

國益？國損？TPP引爆 日本農業存亡爭議

李秉璋

2010年甫上任的日本首相菅直人，大力主張日本應加入「環太平洋戰略經濟夥伴關係協定(TPP)」，將此舉比喻為明治維新以來的「第三次開國」，並配合媒體營造「不加入TPP等於鎖國」的氛圍，作為挽救其政治生命的手段。但主張100%取消關稅的TPP架構，可說是最徹底而急進的多邊貿易協定，日本若加入，無異美國產品將可大舉進口日本，對日本國內農業形成極大威脅。加入TPP的利弊得失引發日本各界激辯，至今參加與否的結論仍未明朗。

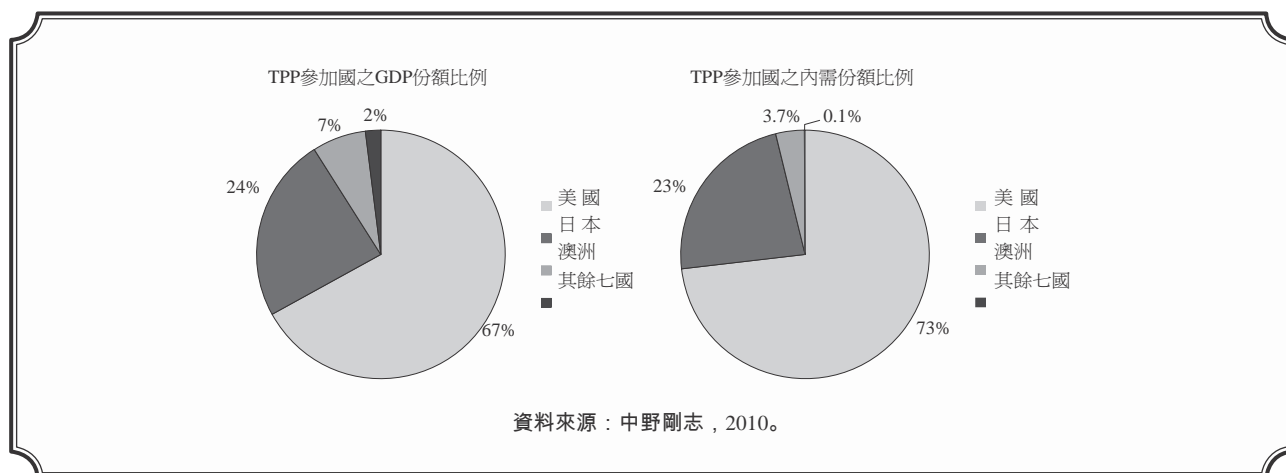
貿然「開國」得不償失

甫於2010年中上任的日本首相菅直人，就任以來不僅黨內失和、內政稅改未獲廣泛支持，外交方面更接連在日俄領土爭議、日中釣魚台衝突事件處置失當，飽受國內抨擊。在支持聲望屢破新低的局勢之下，2010年10月菅直人在國會突然表明日本有意加入「環太平洋戰略經濟夥伴關係協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)」，並形容此舉為日本明治維新以來的「第三次開國」，結合財經團體全力護航，作為挽救其政治生命的豪

賭。這項急進的自由貿易政策迅速引發日本各界激辯，至今參加與否的最終結論仍未明朗。

由於TPP對國家整體與農業部門的衝擊成為爭論焦點，國會不分朝野均傳出反彈聲浪，截至2011年1月16日，全日本地方政府議會中，高達七成採納「反對TPP」及「應重新審慎考量」的意見書。然而無論是出口、就業方面的總體經濟效果是否真如預期，抑或TPP牽涉深層政治操作所隱藏的意涵，對近年來同樣面臨自由貿易國際壓力的我國而言，均不乏有值得關注、借鏡之處。本文將由實質國家利益之觀點，探討日本TPP政策論述的最新動態。

附圖 TPP參加國經濟規模比例圖



雖然日本加入TPP預期將可促進國際貿易，提升經濟成長，然而若觀察TPP參加國之經濟規模，僅美國和日本兩國所占GDP及內需份額比例，兩項數值均已分別達九成以上，實際上只是實現徹底的美日FTA。

TPP重要性為實現美日自由貿易

環太平洋戰略經濟夥伴關係協定的由來，可追溯至2002年十次亞太經合會議(APEC)，智利、新加坡、紐西蘭三國領導人在該屆APEC領導人非正式會議期間倡議發起，原先被認為只是無足輕重的少數小國合作設想，並未引起太大關注；然而2006年TPP正式生效之後，美國開始注意到可利用TPP作為工具，進而建立由美國主導的亞太地區多邊自由貿易協定，其幕後的關鍵目的與價值，除抗衡中國對東亞諸國影響力、強化美國對國際事務的掌控之外，更可藉此將懸而未決的美日雙邊FTA，重新以

「多邊協定、國際趨勢」包裝，誘使日本同意加入。美國總統歐巴馬特別選在2009年11月14日訪問東京時，宣布美國加入TPP並鼓勵日本參與，意圖昭然若揭。

如今TPP共有美國、澳洲、紐西蘭、馬來西亞、新加坡、越南、智利、祕魯和汶萊等九國參與，對比當前全球方興未艾的雙邊自由貿易談判，TPP架構最大特色在於100%取消關稅，不承認任何例外品項，可謂是最徹底、最急進的多邊貿易協定。在日本政界爭論中，菅內閣與財經團體主打「開國VS.鎖國」的口號，號稱「不參加TPP將淪為世界孤兒」，概念簡單又具煽動力。但以京都大學中野剛志為代表的反對派學者則指出，只消攤開TPP參與國的經濟體規模，「世界孤兒」一詞似乎便顯得誇大不實。若將日本列入參與國，單就美國及日本兩國GDP（國內生產毛額）加總即達所有TPP經濟體的92%！而從出口貿易所需著眼的目標市場內需規模觀之，美、日合計更占96%以上（附圖），故TPP重要性為「實現徹底的美日

附表 日本加入TPP之效益分析

內閣府、經濟產業省評估之效益	農林水產省評估之衝擊
實質GDP增加2.5~3.4兆日圓 (約0.48~0.65%)	農業淨生產值減少4.1兆日圓
不參加TPP將減少81.2萬個就業機會	糧食自給率由40%降為14%
	農業、農村多功能外部性效益損失3.7兆日圓
	實質GDP損失7.9兆日圓 減少340萬個就業機會

資料來源：本研究整理。

FTA」，由此可見一斑。

眾說紛紜的TPP實質效果

為了強化政策正當性，日本內閣府對TPP的評估顯示，參加TPP可望提升日本GDP 2.5~3.4兆日圓，相當於0.48~0.65%的經濟成長。在假設前提之下（預設情境為「韓國與歐盟、中國、美國簽訂FTA，日本不加入TPP也不和歐盟、中國、美國簽訂FTA」），不參加TPP會喪失81.2萬個就業機會（附表），但此一計算模型並未納入生產者受損的金額，其中「失業者可以迅速被其他產業部門吸收僱用」的假設也顯然過於樂觀。

據日本厚生勞動省最新發布資料顯示，「大學應屆畢業生就職率」正創下57.6%的「史上最低紀錄」，近年來出口製造業普遍將生產基地移至海外，工業製程高度機械化、自動化，即使市場需求和產量能藉自由貿易增加，額外創造的就業機會恐不如預期，何況保留於本土的研發中心所需為高度專業人才，而高齡化情形普遍的農民一旦失業，不容易被其他產業吸收、僱用。

令人甚感詫異的是，同時間日本農林水產省對產業衝擊的評估結果，卻顯示在關稅全部撤銷的前提下，主要農產品的生產額將降低4兆1千億日圓，並導致國產稻米產量減少90%、小麥減少99%、牛肉減少79%，糧食自給率將從目前的40%降為14%，附帶造成農業多功能外部性價值（水土保持、景觀生態等）3兆7,000億日圓的損失，進而造成340萬人失業（約全國就業人口6%）。如此巨大社會衝擊的後果，即便是同為執政黨的農林水產省農相鹿野道彥也甚感不滿，特別公開表示「對美國廢除農產品關稅的作法實質不可行」，無怪乎各界 質疑聲浪四起，懷疑菅直人首相在權衡判斷上是否別有政治目的。

或許從消費者自主觀點而言，無論購買國產品或進口產品，均為民眾自身價值判斷的選擇，不應干涉自由市場運作；但事實上，對於繁忙的工商服務業就業人口而言，早已喪失選擇食材原料的權力。根據日本總務省統計局調查結果，現今日本人飲食中高達36.9%來自外食、18.2%來自調理食品，等同一半以上的食物原產地消費者無從掌控。當農產品全面零關

稅後，商家在日本經濟持續通貨緊縮、消費信心低落的預期心態下，為了競爭生存，很難不採用廉價進口食材。也因此基於食品安全、糧食安全、地方產業發展、農業多功能性等等理由，日本最大的消費者代表組織「生活協同組合連合會」以及「主婦連合會」，均公開批評政府加入TPP的決策過於魯莽。諸多消費者團體陸續自發性表態，可說是文明社會公民意識具體發揚的典範，不啻對「低關稅有利於消費者」的傳統論述直接加以駁斥。

產業競爭力詭論：優勝劣敗？以劣逐良？

如今日相菅直人全力配合媒體，營造「TPP等於開國、不加入等於鎖國」和「開國必然優於鎖國」的氛圍，試圖以19世紀末日本現代化進程來譬喻及早加入TPP之重要性，卻招受引喻失義的抨擊。所謂「黑船開國」的歷史脈絡，乃為日本幕府末期，在美國培理艦隊司令官進逼威脅之下，不得不接受治外法權及放棄關稅自主權，換言之，當年的「開國」，實質等同門戶洞開、在屈辱下被迫簽署的不平等條約，日本受此刺激因而推動明治維新及後續現代化改革，則都是為了爭取正常國家應擁有自主權的努力，無論從前因後果來看，皆很難將TPP決策與日本歷史「開國」進程相提並論。

菅直人引喻失義的最大根本謬誤，在於幕府末期所謂「鎖國」問題，並非單純只是拒絕國際貿易，而是自絕於西方先進國日新月異的科學技術之外。如今撤銷關稅的結果，對本國製造業而言，充其量不過是另一個「COST-DOWN」策略，目的不在藉此促進技術升級與創新，反倒相對不環保、低口感、高耗能、高

食物里程的美國農產品卻能夠大舉進入日本市場，以劣逐良打擊本土農業。日本糧食自給率從1970年代的70%一路下降

至40%，為全球已開發國家中的最低水準，更是目前全球最大糧食淨進口國，在全球氣候極端化、糧食危機日益高升的今天，合理維持國內農業生產水準乃全日本各黨派均認可的共識，在日本民主黨執政公約中，也明訂十年內將糧食自給率提高至50%的政策目標。上任首相不久的菅直人對TPP一意孤行的姿態，很難避開施政昨是今非、自相矛盾的批評，執政黨政黨支持率降至兩年來新低16.7%（2011年2月），亦不令人感到意外。

眾所皆知，工業化生產、企業化行銷的美國農產品常挾價格優勢傾銷世界各國，以美國加州短米而言，一般價格在每公斤1.3美元（110日圓）左右，僅為日本產越光米（每公斤220日圓）的一半。然而看似「先進、高效率」的美國農業，幕後卻仰賴政府每年提供高達200億美元、琳瑯滿目的各種農業貸款差額補貼、固定直接補貼、反循環補貼，就以稻米而言，單位面積產量未必能優於日本（注1）。美國在石化能源可以恣意濫用的前提下，大規模機械化、化肥農藥粗放施用，以及長距離運輸形成常態，作物品種廣泛採用抗除草劑基改技術（以孟山都RounupReady系列為代表），更使得化學藥品使用肆無忌憚，換言之，美國農業代表種種隱含巨量環境負荷、生態風險的生產模式。低價背後的緣由，與其說是技術與自然立地條件，倒不若前美國農業部長布拉克(John R. Block)名言：「糧食是一種武器，使用方法就是把其他國家繫在我們身上，這樣他們就不

敢和我們作對」來得更加貼切。

美國總統歐巴馬曾宣稱將藉由TPP達成五年內出口量倍增，預期美國在撤除他國關稅障礙後，勢必會透過掌控美元匯率，使美國產業在價格上擁有國際競爭力，日本指望藉由擴大對美出口貿易來獲益，恐得不償失。

顧此失彼，「比較利益」恐不存在

日本對於國際貿易的態度，向來遵照WTO架構之規定，自1993年12月WTO烏干達回合會議以來，日本在美國要求下，接受所謂「低限進口承諾配額(Minimum Access)」，即使國內稻米產量已充分滿足所需，每年仍被迫購買77萬噸進口稻米，進口農產品平均關稅僅11.7%，為全球已開發國家中次低，僅高於美國。

日本目前與各國簽署的經濟夥伴協定(EPA)中，通常保留約10%非自由化的例外產品，以降低弱勢產業所受之衝擊。如果考量到日本已和越南、馬來西亞、新加坡、智利、祕魯等TPP會員國簽定EPA，並且將敏感農產品(如稻米)排除在外，那麼加簽不容許例外品項的TPP是否利大於弊？就更令人深感費解了。如此一來，僅存的可能獲益途徑便只剩下「擴大對美出口貿易」一途。

問題在於，以日本最具競爭優勢的汽車製造業來說，高達66%在美國採取現地生產，除無助於國內勞工雇用，零關稅效果也有限；對於日本其他製造業而言，由於出口關稅原本就不高，零關稅的微幅效果遠不及日圓升值造成的匯率影響。事實上，美國總統歐巴馬曾宣稱將

藉由TPP達成五年內出口量倍增的目標，不難預見在撤除他國關稅障礙後，下一步勢必會透過美元匯率的掌控，使美國產業在價格上擁有國際競爭力，那麼日本又如何能指望擴大對美出口來補償農業部門損失？如何抵消新增的340萬失業人口的問題？

古典學派經濟學者李嘉圖(David Ricardo)主張之「國際分工」及「比較利益法則」，一向被近代信仰自由貿易的政治人物奉為規臬，這套源於19世紀初、工業革命背景下的理論，衡量商品價值的唯一尺度限於「勞動時間」與「勞動成本」，對於進入21世紀的已開發國家而言，實不可同日而語；即使是同質性的商品，生產過程、品質所衍生外部性效益的差異，均應納入產業決策考量，否則只「比較利益」，卻不「比較損失」，終究免不了落入得不償失的結局。

讓自由貿易不再洪水猛獸——公平交易與綠色補貼

日本民主黨在2009年大選時，前黨魁鳩山由紀夫提出革命性的「戶別所得補償」農業政策，這套依耕作面積直接對農民給付的補貼制度，採納部分「歐洲共同農業政策(Common Agriculture Policy, COP)」設計精神，可望改善長久以來農事收入不穩、農家休耕離農的弊端，甚至在符合WTO綠色補貼規範下，藉此讓本國農業具備能抗衡進口農產品的價格競爭力；然而此一政策至今尚在草創試行階段，後續施行效果、衍生問題仍不明。菅直人首相雖宣稱「戶別所得補償」足以保障國內農業，可是農產品關稅全面撤銷將是排山倒海的即刻

衝擊，日本近代經濟學泰斗、京都大學教授伊東光晴即批評為「矛都刺進身體了，才開始穿盔甲」。他指出農業體制的調整必然需要時間反應，特別強調提倡「國內公平交易」的重要性，必須先行建構國內生產者、消費者的共識網絡關係，只要能夠產生足夠的「對抗力 (Countervailing Power)」，就能降低市場原理主義的威脅，這些則有賴農產品「產銷履歷」、「原產地標示」施政的持續推廣，以及國民飲食教育的深化。

近30年來在美國推波助瀾之下，全球化、自由貿易常被各國政治人物視為刺激經濟的工具，此現象似難避免。在競爭無國界的新市場秩序中，所謂良善負責任的執政者，一方面須先行政策配套，讓預期受衝擊的產業、勞動者能充分因應，同時藉資訊徹底透明化 (radical transparency) 及教育宣導，才能盡可能消弭資訊不對稱造成消費者在價值判斷上的扭曲。因此即便是日本小泉內閣時期新自由主義政策的操盤手、著名經濟學者中谷也表示：「不必一味反對TPP，但也不該急於開放採納，現在最迫切的工作是強化國內農業體質」。

日本各界對TPP之回應足供台灣借鏡

日本民主黨能在2009年取得政權、打破長期一黨專政，前首相鳩山由紀夫提出「友愛」思想，主張「社會整體福祉優於私人利益」的共同體主義 (communitarianism)，無疑是勝選的最大因素。然而觀察新政權前後任首相，無論經濟思維或對美態度上均南猿北轍，陷入迷亂的執政黨，正如同千葉大學法經學部小林正弥教授所言：「已喪失初始理念，反而受新自由

主義思想強烈的管理階層左右，應儘快世代交替重新找回政權交替時的理想」。現任首相菅直人為了對抗黨內政敵小澤一郎，諸多政策都違背國會選舉時的施政公約，內閣支持率已遽降至21% (注2)，預計六月定案的TPP最終結論，目前仍在未定之天。

由日本社會各界回應TPP的勢態觀之，不乏許多值得國人深入省思之處，例如學界、民間組織為了喚起民眾對議題的重視，積極運用平面和網路媒體，短時間內匯集相關資訊出版專書、文宣；身為政府機構的農林水產省，仍然保持部會堅守職責的超然立場，基於客觀資料發表TPP衝擊損失研究報告，而無懼首相、內閣壓力，展現成熟民主國家應具備的獨立分權機制。反觀我國政府為了國光石化既定政策，經濟部表態支持乃理所當然，但內政部被迫放棄公告彰化縣大城國際級濕地、環保署長發表「石化業能提升國民平均壽命」唐突論點，兩造相比之下，國人實有權力追求更專業、盡責的官僚政治體系。

(作者為台灣經濟研究院生物科技產業研究中心助理研究員)

■注釋

1. 2009/10年度美國稻作平均每公頃產量為7.9公噸，日本普遍種植口味較佳的越光米，每公頃產量在5.5~6.5公噸之間，但若種植高產量品種亦可達每公頃8、9公噸以上，甚至在北海道地區也有每公頃產量8公噸的「北青葉 (きたあおば)」品種。此外美國因採高環境負荷的耗竭性農法，每年近1/10 (1,800萬公頃) 的農地必須休耕以回復地力，日本傳

統水稻田型態則可持續通年耕作。

2. 日本 NHK 於 2010 年 2 月 14 日公布之調查結果，<http://www.nhk.or.jp/news/html/20110214/t10014051341000.html>。

■ 參考文獻

1. 日本總務省統計局，「日本の統計2010」，第15章 貿易・国際収支・国際協力，<http://www.stat.go.jp/data/nihon/15.htm>。
2. 金子勝(2010)，“ 歴史の中の「自由貿易」錦の御旗を立ててみたけれど ” ，The Journal - New Spiral ，http://www.the-journal.jp/contents/newsspiral/2010/12/post_719.html。
3. 中野剛志(2010)，“ TPPはトロイの木馬—— 関税自主権を失った日本は内側から滅びる ” ，The Journal - New Spiral ，http://www.the-journal.jp/contents/newsspiral/2011/01/tpp_5.html。
4. 中野剛志(2009)，自由貿易の罫 覚醒する保護主義，青土社，ISBN-10: 4791765117。
5. 伊東光晴(2010)，“ 日本の米作・畜産は規模 拡大政策では存立し得ない ” ，週刊エコノミスト，2010/12/21。
6. 農山漁村文化協会(2010)，TPP反対の大義，ISBN-10: 4540102842。
7. “ 関税撤廃などのTPPで「GDP3兆円増」内閣府試算 ” ，朝日新聞，2010/11/22 ，<http://www.asahi.com/business/update/1022/TKY201010220224.html>。
8. “ TPP農水省試算—— 米・麦・酪農に大打撃 ” ，日本農業新聞，2010/10/28。
9. “ TPP参加なら地域崩壊 ” ，日本農業新聞，

10. 中日農業發展之挑戰與展望の衝突” ，産経新聞，2010/11/14，<http://www.sankeibiz.jp/macro/news/101104/mca1011040502001-n1.htm>。
11. 袁秋英、蔣慕琰(2004)，“抗除草劑基因改造作物之特性及其生態問題” ，農政與農情，第140期。
12. 韓寶珠(2005)，“美國稻米補貼措施簡介” ，農政與農情，第152期。