨品與服務以推動日本經濟成長，且簽署 TPP 有強化美日關係的額外好處，因此即使 2013 年參議院選舉使自民黨損失了席次而增加了安倍推動 TPP 的政治風險，安倍仍藉由改變政策制定過程、提供補助、以及限制開放程度來做成正式加入 TPP 的決定。其做法是先取得黨內主要成員共識、在自民黨設立 TPP 委員會以取代相關政策委員會的事前審查、在首相官邸設立 TPP 部門以克服官僚分裂、並提供補助給受 TPP 開放市場影響的產業以及排除開放特定產品項目。²⁷

Mulgan 則更認為決策機制的變化影響了政策推動進展。2009 年日本民主黨剛上台時廢除黨內政策會以排除非內閣黨籍國會議員透過黨影響政策決定，而使非內閣黨籍議員透過擔任各省廳政策三役或參與省內其他政策計劃機制的方式參與政策制定，以達成以內閣主導的政策決定機制，以減少特定利益議員透過黨與省廳施加的壓力。但因黨員不滿這個機制，因此在鳩山、菅、野田內閣期間逐漸恢復黨內政策會的角色並使其成為有決策拘束力的機制，此使得黨在決策體系的地位上升，特定利益議員即藉黨內過程發揮影響力並制成具有拘力的政策提案。Mulgan 認為民主黨的決策機制變化使反 TPP 議員得以發揮影響，民主黨內閣因而無法做出決策使日本加入 TPP。²⁸

Katada 和 Wilbur 指出民意支持影響重大。安倍領導的自民黨在 2014 年贏得眾議院選舉，使安倍內閣在其後三、四年內不需面對其他選舉壓力而得以推動日本談判和簽署 TPP。自民黨在 2014 年的眾議院選舉避免使 TPP 成為選戰議題，因而避免自民黨議員和選區分裂而得以順利贏得選舉。安倍任命支持 TPP 的農林族議員為農林大臣以牽制調解其他自民黨農業選區議員的異議，並以降低米價、改革全國農業協同組合中央會使其無法在選戰期間挑起 TPP 議題，最大在野黨民主黨基本上也支持 TPP 而避免在選戰中以此為議題，因此自民黨得以順利避免 TPP 成為選戰障礙而贏得選舉。²⁹

寺田貴同樣強調民意支持的影響。其指出，民主黨和自民黨同樣面臨財務省主導增稅以及經產省主導包含 TPP 的經濟成長政策。面臨黨內在 TPP 議題分裂，民主黨的野田內閣選擇先達成財務省主導的增稅政策，以同意解散眾院並改選得到當時在野的自民黨支持增稅，最終迎來敗選而失去政權。在民主黨已做成增稅的基礎上，自民黨的安倍內閣優先推動經產省官員主導的包含推動 TPP 的經貿戰略。安倍在 2014 年以延後增加消費稅為訴求而臨時解散眾議院並順利贏得改選，使安倍一方面得到抗拒財務省維持增稅的正當性，一方面藉勝選和高支持度推動在選戰中避免成為議題的 TPP。³⁰Green 也認為經濟數據不佳促使安倍延後增稅，並藉臨時改選眾議院以尋求得以推進其政策的機會。³¹

²⁷ Aurelia George Mulgan, "The Politics of Trade Policy," in *Critical Issues in Contemporary Japan*, ed. Jeff Kingston (New York: Routledge, 2014), 31–33.

²⁸ Aurelia George Mulgan, "Bringing the Party Back In: How the DPJ Diminished Prospects for Japanese Agricultural Trade Liberalization under the TPP," *Japanese Journal of Political Science* 15, no. 1 (2014): 19–20, doi:10.1017/S1468109913000327.

²⁹ Saori N. Katada and Scott Wilbur, "Japan's Stealth Decision 2014: The Trans-Pacific Partnership," in *Japan Decides 2014: The Japanese General Election*, ed. Robert J. Pekkanen, Steven R. Reed, and Ethan Scheiner (Basingstoke, GB: Palgrave Macmillan, 2015), 247–61.

³⁰ Takashi Terada, "The Abe Effect and Domestic Politics," *Asian Perspective* 39 (2015): 381–82, 400.

³¹ Michael J. Green and Nicholas Szechenyi, "US-Japan Relations: Heading to the End Zone on TPP and Defense," *Comparative Connections*, no. January (2015): 1.

吉松秀孝認為中國與韓國近年的 FTA 發展以及美國強力推動 TPP 均促使日本政府以貿易政策做為維護日本國內外利益的戰略工具。然而民主黨政府因為政策制定模式不當以及黨內鬥爭而無法在 TPP 議題採取明確的政策。繼任的第二次安倍內閣則因中日海上安全問題升高以及安倍的高民意支持度而能採取較直接的 FTA 政策，因此得以推動農業結構改革以正式決定加入 TPP。³²

Choi 也認為以輿論和總統權力穩定分析 TPP 在美國國會通過的前景。其認為美國國內輿論對全球化的支持衰退，且選舉季政治變動大，因此在選前美國總統權力跛足期間，國會較不可能通過 TPP。³³

從以上文獻得知，由於國內外各種政官產業利益分歧將透過國內之政官商政策決定過程而做出政策反應，其中政治領導人的政策偏好和其領導力將影響政策執行結果。因此本文第二個假設即談判國之間政官產業菁英有其困難的政治或經濟利益矛盾的情況下，如果政府支持該談判項目且其政治領導人在國內政治的領導力愈強，則其愈有意願且有能力的調解政官產業菁英間的利益矛盾以達成協議。

參、研究假設與研究設計

總結評估上述文獻，本文即採取談判國間之政府—產業關係做為分析途徑，提出兩個假設。一、談判國之間政官產業菁英的政治或經濟利益矛盾愈少，則能愈快達成協議。二、談判國之間政官產業菁英有其困難的政治或經濟利益矛盾的情況下，如果政府支持該談判項目且其政治領導人在國內政治的領導力愈強，則其愈有意願且有能力的調解政官產業菁英間的利益矛盾以達成協議。反之，若談判項目不是政府的優先政策議程，或其政治領導人的領導力較弱勢，那麼 FTA 等經貿自由化協議之談判簽署的進程就愈不確定。

為測試這兩個假說，本文比較台日投資協議、台日租稅協議、台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 五個議題案例之的談判國間的政官產業政治與經濟利益矛盾，以及追溯 2009 年後日本政府的 FTA 政策轉變和日本民主黨時期和自民黨時期政治領導人的領導力兩者的變化過程（process tracing），以分析談判國間的利益矛盾和日本政府推動各個 FTA 的意願和領導力對本文 FTA 案例進展的影響。

為採集比較案例與追溯過程的資料，本文將從相關政府機關、相關學者文獻、以及相關報導，收集五案例的相關官方說明和文件等資料，並佐以相關深度訪談。

肆、結果與討論

一、談判國間政官產業利益矛盾

比較台日投資協議、台日租稅協議、台日 EPA 三者，台日投資協議與租稅協議不像台日 EPA 牽涉到最敏感的農業進口關稅減免問題，且中國認定 FTA 或 EPA 是主權國家間的條約而反對各國對台灣簽署，但未明言反對投資協議與租稅協議，因此使日本政府

³² Hidetaka Yoshimatsu, "Locating Japanese Trade Policy in an Evolving Regional Context," in *The Political Economy of Japanese Trade Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2015), 217, doi:10.1057/9781137414564_8.

³³ Choi Byung-il, "Whither the TPP? Political Economy of Ratification and Effect on Trade Architecture in East Asia," *East Asian Economic Review* 20, no. 3 (September 30, 2016): 311, doi:10.11644/KIEP.EAER.2016.20.3.312.

對台的 EPA 政策決定更困難。中國針對台日 EPA 議題對日本施壓即從日本政策制定重要環節的政商行為者兩方面著手。在日本企業方面，根據外務省前交流協會官員所受的訪談，經團聯就台日 EPA 一事與時任中國總統的溫家寶交流時，其即告訴經團聯台日 EPA 可能對在中國的日本企業有所影響。從此之後，日本對台日 EPA 的推動即轉為低調。³⁴ 影響所及，經團聯鮮少公開倡議台日 EPA，而日本企業中則是由在台灣的台北日日本工商會對台灣政府提政策白皮書以倡議台日間投資協議、租稅協議、EPA 等。³⁵ 在日本政府方面，2006 年 12 月中日兩國在北京召開會議討論中日 EPA 時，中國提出的其中一項議程即是台日 FTA，³⁶ 中國在各種 FTA 論壇中的參與即增加了日本政府推動台日 EPA 的壓力。因此與台日 EPA 相比，台日兩國的政官產業菁英間在投資協議與租稅協議的產業和國際政治利益矛盾較少，因此能比台日 EPA 快達成協議。

台日投資協議與租稅協議相較，對日本企業的對台灣投資來說，租稅協議能夠使企業跨國投資避免在投資地和母國兩地雙重課稅，因此對租稅協議的需求比對投資協議的需求高。然而，即使是台灣官員也擔心因牽涉到主權國家的徵稅權而可能引起中國反對而認為簽署租稅協議有所困難。在此難題下，台日雙方即從在 2011 年簽署難度較低的投資協議開始，逐步簽署各種雙邊協議，到了 2015 年則簽署難度較高的租稅協議。日本企業組成的台北市日本工商會的幹部甚至有台日間先從投資協議著手是因為台灣方面熱烈的要求所致的說法。³⁷

在台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 三者方面，三者均同樣面臨農業談判爭議，且以 TPP 對日本農業進口開放的要求最高而引起農業利益的強烈反對，且結合其他受衝擊產業和政黨政治人物與農林省進行遊。³⁸ 中日韓 EPA 方面，日本對進口中國農產的規模和低價也有所警惕。³⁹ 台日 EPA 方面，日本農業團體 JA 僅管對對台輸出稻米有所興趣而有地方分部與台灣的農業協會簽署農業輸出入強化協定，⁴⁰ 且日本政府也對農產與食品

³⁴ 梅原克彦，〈我が国と台湾の経済協力〉，《政策提言》，2012 年 3 月 25 日，頁 11，《日本李登輝友の会》，〈<http://www.ritouki.jp/index.php/info/20120325/>〉。

³⁵ 台北日日本工商會，《2014 年白書》，2014 年 11 月，頁 5，《台北日日本工商會》，〈http://www.japan.org.tw/newsite/2010/uploads/20141106_2099785507_Japanese%20%20final.1.pdf〉。

³⁶ 外務省，〈日中経済パートナーシップ協議（12 月 19～20 日）の概要〉，2006 年 12 月 21 日，《外務省》，〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jc_keizai_ps05.html〉。

³⁷ 高田英俊，〈日台投資協定が発効 租税協定締結は難しく〉，《週刊エコノミスト》，2011 年 10 月 18 日。

³⁸ Aurelia George Mulgan, "To TPP or Not TPP: Interest Groups and Trade Policy," in *The Political Economy of Japanese Trade Policy*, ed. Aurelia George Mulgan and Masayoshi Honma (New York: Palgrave Macmillan, 2015), 151–52, doi:10.1057/9781137414564_5.

³⁹ 石田信隆，〈日中韓 FTA と農業〉，《農林金融》，2012 年 12 月，頁 17，〈<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1212re1.pdf>〉。

⁴⁰ 堀英彦，〈農産物販路開拓へ台湾の農協と協定 JA 越前たけふ、米輸出強化〉，《福井新聞》，2012 年 6 月 26 日，〈<http://www.fukuishimbun.co.jp/localnews/2012newstop10/35426.html>〉。

自由化以加強對台出口有願景，⁴¹但日本政仍關注到台灣對稻米及其製品輸出能力不高的巴拿馬簽署的 EPA 中將此列為敏感項目，⁴²且對紐西蘭簽署的 EPA 中將稻米排除在外，⁴³而對台灣未來對日本談判 EPA 時願意開放多少日本稻米的進口有所疑慮。日本與中韓台在農業自由化的項目上均有所保留，中日韓 EPA 則更因三國間經濟發展程度差異大，且互相競爭區域經濟領導權而一直進展緩慢。⁴⁴台日 EPA 則如上述所言受到日本顧慮中日韓 EPA 談判而也同樣進展緩慢。

二、政府政策與領導人的領導力

在台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 三者談判國間的政治與經濟利益矛盾下，日本政府雖然在 2009 年後有較明確的 FTA 政策且期待藉由加入 TPP 以刺激中日韓 EPA 的進展，日本在民主黨政府時期因民意支持度變動大、且執政黨內派系鬥爭嚴重，因此其政治領導人有較少的政治資本，領導力受限而無法決策使日本正式加入 TPP 以進行談判。⁴⁵2009 年日本民主黨剛上台時推動「政治主導」的政策決定過程變革，廢除其黨內政策會以排除非內閣黨籍國會議員透過黨影響政策決定，並使非內閣黨籍議員透過擔任各省廳政策三役或參與省內其他政策計劃機制的方式參與政策制定，希望達成內閣主導的政策決定機制，以減少特定利益議員透過黨施加壓力並減少企業透過官僚和特定政治人物影響決策。但黨員不滿這個以內閣為主要決策場所的決策機制，因此在鳩山、菅、野田內閣期間逐漸恢復黨內政策會的角色並使其成為有決策拘束力的機制，此使得黨在決策體系的地位上升，特定利益議員即藉黨內過程發揮影響力並制成具有拘力的政策提案。⁴⁶再加上民主黨三內閣均面臨民意支持起伏不穩的情況，民主黨的內閣因而缺乏民意背書而難以發揮有效領導排解黨內紛爭，最終無法決策加入 TPP。⁴⁷

自民黨重新執政後，民意支持度相較穩定且執政黨內鬥爭相較緩和，其政治領導人有較多的政治資本得以發揮其領導力推動 TPP，計劃藉此刺激中日韓 EPA 往日本所期望的自由化程度推進，更決定在 2014 年召開台日 EPA 委員會。安倍重返執政後也同樣面臨黨內農業選區議員反對加入 TPP 的挑戰。其做法是先取得黨內主要成員共識、在自民黨

⁴¹ 〈国・地域別の農林水産物・食品の輸出拡大戦略（台湾）〉，2016 年，《首相官邸》，
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/country2.pdf>>。

⁴² 農村開発企画委員会，〈自由貿易協定等情報調査分析検討事業報告書〉，2012 年 2 月，頁 198，《農林水産省》，
<http://www.maff.go.jp/j/budget/yosan_kansi/sikkou/tokutei_keihi/seika_h23/kokusai_ippan/pdf/60100229_12.pdf>。

⁴³ 〈台湾・ニュージーランドが経済協力協定（A N Z T E C）に調印〉，2013 年 7 月 31 日，《日台ビジネスステーション》，<https://www.jptwbiz-j.jp/bizkoryu_j/cgi/wto_viewer.php?mode=list&rec=53>。

⁴⁴ Zhang, “China’s Stance on Free Trade-Related Intellectual Property: A View in the Context of the China-Japan-Korea FTA Negotiations.” Yoshimatsu, “Diplomatic Objectives in Trade Politics: The Development of the China-Japan-Korea FTA.”

⁴⁵ Yoshimatsu, “Locating Japanese Trade Policy in an Evolving Regional Context.”

⁴⁶ Mulgan, “Bringing the Party Back In: How the DPJ Diminished Prospects for Japanese Agricultural Trade Liberalization under the TPP,” 19–20. Terada, “The Abe Effect and Domestic Politics.”

⁴⁷ Yoshimatsu, “Locating Japanese Trade Policy in an Evolving Regional Context.”

設立 TPP 委員會以取代相關政策委員會的事前審查、在首相官邸設立 TPP 部門以克服官僚分裂、並提供補助給受 TPP 開放市場影響的產業以及排除開放特定產品項目。雖然因為安倍推動加入 TPP 而使自民黨在 2013 年參議院選舉損失農業選區席次，⁴⁸然而安倍藉由在 2014 年以面臨經濟數字不佳欲延緩增稅而臨時改選眾議院的機會再次鞏固民意支持和確保安倍領導自民黨長期執政的機會，因而促使了黨內向心力。⁴⁹

然而相較於日本政府期待 TPP 的政治與經濟戰略效果而使安倍在領導力得以發揮的範圍內推進 TPP 進程，然而其對於降低自由化目標以牽就既有的中韓 EPA 自由化水準至中日韓 EPA 似乎較無興趣，⁵⁰而期待以 TPP 刺激中日韓 EPA 的內容達到日本期待的標準。⁵¹然而區域政治目標與經濟目標的不同仍使中日韓 EPA 而使進度緩慢。⁵²值得注意的是，在中日韓 EPA 尚未簽署完成之際，日本已在 2014 年與台灣召開兩次 EPA 委員會，此突顯了安倍內閣對日本的 FTA 政策的積極度和領導力。然而，2015 年因台日雙方對日本食品進口標示問題無共識而引起政治人物的關切而增加了日本政府推進 EPA 的顧慮。⁵³

伍、結論

2010 年以來，日本對台灣、中國、韓國、美國的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）政策推動均發生了進展。日本對美中韓台的三個 FTA 中，以 TPP 的自由化程度最高，中日韓三國對於其 EPA 是否達到 TPP 的高度自由化程度仍有異議，台日 EPA 的內容則屬未知。在 FTA 的成員國數量方面，多邊的 TPP 會員國有 12 國，多於台日雙邊 EPA 和中日韓三邊 EPA。日本對其四大貿易伙伴的 FTA 雖然在近年均有進展，但進展形式、內容、完成程度均有所不同。本文即欲探討，在多個 FTA 同時展開的情況下，是什麼條件使日本得以完成談判、簽署、並在國會通過高度自由化且多邊的 TPP，並無法使日本得以完成中日韓和台日 EPA 之談判？也就是，是什麼條件使日本得以完成某些 FTA，而無法完成另一些 FTA？

本文評估現有的 FTA 進展相關學者文獻，採取談判國間之政府—產業關係做為分析途徑，提出兩個假設。一、談判國之間政官產業菁英的政治或經濟利益矛盾愈少，則能愈快達成協議。二、談判國之間政官產業菁英有其困難的政治或經濟利益矛盾的情況下，如果政府支持該談判項目且其政治領導人在國內政治的領導力愈強，則其愈有意願且有能調解政官產業菁英間的利益矛盾以達成協議。反之，若談判項目不是政府的優先政策議

⁴⁸ Mulgan, "The Politics of Trade Policy," 31–33.

⁴⁹ Terada, "The Abe Effect and Domestic Politics."

⁵⁰ Joel Lee, "China-Korea-Japan FTA to Flesh out Cooperation in Asia," *The Korea Herald*, January 17, 2016, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20160117000456>.

⁵¹ Solís and Katada, "Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade Agreement Diffusion: The Effect of Japan's Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration."

⁵² Yoshimatsu, "Diplomatic Objectives in Trade Politics: The Development of the China-Japan-Korea FTA."

⁵³ 顏振凱，〈蔡英文訪日拜會 日議員：期待明年說恭喜〉，《風傳媒》，2015 年 10 月 06 日，<<http://www.storm.mg/article/68429>>。黃名璽，〈岸信夫氏が来台、日本食品に対する輸入規制の緩和求め〉，《中央社》，2015 年 4 月 30 日，<<http://japan.cna.com.tw/news/apol/201504300009.aspx>>。

程，或其政治領導人的領導力較弱勢，那麼 FTA 等經貿自由化協議之談判簽署的進程就愈不確定。

為測試這兩個假設，本文比較台日投資協議、台日租稅協議、台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 五個議題的談判國間的政官產業政治與經濟利益矛盾，以及 2009 年後日本政府的 FTA 政策轉變和日本民主黨時期和自民黨時期政治領導人的領導力，以分析談判國間的利益矛盾和日本政府推動各個 FTA 的意願和領導力對本文 FTA 案例進展的影響。本文比較五個案例發現，在台日投資協議與租稅協議由於未牽涉到敏感的關稅與農業問題，因此台日兩國的政官產業菁英間的矛盾較少，因此能比台日 EPA 快達成協議。台日投資協議與租稅協議相較，又因租稅協議牽涉所得稅捐等有主權意涵的問題而較屬敏感，因此即使對日本企業來說對租稅協議的需求比對投資協議的需求高，日本政府仍先與台灣簽署投資協議。在台日 EPA、中日韓 EPA、以及 TPP 三者方面，三者均同樣面臨農業談判爭議，且以 TPP 對日本農業進口開放的要求最高而引起農業利益的強烈反對。中日韓 EPA 則更因三國間經濟發展程度差異大，且互相競爭區域經濟領導權而一直進展緩慢。台日 EPA 則受到日本顧慮中日韓 EPA 談判而也同樣進展緩慢。在這些談判伙伴間的政治與經濟利益矛盾下，日本政府雖然在 2009 年後有較明確的 FTA 政策且期待藉由加入 TPP 以刺激中日韓 EPA 的進展，日本在民主黨政府時期因民意支持度變動大、且執政黨內派系鬥爭嚴重，因此其政治領導人有較少的政治資本，領導力受限而無法決策使日本正式加入 TPP 以進行談判。自民黨重新執政後，民意支持度相較穩定且執政黨內鬥爭相較緩和，其政治領導人有較多的政治資本得以發揮其領導力推動 TPP，計劃藉此刺激中日韓 EPA 往日本所期望的自由化程度推進，更決定在 2014 年召開台日 EPA 委員會。然而相較於日本政府期待 TPP 的政治與經濟戰略效果而使政治領導人在領導力得以發揮的範圍內推進 TPP 進程，日本對於降低其自由化目標以牽就既有的中韓 EPA 自由化水準至中日韓 EPA 似乎較無興趣，因為中國問題而已屬政治敏感的台日 EPA 的談判則又因台灣禁止進口日本核災五縣之食品進口而更干擾政治領導人的決策意願和難度，因此中日韓 EPA 和台日 EPA 兩者的進展不如 TPP。