

日本 TPP 政策之困^{*}

王广涛◎

【内容提要】 本文基于利益集团的视角，以经团联和农协的比较分析为例，详细探讨了利益集团对日本 TPP 政策的影响。作者分别以体系、国家和社会三类研究路径为中心，对战后日本对外经济政策相关研究进行回顾，指出以国家和社会为中心的研究路径对于理解日本的 TPP 政策困境具有重要启示。通过对 TPP 推进派的经团联和 TPP 抵制派的农协的比较分析可知，农协在游说能力、组织宣传能力以及结盟能力上，都保持着对经团联的竞争性优势，农协对日本 TPP 政策的抵制是其困境的根源。文章结论部分指出，日本在谋求加入 TPP 的谈判过程中，如何协调好农协的利益是解决这一困境的重要途径。

【关键词】 日本对外经济政策 利益集团 经团联 农协 TPP 政策

一、问题的提出

跨 太平洋伙伴关系协议（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）的前身是由新西兰、新加坡、

* 本文写作过程中得到了中国社会科学院日本研究所吕耀东研究员和中国人民大学国际关系学院李巍博士的指导，《国际政治科学》约请的匿名评阅人提出了宝贵修改意见，笔者在此一并感谢。

《国际政治科学》2012/4（总第32期），第63—90页。

Quarterly Journal of International Politics

智利和文莱四国发起的一组多边自由贸易协定，成立之初并不为学术界和舆论界所关注。^① 2009 年，美国正式提出加入 TPP 谈判的计划并获得了创始国的认可，美国这一动向给日本带来了政策上的吸引力，自此 TPP 作为一个政策热点开始备受关注。2010 年，日本首相菅直人提出了加入 TPP 谈判的主张，这一主张也被随后的野田佳彦内阁继承。

自从日本民主党上台执政后，日本政府在区域经贸合作问题上就一直没有统一而且固定的见解，鸠山由纪夫在任内致力于建立“东亚共同体”，菅直人上台后则抛出了加入 TPP 谈判的构想，甚至将其视为“平成开国”的标志。相较于鸠山的东亚共同体构想，日本学术界普遍认为加入 TPP 谈判更具有现实操作性和可行性，为此 TPP 政策迅速提上日程。在日本政府看来，TPP 事关日本国运的兴衰成败，加入 TPP 谈判是符合日本国家利益的重大决策。既然是符合日本国家利益的决策，日本加入 TPP 谈判应该是顺理成章的事情。那么，为什么日本在 TPP 政策上却一直处于停滞状态呢？这种徘徊不前的原因是什么？换言之，是什么原因导致日本在 TPP 政策上受阻呢？当然，我们可以从多方面寻找原因，而且这些原因在某种程度上都具有一定的解释力。但是，在笔者看来，日本政府在推行 TPP 政策的过程中主要受到来自特殊利益集团的压力和影响。这种影响是双向的，即在日本国内既有积极主张推进 TPP 谈判的利益集团，也有坚决抵制 TPP 谈判的利益集团。笔者在文中分别选择经团联和农协作为推进派和抵制派利益集团的代表，以此来分析利益集团对日本 TPP 政策的影响。

由于 TPP 是 100% 零关税（不存在例外）的多边自由贸易协定，代表产业界利益的经济团体联合会（下文简称经团联）支持日本政府加入 TPP 谈判；而代表农业界利益的农业协同组合（下文简称农协）认为日本一旦加入 TPP 谈判，日本农业将受到毁灭性打击，并进而危及日本国

^① 学术界对 TPP 的研究综述参见刘中伟、沈家文《跨太平洋伙伴关系协议（TPP）：研究前沿与架构》，《当代亚太》2012 年第 1 期，第 36—59 页。

民的生存安全，对其予以坚决抵制。^① 因此，TPP 政策在日本国内迅速被分化为两派利益截然相反的阵营，日本政府内部、利益集团之间、学术界以及舆论界等对 TPP 的解读也走向两个极端。^② 这种对立的社会利益结构直接导致了日本政府在加入 TPP 谈判问题上的犹豫不决。

二、日本对外经济政策的研究路径

对外经济政策是外交政策的重要组成部分，在全球化和区域经济一体化迅猛发展的当今时代，对外经济政策成为影响国家外交政策乃至国际关系格局演变的最重要因素之一。一般说来，对对外经济政策的研究主要有如下三种路径，即以体系为中心、以国家为中心和以社会为中心的研究路径。^③ 以体系为中心的研究路径认为，国际体系层次上的因素对国家的对外经济政策制定具有决定性的影响，国家的对外经济政策受制于国际体系的结构压力。以国家为中心的研究路径认为，追求国家利益是对外经济政策的最根本目标。^④ 但是，如何定义国家利益则是研究的焦点，国家元首、立法机关（议会）和行政机关（政府部门）等往往会就对外经济政策进行激烈博弈，这是以国家为中心的研究路径所关注的问题。以社会为

① 支持两派利益集团的代表性观点，可参见田中明彦「貿易国日本は重要な経済交渉に参加が当然」『週刊エコノミスト』2011 年 11 月 29 日、94-95 頁；松原隆一郎「比較劣位の産業でも存在意義があれば残せ」『週刊エコノミスト』2011 年 11 月 29 日、96-97 頁。

② 支持日本加入 TPP 谈判的著作有：渡邊頼純『TPP 参加という決断』ウェッジ 2011 年；山下一仁『農協の陰謀「TPP 反対」に隠された巨大組織の思惑』宝島社 2011 年。反对日本加入 TPP 谈判的著作则相对较多，例如：石田信隆『TPP を考える——「開国」は日本農業と地域社会を壊滅させる』家の光協会 2011 年；中野剛志『TPP 亡国論』集英社 2011 年；農文協編著『TPP と日本の論点』農山漁村文化協会 2011 年。

③ 对这三类研究路径的中文综述参见李巍《体系・社会・国家——美国对外经济政策的三种研究路径》，《国际观察》2008 年第 1 期，第 72—79 页。对这三类研究路径的日文综述参见長尾悟「国際政治学における政策決定アプローチの現状と課題」『公共政策研究』2001 年第 1 号、77-93 頁。

④ 关于日本的国家利益一直是日本学术界辩论的焦点，小原雅博对日本的国家利益进行了细致的研究，参见小原雅博『国益と外交——世界システムと日本の戦略』日本経済新聞社 2007 年。

中心的研究路径认为,社会上各种力量或力量组合通过游说国会议员、操纵媒体舆论以及投票行为等方式对国家对外经济政策施加影响。其中,利益集团在该研究路径中占据重要位置。这一研究路径的特点是多元主义倾向,即不再把国家视为唯一的行为主体,也不认为外交政策的制定是体系和结构压力塑造的结果,而是各种社会力量综合作用的结果。

有关日本对外经济政策的研究基本上也遵循上述三种研究路径,但是,对这三类研究路径的侧重点和适用性稍有不同。毕竟,日本作为一个来自非西方的发达资本主义国家,其对外经济政策也往往具备某些特殊性。本节中笔者将从上述三个研究路径出发,在纳入日本政治(以及社会文化)特殊性考察的基础上,对战后日本对外经济政策的相关研究做大致梳理和归纳,并对其中的代表性文献进行综述。

(一) 以体系为中心的研究路径

以体系为中心的研究路径,为解释战后日本经济的持续高速增长提供了重要视角。查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson)在分析战后日本经济奇迹时指出,“搭便车”理论对日本的产业政策和贸易政策具有充分的解释力。该理论认为,日本在如下三个方面搭了当时国际体系的“便车”:低额的防卫费用、主要出口市场的便捷进入和相对低廉的技术转让。这三个方面的便利,毫无疑问都直接受惠于当时的冷战格局特别是来自美国的庇护。^①

进入20世纪60年代以后,日本同西方国家(特别是美国)开始出现贸易摩擦,但是鉴于美国依然具有压倒性的经济实力,西方阵营据此判断日本经济的高速增长有利于西方资本主义阵营的巩固,并未将其视作威胁。在美国看来,日本经济的发展可以导致日本国内政治的稳定,基于冷

^① 猪口孝在承认“搭便车”给日本带来繁荣的同时,也认为这种一国繁荣主义必然会招致国际社会的压力和反对,20世纪80年代西方国家对日本的打压就是明证。参见猪口孝『ただ乗りと一国繁栄主義を超えて——転換期の世界と日本』東洋経済新報社1987年。

战总体战略的考虑，美国要扶持这个亚洲的伙伴国。^① 日本这一“政治上亲美”的产业政策，无论是在国内，还是在海外都得到了广泛支持，至少美国没有从实质上同日本展开贸易战。

政治学者高坂正尧在考察战后日本经济高速增长时指出，战后日本对外经济政策的制定，深深得益于当时的国际环境。他以朝鲜战争的“特需”经济和日本的贸易政策为例，进行了详细说明。在结束朝鲜战争的“特需”经济繁荣之后，多数学者认为日本的经济繁荣只是昙花一现，它终将恢复到战前的那种萧条境地。对此，高坂则指出，朝鲜战争“特需”仅仅维持了三年的经济繁荣，恰恰有利于此后日本长达二十多年的经济高速增长。在谈到中日关系中断给日本贸易带来的影响时，高坂也不同于当时主流经济学家的观点，他认为正是由于战后日本失去了中国这个重要市场，而不得不依赖以美国为主要对象的贸易国，才迫使日本最终改变战前的殖民地依赖性贸易政策。^② 日本要扩大贸易出口，就必须制造出与美国相比更具有竞争力的工业制品，这客观上迫使日本投身于技术创新，并以高端的质量跻身世界一流工业国家之列。失去中国的市场（虽然从短期来看十分痛苦）从长期来看反而是极大的幸运。

进入 20 世纪 70 年代以后，随着美苏冷战形势的缓和，日美两国潜在的贸易摩擦浮出水面。美国往往能够在经贸领域成功向日本施加压力，以要求其减少对美出口、开放本国市场，从而有效缓解对美贸易顺差，实现贸易自由化、推进国内改革。^③ “外压”成为研究战后日本对外经济政策的关键词之一，这种外压主要体现在贸易政策和对外援助政策等方面。现在，“外压”（gaiatsu）一词的英文已经成为研究日本对外经济政策的专门用语，可见外部压力对日本对外经济政策产生的重要影响。值得注意的是，这种压力并非来自于市场的压力，而是来自于国际结构的压力，或者

① 井上寿一『日本外交史講義』岩波書店 2003 年、180 - 181 頁。

② 高坂正尧『日本の国際社会復帰における必然と偶然』『法学論叢』1987 年第 120 巻、29 - 59 頁；高坂正尧『日本存亡のとき』講談社 1992 年。

③ 贺平《日美贸易摩擦中的外压和政策协调》，《日本学刊》2011 年第 3 期，第 70 页。

说来自政治性的压力。^① 在研究日本对外经济政策以及日美贸易摩擦的相关文献中,多数学者认为外部压力是日本逐渐从贸易保护主义向自由贸易主义转变的重要因素。^② 细谷千博等人分别以日美两国在纤维、钢铁、彩色电视机、小汽车以及半导体领域的贸易摩擦为例,详细探讨了日美贸易摩擦的政治过程,并指出日本正是在这种外压情势下,“缓慢但卓有成效地融入自由贸易体制的”。^③

肯特·卡尔德 (Kent Calder) 等学者则用“反应型国家” (reactive state) 来解释日本的对外经济政策。他指出,日本作为反应型国家,在对外经济政策中呈现如下两个基本特征: 第一,日本很难实行独立的对外经济政策,即使它有这种能力和意愿; 第二,日本会针对外压作出反应,虽然这种反应有时并不具有规律性和系统性,甚至经常是不完全的。^④ 反应型国家的这两个特征对于理解 20 世纪 80 年代日本的对外经济政策具有重要的借鉴意义。那么,日本为什么会成为一个反应型国家呢? 卡尔德认为应该从日本战败直至 20 世纪 60 年代的国际体系中寻找原因,从这一时期开始,日本开始养成了消极回避国际责任、最大限度追求经济增长的政策惯性。^⑤

(二) 以国家为中心的研究路径

在很长的一段时期内,学术界研究日本对外经济政策一般不使用

① 贺平对“市场性外压”和“政治性外压”做了明确区分,参见贺平《日美贸易摩擦中的外压和政策协调》,第 71—74 页。

② 基于政治学中的外压视角研究日本对外经济政策,特别是日美贸易摩擦的文献非常之多,代表性文献有: 田中明彦「日本外交と国内政治の関連——外压の政治学」『国際問題』1989 年 3 月、23—36 頁; グレン・S. フクシマ『日米貿易摩擦の政治学』(渡辺敏訳) 朝日新聞社 1992 年; スティーブン クラズナー『日米経済摩擦の政治経済学』(高中公男訳) 時潮社 1995 年; 原正行「“外压”の政治・経済学」『国民経済雑誌』1996 年第 174 号、33—42 頁。

③ 細谷千博編『日米欧の経済摩擦をめぐる政治過程』(NIRA 研究叢書) 総合研究開発機構 1989 年。

④ Kent Calder, “Japan’s Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State,” *World Politics*, Vol. 40, No. 4, July 1988, p. 521.

⑤ Ibid., p. 526.

“贸易政策”这一术语，而是直接使用“产业政策”。^①以凸显出国家对产业结构的诱导与分配。只有当同其他国家（如美国）出现经济摩擦时，官方和学术界才会明确地使用“贸易摩擦”这一表述。

在众多研究日本经济政策的文献中，日本经常被视为发展型国家（或发展型资本主义国家）的典型。日本信奉的政治经济学与有时被称为“经济国家主义”或“新重商主义”的德国历史学派是一脉相承的。^②华裔美国学者高柏对此基本持相同见解，稍微不同的是，高柏认为日本的发展型国家主义经济政策与战前日本具有直接的继承性。换言之，战后日本的对外经济政策并非战后两极格局压力（即以体系为中心）的结果，而是“经济国家主义”政策在日本的延续。^③因此，人们在研究日本时，总是把它视为主要经济形态的某类变种，不能按其本来目的进行研究。在研究战后日本的经济政策时，有学者以“日本异质论”“日本特殊论”（Japan Revisionism）来定义日本的产业政策。^④

查默斯·约翰逊认为，日本属于工业化起步较晚的国家，政府领导国家的工业化运动，承担了发展的职能。他将日本看作扶持或计划引导型国家，这类国家的主要功能就在于制订社会和经济发展的具体计划。而产业政策的制定，是计划引导型国家经济政策的重中之重，产业政策的存在意味着国民经济具有长远的、定向的发展方针。

一般认为，日本作为经济国家主义国家，其行之有效的产业政策是维系战后直至 20 世纪 90 年代日本经济高速增长的最重要原因之一，而 20 世纪 90 年代之后日本经济的低迷，也与产业政策的低效率有关。^⑤产业

① 鹤田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社 1982 年；小宮竜太郎・岡野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会 1984 年。

② 查默斯·约翰逊《通产省与日本奇迹——产业政策的成长（1925—1975）》（金毅等译），长春，吉林出版集团有限公司 2010 年版，18 页。

③ 高柏《经济意识形态与日本的产业政策》（安佳译），上海人民出版社 2008 年版。

④ 关于日本异质论在经济领域的探讨，参见福島正裕「日本異質論研究——大論争」『東海大学紀要政治経済学部』2010 年第 42 号、80—84 頁。

⑤ 当然，对日本的产业政策也有学者持否定意见。参见三輪芳朗、J. マーク・ラムザイヤー『産業政策論の誤解——高度成長の事実』東洋経済新報社 2002 年。

政策最重要的两个特征是：第一，通过政策倾斜的方式，对内扶植重点产业；第二，对外为国内重点产业积极寻找出口市场，同时抵制外部市场对国内弱势产业的冲击。所以，发展型国家并非贸易保护主义国家，它并不排斥自由贸易，只是其贸易政策是选择性的。对于出口优势产业，日本积极扶持，并积极主张降低关税、扩大出口。对于出口劣势产业，日本则消极应对，通过关税和非关税壁垒等形式对其产业进行保护。

在以国家为中心的研究路径中，国家利益是核心变量，而如何确定和衡量国家利益则是一个争议已久的问题。斯蒂芬·克拉斯纳认为，国家利益的界定集中反映了政策制定核心阶层的偏好。^① 冷战结束后，面对变幻莫测的国际政治经济形势，日本外务省专门组织“外交政策要因研究会”，以研讨日本外交政策制定的要因。^② 该研究报告以20世纪90年代贸易摩擦、对外援助以及安全保障等领域为例，详细探讨了首相、国会、政党、官僚等行为体在外交政策制定过程中的位置。就日本的对外经济政策而言，决策权主要掌握在日本政府内部的精英官僚（特别是通产省经济官僚）手里，经济官僚根据其部门利益制定产业政策和贸易政策，在这一过程中不可避免地伴随着各省厅之间尖锐的利益冲突（如通产省和大藏省在经济政策制定权上的争夺，以及通产省和农林水产省在产业保护领域选择上的矛盾）。^③ 同时，同类官僚组织的内部，其政策的制定也是派阀斗争的结果。例如，20世纪60年代后期和整个70年代，日本从贸易保护主义向贸易自由主义的转变，经历了通产省内部“国家派”和“国际派”之间的激烈斗争。通产省最终由“国际派”掌握，是日本政府转向更开放的自由贸易政策最明确的标志。^④

① Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1978), p. 13.

② 外交政策決定要因研究会編『日本の外交政策決定要因』PHP研究所1990年。

③ 鈴木幸夫『経済官僚——新産業国家のプロデューサー』日本経済新聞社1969年。另外，关于官僚政治模型的界定及其在日本的应用，参见大嶽秀夫「テクノクラシー論の再構成」『レヴアイアサン』1989年第4号。

④ 查默斯·约翰逊《通产省与日本奇迹——产业政策的成长（1925—1975）》，第24页。

（三）以社会为中心的研究路径

以社会为中心的研究路径更强调社会力量在对外政策制定和执行过程中的作用，广义的社会力量包括利益集团、市民团体、NGO 组织以及舆论团体等。就日本的案例而言，利益集团在对外经济政策制定过程中影响力最大，因此也是学术界关注的焦点。

一个国家贸易政策如果是更加自由和开放的，那么开放的自由贸易政策势必影响到主张贸易保护集团的利益，在此情况下政府往往采取补偿、补贴等方式扶持该贸易部门。彼得·卡赞斯坦（Peter Katzenstein）的研究表明，政府在补偿那些受到市场化进程（特别是贸易开放进程）消极影响的个人和部门的时候，愿意调整国内结构去适应国际市场。^①然而，问题的关键是，随着国内经济结构的调整和转型，西方各主要国家内部的弱势部门已基本解决了该问题。日本的农业却一直受高关税壁垒的眷顾，日本政府虽然在农业政策以及技术转型方面作出了积极的努力，农产品市场依然脆弱。在贸易自由化的过程中，农业利益集团也一直以脆弱的农产品市场为由，拒绝政府任何开放农产品市场的举措。

在以国家为中心的研究路径中我们了解到，官僚组织在日本对外经济政策的制定过程中扮演重要角色，但是，它却离不开利益集团的支持，官僚组织与产业界利益集团（特别是经团联）的相互依赖结构深刻地影响着日本的经贸政策。吉松孝秀（Hidetaka Yoshimatsu）、张云对经团联在日本 FTA 战略中的作用进行了实证研究，他们认为经团联在 FTA 战略中，其最重要的职能是扮演信息提供者角色，同时也发挥着“议程设置”（agenda setting）的作用。^②张云在考察冷战后日本的地区主义时指出，日

① Peter Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1985) .

② Hidetaka Yoshimatsu, "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy," *Asian Survey*, Vol. 45, No. 2, March/April 2005, pp. 258-278; 张云《经团联在政府决策中的作用——以日本自由贸易协定政策出台为例》，《日本学刊》2008年第1期，第49—59页。

本在一轮又一轮的地区一体化议程中缺乏主动,其最主要的障碍之一就是
对农产品的保护。作为一个在日本经济中无足轻重的夕阳产业,日本政府
却宁愿失去重大的经济利益和战略利益去保护日本脆弱的农业,其根本原
因就在于农业利益集团、官僚以及政治家之间的利益协调。^① 在利益集团
与贸易政策的相关研究中,农业利益集团对(包括区域合作政策在内的)
自由贸易的抵制以及产业界利益集团对自由贸易的积极推进成为影响日本
对外经济政策的决定性因素。

保成广注意到区域经济合作进程中的国内政治条件,他指出国内社
会集团(农业团体、劳动团体、产业团体)对日本区域经济合作政策的
影响,将利益集团视作影响日本政府对外经济政策的重要变量之一。^② 御
巫由美子在考察“世界政治经济变迁中的日本”时,注意到了国内社会
进程对日本对外经济政策的影响,她尤其指出压力团体的规模对日本对外
经济政策制定过程中的作用具有的重要影响。^③ 为此,她主张将社会利益
和政府(国家)利益结合起来审视日本的对外经济政策,从打破国家中
心主义的角度来看,该项研究具有重要的促进作用。

日本对外经济政策的制定一直都是日本政府同大公司相互作用的结果,
大岳秀夫用“中观社团主义”(mezzo-corporatism)来定义这种决策
模式。^④ 日本的大公司组成利益集团,就其关心的政策问题向主管官厅提
出政策建言。利益集团接受官僚组织的监督,同时接受官厅退职人员到集
团内部以及集团的成员公司担任要职(日文称为“下凡”),而这些退职
的官员则为利益集团的利益向其原来所属的官厅进行游说,从而利益集团
与官厅形成了一种相互依赖关系,这种相互依赖关系是维系利益集团对政
府影响力的重要机制之一。相对于查默斯·约翰逊过高地评价通产省经济

① 张云《日本的农业保护与东亚地区主义》,天津人民出版社2011年版。

② 保城広至「日本の政権交代と『東アジア共同体』の停滞——地域経済協力の国内条件」『社会科学研究』2011年第63卷第3-4号、111-129頁。

③ 御巫由美子「世界政治経済変動の中の日本——对外政策の分析枠組をめぐる——」『国際政治』1990年第93号、71-81頁。

④ 大嶽秀夫『高度成長期の政治学』東京大学出版会1999年、188頁。

官僚在对外经济政策制定中的作用，理查德·塞缪尔斯（Richard Samuels）则认为，利益集团与经济官僚的相互依赖关系（相互作用）才是日本对外经济政策制定的根本来源。^① 20 世纪 70 年代以后日本逐渐开始的自由贸易进程，也被视为是大型跨国公司以及其产业集团——经团联，与通商产业省积极互动的结果。

上述三种研究路径在日本的具体应用，在不同的场合分别具有各自的适用性。其中，以体系为中心的研究路径主要适用于从外部结构对日本的经济政策进行分析，以及通过外压视角考察贸易冲突与摩擦。以国家为中心的研究路径侧重于强调经济体制和政治体制（官僚组织）对对外经济政策制定的影响。以社会为中心的研究侧重于从国家的内部寻找日本对外经济政策的突破口，它经常被用来分析近年来日本的贸易政策和区域合作政策。本文认为，日本 TPP 政策困境的根源，并不在于国际体系的压力，而是国内社会利益结构对立的结果。因此，笔者不再关注以体系为中心的研究路径，而是将以国家与社会为中心的研究路径相结合，讨论利益集团对日本 TPP 政策的影响。

在接下来的论述中，笔者根据基恩·格罗斯曼（Gene Grossman）和埃尔赫南·赫尔普曼（Elhanan Helpman）对特殊利益政治学的研究，^② 分别从游说能力、组织宣传能力以及结盟能力三个方面阐述日本国内关注 TPP 政策的两大利益集团——经济团体联合会和日本农业协同组合——对日本政府相关政策的影响，并据此分析日本 TPP 政策困境的根源。

三、经团联与农协在游说能力上的比较分析

两个（或两个以上）利益集团进行游说博弈的充要条件是，各利益

① Richard Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1987) .

② 吉恩·M. 格罗斯曼、埃尔赫南·赫尔普曼 《特殊利益政治学》（朱保华等译），上海财经大学出版社 2009 年版。

集团的偏好与政府的既定政策（或即将出台的政策）发生偏离。如果政府的政策完全符合利益集团的偏好，可以视为政府政策符合利益集团的利益，利益集团就没有必要对政府进行游说了。问题的关键是，政府制定的政策经常与利益集团的偏好发生偏离，格罗斯曼和赫尔普曼根据克里希纳·维基（Krishna Vijay）和约翰·摩根（John Morgan）的研究，将这种偏离分为两类。^① 第一种偏离是两个利益集团出现相同方向的“相似偏离”，这时政府政策可以是未达到或超出利益集团偏好的情势，这种情势下利益集团会面临两种选择。其一，如果两个利益集团偏好相近，则会采取合作游说战略，这是本文第五节将要详细讨论的问题。其二，如果两个利益集团偏好差距较大，则与政府政策偏离幅度较小的利益集团就可能采取相对消极合作甚至完全“搭便车”的策略。

关于第一种选择，两个利益集团极有可能采取结盟战略，在接下来的讨论将会述及。本节中研究重点转向第二种偏离，即两个利益集团的偏好分别位于政府政策两侧的“相反偏离”。即一个利益集团的偏好高于政府政策水平，而另一个利益集团的偏好低于政府政策水平，则两个利益集团都会对现状政策不满，并且展开游说博弈。经团联对政府现状政策的不满主要体现在，经团联认为日本政府的自由贸易和市场开放度不够，而农协则认为日本政府做得过了头（至少在农产品问题上如此）。进入20世纪70年代以后，日本在贸易政策上受到欧美国家的“外压”影响，被迫开始了自由化进程。但是，作为产业界联盟的经团联对日本自由化的缓慢进程提出严厉批评，倡导更加广泛且彻底的贸易自由化，积极游说日本政府推进区域自由贸易协定的谈判。作为农业界的代表，农协为保护脆弱的农产品市场，则极力阻挠日本的贸易自由化政策，即使在近些年签订的FTA/EPA协定中，也极力促使日本政府将某些关键农产品作为例外处理。

本文将这种具有“相反偏离”性质的两个（或两个以上）的利益集

^① Krishna Vijay, John Morgan, "A Model of Expertise," *Quarterly Journal of Economics*, No. 116, 2001, pp. 747-775, 转引自吉恩·M. 格罗斯曼、埃尔赫南·赫尔普曼《特殊利益政治学》，第86页。

团称为竞争性利益集团。竞争性利益集团有时是非零和博弈（non-zero sum game），但更多的时候却是零和博弈（zero sum game），即一方所得为另一方所失。在日本谋求加入 TPP 的决策中，如果不考虑对农业的补偿和保护措施，一旦日本政府决定加入 TPP 谈判，并且最终顺利加入 TPP，那么对于农协来说就是“输家”，对经团联来说则是“赢家”。

格罗斯曼和赫尔普曼还指出，“特殊利益集团拥有与政策制定者不同的政策偏离时，政策制定者难以利用一个特殊利益集团的报告去甄别其他特殊利益集团的报告”。由于各利益集团本着为本集团利益服务的考虑，在制定报告游说政府的过程中，其报告的可信度会大幅降低，至少在政府看来，是很难用一个利益集团的报告去否定对立利益集团的报告。围绕 TPP 的政策制定问题，以经团联为代表的“TPP 推进派”的报告中指出，一旦日本加入 TPP，所有进出口产品关税为零，随着日本工业产品、电子产品等出口量的增加，最多可使日本 GDP 在总量上增加 2.4 万—3.2 万亿日元，年 GDP 增长率可显著提高约 0.48 个至 0.65 个百分点，这对近年来零增长甚至负增长的日本经济而言可谓一剂强心剂。同时，根据经济产业省的测算，如果日本不加入 TPP，出口将受到影响，预计到 2020 年日本的 GDP 将因此而下降 1.53%。^①

进入 20 世纪 70 年代之后，贸易自由化成为日本对外政策的大势所趋，经团联在贸易自由化的问题上咄咄逼人、步步为营，而受贸易自由化影响的农协则在日本政府的政策面前疲于应付、束手无策。^② 但即使这样，日本也一直尽可能地对国外的农产品采取高进口关税政策，以此来保护国内的农产品市场。农协认为，加入 TPP 后，对日本国内主要农产品市场（如大米、肉类、乳业等）的打击将是毁灭性的。与经团联等的测算相对立，对农产品一系列基准进行设定之后，来自农协和农林水产省的报告显示，日本一旦加入 TPP，农产品的生产将减少约 4 万亿日元，并且

① 刘昌黎《日本参加 TPP 谈判的动因、制约因素与政策措施》，《日本学刊》2011 年第 1 期，第 67 页。

② 立花隆『農協』朝日新聞社 1984 年。

将失去约 340 万个就业岗位，从而造成日本 GDP 约 8 万亿日元的损失。^①经团联和农协根据各自利益测算的损益值，哪一方更具有真实性自然存在疑问，日本政府也很难从文字报告中作出甄别。这时，就需要利益集团动用其财政、行政以及人力资源优势，向政府发动游说攻势。

广义来看，利益集团向政府提供信息以及政策建言是游说的重要表现形式，而利益集团之所以有能力游说政府，其原因恰恰在于政府需要利益集团的支持，即政府与利益集团的相互依赖结构。经团联主要通过财政支持（竞选捐款）换取向政府提供信息和政策建言的权利，经团联的会长素来被称为“财界总理”，手中掌握着日本经济界的命脉。而农协则主要通过人力优势（选举投票）换取向政府提供信息和政策建言的权利。虽然日本从事农业的人数逐年减少，农业占 GDP 的比例甚至不及 1.5%，但农村作为国会选举的重要选区依然对日本政治走向具有重要的影响力，农村选民一直是农协善于利用的重要风向标。^②

向政府提供信息和政策建言是利益集团的重要职能之一。凭借着雄厚的财力以及与政界的天然关系，经团联对政府的影响力毋庸置疑。事实上，日本政府的 FTA 战略一直都是在经团联等产业联合团体的积极推动下进行的。^③ 2010 年 11 月，经团联联合另外两个经济界团体（日本商工会议所和经济同友会）率先向政府建言，希望政府能够加入 TPP 的谈判。^④ 该建言同时希望菅直人首相能够利用在日本召开 APEC 峰会的契机，表明日本寻求加入 TPP 谈判的意向。随后，菅直人在 2010 年 11 月举行的 APEC 首脑峰会上正式提出了这一计划，经团联的政策建言发挥了实质作用。除此之外，经团联的会长可以就日本经济贸易政策以及其他重大

① 『TPPについて』内閣官房資料 <http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/110202/pdf/refdata5.pdf#search=TPPについて> 内閣官房 PDF，2011 年 11 月 1 日登录。

② 有关农业利益集团对选举行为影响的分析参见，张云 《日本的农业保护与东亚地区主义》，第二章。

③ 张云 《经团联在政府决策中的作用——以日本自由贸易协定政策出台为例》。

④ 『TPP（環太平洋經濟連携協定）交渉への早期参加を求める』<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2010/101.html>，2012 年 3 月 27 日登录。

内外决策同内阁大臣进行协商，并具有单独“召见”首相、并向首相建言的权利，这样使得经团联推进 TPP 的意图能够更直接地传达给政府。

相对于经团联的政策建言以及信息提供，农协则更擅长于使用人海战术。在菅直人首相最初表态拟加入 TPP 谈判之后，农协便不断地向日本参众两院议员进行多方游说，力陈日本加入 TPP 谈判给日本粮食安全带来的灾难性打击。截至 2011 年 11 月，已经有过半数（363 人）的国会议员支持由农协组织的“反对参加 TPP 谈判的国会请愿”活动。^① 这使日本政府很难在国会上以法案的形式通过推动 TPP 的积极政策。同时，农协还动员“农水族议员”以及农林水产省官僚来抵制日本政府的 TPP 政策。例如，农林水产省前大臣山田正彦对日本的 TPP 政策持慎重态度，为此他联合民主党、社民党、国民新党等超党派议员 180 余人组成了“慎重思考 TPP 政策”议员联盟，并担任会长一职。

如上所述，经团联和农协都有其特定的渠道对政府的 TPP 政策施加影响。其中，经团联更突出其作为财界领袖的作用，通过政策建言、“照会”政治家等方式积极推进政府的 TPP 政策。这样，日本政府的 TPP 政策议程得以设立，但是，虽然经团联可以轻易建言政府设立一项议程，但要顺利推进这一议程，却仍然面临着不少阻碍，其中最顽固的阻碍就来自于农协。农协对政府的影响力主要体现在对农业派族议员的游说上，由于族议员在选举的过程中得到了该利益集团的支持，那么在政府政策的制定则势必向其支持团体的利益倾斜。^②

本节是在假设其他因素不变的情况下，对利益集团的游说能力进行的比较，然而事实上日本政府作为独立的行为体亦会显示出一定的政策偏好。^③

① 『「TPP 交渉参加反対の国会請願」全国議員の過半が賛同』<http://www.zenchu-ja.or.jp/release/pdf/1320139260.pdf>，2011 年 11 月 2 日登录。

② 关于族议员的形成及其对政策制定过程中产生的影响，参见猪口孝、岩井信奉『「族議員」の研究』日本経済新聞社 1987 年。

③ 保建云在其利益集团博弈模型中考虑到了政府（作为与利益集团对等的独立行为体）偏好对利益集团博弈的影响，参见保建云《贸易保护主义的国际政治经济学分析——理论模型、实证检验及政策选择》，北京，经济科学出版社 2010 年版，第 39 页。

具体到 TPP 政策上, 高层政治家 (如菅直人、野田佳彦、前原诚司等人) 基本代表了日本政界的主流态度, 倾向于加入 TPP 谈判。如此一来, 政府极易与经团联结成同盟推进 TPP 政策, 然而农协通过对国会议员多数派的控制, 依然能够对政府的 TPP 政策制造阻碍。总的来说, 就日本的 TPP 政策而言, 经团联和农协在游说能力以及效果上基本处于均衡状态, 为此还需要进一步地比较分析。

四、经团联与农协在组织宣传能力上的比较分析

利益集团发挥作用的机制不仅仅在于直接向政府进行政策游说。积极动员集团内部成员、加强舆论宣传也是最终影响政府决策的重要渠道。

一般而言, 利益集团可以向该组织内部成员以及普通民众传达该利益集团的特定信息。具体的传递渠道主要有: 行业出版物与专业人士杂志上的广告宣传、直接邮寄宣传材料、参与利益集团成员会议或社会集会等问题讨论。^① 就具体的传递渠道而言, 经团联似乎更重视行业出版物以及成员会议等的宣传作用, 而农协在具备这些功能的同时, 往往更加重视宣传材料的派发以及在公共场合的集会等更普遍且更容易接近大众的渠道。经团联和农协信息传递渠道选择偏好的不同, 势必会造成在 TPP 政策上的不同宣传效果。

进入 2010 年以后, 经团联利用其官方网站和专业刊物, 并借助其在经济界 (财界) 的影响力, 在 TPP 的政策宣传上下足了功夫。第一, 如前所述, 经团联的领导联合另外两个重要经济团体向日本政府提出加入 TPP 谈判的政策建言。第二, 经团联的机关报《经团联时报》(*Keidanren Times*, 周刊) 定期对日本的 TPP 政策走向进行解读, 同时发表经团联重要成员的见解。例如, 经团联会长米仓弘昌的“推进亚太地区经济合作倡议”, 最早刊载在《经团联时报》上。在该倡议书中, 米仓指出政府加

① 吉恩·M. 格罗斯曼、埃尔赫南·赫尔普曼《特殊利益政治学》, 第 132 页。

入 TPP 谈判对促进亚太地区经济统合的积极意义，同时对日本自由贸易构想的基本政策和程序也提出了具体的建议。^① 最终，该建议书被提交给日本政府。第三，经团联网站定期更新日本 TPP 政策的进程，并在其网页上刊载日本加入 TPP 给日本经济增长带来的效益。

经团联还主办了另一份权威杂志《经济 Trend》月刊，在学术界和经济界的评价颇高，可以对这两个领域的专业人士施加积极影响。该月刊为经团联政策宣传的喉舌，经常刊载一些拥护贸易开放政策的文章（同时也不乏“对谈”和争论性文章）。例如，在 2011 年 4 月号的《经济 Trend》上，以“尽早加入 TPP、开创日本未来”为主题，出版了关于支持加入 TPP 谈判的特辑。^② 其中，经团联会长、副会长以及若干理事分别在该特辑上撰文支持日本政府加入 TPP 谈判。

此外，经团联还联合东京大学教授伊藤元重等著名经济学家专门开辟一个名为“寻求早日加入 TPP 谈判的国民会议”的网站，在网站上经团联极力解释日本在加入 TPP 谈判之后可能带来的收益。同时，针对日本国民以及其他相关利益集团的质疑和担忧，经团联也进行详尽的说明。比如，国民非常担心的医疗保险问题、进口产品的安全性问题、雇佣与劳动薪资问题以及农业市场的主体性地位问题等，经团联都进行了充分的解释。当然，正如在下一节将要论述到的那样，经团联对这些问题领域的解释是苍白无力的，因为与这些问题相关的利益集团往往会拿出更具说服力的证据，来教育选民并影响他们的政策偏好。

上述经团联的组织渠道不难看出存在的一个明显弱点，即经团联的精英意识主张忽略了同主流国民大众之间的信息沟通。虽然开辟了所谓“寻求早日加入 TPP 谈判的国民会议”的网站，但是缺少与日本普通国民的有效沟通。经团联历来的这种“政策上达”的组织宣传模式很难达到获得广大民众支持的目的，因为理性的受众群体往往仅限于精英阶层

① 『経団連タイムス』2011 年 12 月 13 日。

② 『経済 Trend』2011 年 4 月号。

(政治家、官僚以及学者等)。^① 然而,这类精英群体毕竟只占日本总人口的少数,虽然具有对政府的影响力,但要得到普通民众的政策支持还需要做得更多。

就宣传能力而言,农协显然要更胜一筹。农协也有其官方的宣传网站和出版物,自从日本政府表明加入 TPP 谈判的意向后,农协便在其网站上另辟专栏宣传 TPP 政策可能给日本带来的负面影响,其内容涉及加入 TPP 给日本农业以及日本社会带来的诸多危害。在其月刊杂志《JA》中,曾多次出版反对 TPP 政策的特辑。例如,在 2012 年 2 月号的《JA》特刊中,农协以“TPP 带来的危险性是什么?”为题,认为 TPP 给日本带来的风险不仅仅局限在农业领域,同时还集中体现在医疗、食品安全等日本民众普遍关心的其他领域,以此来吸引国民的注意。^②

就政策宣传的内容而言,二者也呈现出极大的不同。经团联在支持 TPP 政策时往往指出对 GDP 的拉动作用,以及对日本大企业出口的促进作用等,侧重于宏观的中长期的考虑;而农协在抵制 TPP 政策时则恰恰反其道而行之,侧重于宣传加入 TPP 后对农产品、食品卫生、医疗保健等与民众生活息息相关的微观领域,这样就更加能够得到民众的支持和理解。相对于比较务虚的宏观经济条件改善,务实的日本国民对其切身利益的关注则在于日常的衣食住行,而农协在宣传其对 TPP 的抵制政策时,恰恰抓住了这一最敏感环节,同日本普通国民之间取得共鸣。

较之经团联,农协还更善于利用游行示威、抗议、请愿等“街头政治”形式。由于经团联作为政府政策的拥护者,它不太可能组织其成员发动上述类似的社会运动。而农协则不同,农协作为一个利益集团,其成员主要来自社会底层,以及与社会底层接近的农林水产业的中小企业,在

① 唐世平指出知识分子 (intellectuals) 由于自身的局限性 (知识分子不能够实际了解普通民众的看法),往往不能够正确了解主流民意和大众 (subjects) 的观点,或至少会存在较大的偏差。参见 Shiping Tang, *A General Theory of Institutional Change* (London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2011), pp. 71 - 74.

② 全国農業協同組合連合会『月刊 JA』2012 年 2 月号。

日本大众社会运动持续发展的当今时代，日本国民很容易通过“街头政治”的形式表达他们对政策的不满。^① 例如，农协于 2011 年 1 月 27 日组织了“反对参加 TPP 谈判的 1000 万人签名运动”，截至 2011 年 9 月 30 日，农协共募集 1100 多万民众的签名，同时该签名的结果将上呈至日本首相以及其他各在野党代表。^② 2011 年 10 月 26 日，日本农协组织的“反对参加 TPP 谈判、保护日本饮食生活的全国集会”活动在东京日比谷野外音乐堂举行，约 3000 人参加，尤其值得注意的是日本医师会、生协等团体，以及反对 TPP 谈判的国会议员约 160 人也参与到集会活动中。^③ 2012 年 4 月 25 日，一场更大规模的市民集会在日比谷音乐堂举行，来自农业、医疗、消费者等团体的代表以及普通市民约一万人参加了这次抗议游行。^④ 除了农协中央组织的这些集会活动之外，地方农协团体举行的集会活动也在不间断地进行着，且多数得到了地方自治体领导以及地方议员的支持。

受农协等组织抗议活动的影响，各地方自治体开始谨慎对待中央政府的 TPP 政策。2011 年 10 月 13 日，在四国举行的“四国 4 县町村长・议长大会”中，各地方自治体长官作出决议，希望政府不要参加 TPP 谈判。^⑤ 2011 年 10 月 28 日，全日本町村会决议，反对日本参加 TPP 谈判，其给出的理由是“难以兼顾农林渔业的利益”。^⑥ 据不完全统计，在日本的 47 个都道府县中，已经有 17 个自治体对加入 TPP 之后给各自治体带来的损失进行了明确地测算，这 17 个自治体几乎一致地认为给地方农业带

① 关于日本大众社会运动的论述参见筒井清忠「日本における大衆社会と標準化——一九二〇年代以降の思想集団の変遷から」『思想』1981 年・創刊六〇周年特集号。

② 参见 JA 全农网站 <http://www.zenchu-ja.or.jp/tp/index02.html>，2012 年 3 月 24 日登录。

③ 『農業協同組合新聞』2011 年 10 月 28 日。

④ 『日本農業新聞』2012 年 4 月 26 日，http://www.agrinews.co.jp/modules/pico/index.php?content_id=13916，2012 年 7 月 20 日登录。

⑤ 「国への要望決議/初四国 4 県町村長・議長大会」『四国新聞社』http://www.shikoku-np.co.jp/kagawa_news/administration/20111013000139，2012 年 7 月 20 日登录。

⑥ 『朝日新聞』2011 年 11 月 28 日。

来的冲击是毁灭性的。^①

从效果上来看,农协的组织宣传活动似乎更具有影响力,舆论调查结果的变迁一定程度上能够反映这一问题。《读卖新闻》的舆论调查显示,2010年11月10日,日本刚提出加入TPP谈判的主张时,舆论调查结果显示支持加入TPP谈判的占总调查对象人数的60%,而一年以后这一比例下降至50%,降低了10个百分点。^②另外,根据《产经新闻》2011年11月18日的调查显示,认为“加入TPP谈判对日本有利的”占总调查人数的13%,认为“加入TPP谈判对日本不利的”则占87%,另外,有94%的受访者认为政府在TPP政策上的解释说明不足。^③日本民众对TPP政策支持率的下降从侧面反映了农协等团体的政策宣传效应。东京大学和朝日新闻社的舆论调查也显示,(虽然并未直接涉及对TPP政策的态度)日本民众普遍对日本的农业补贴以及农业保护政策持支持和理解态度,而对贸易和投资自由化持消极态度。^④

是什么原因导致经团联和农协在宣传效果上的截然不同呢?在笔者看来,民众获取信息的成本问题是主要原因。经团联主要是以发行出版物以及政策讨论会的形式,这样对普通市民获取信息的成本而言,相对较高;农协则是以街头游行示威、抗议等直接面对公众的方式,普通市民可以十分轻易地获取政策信息,并很容易从被动的接受信息转变为主动的参与利益集团的活动。“无成本的信息沟通”(costless communication)^⑤扩大了利益集团政策主张的受众群体,并进而影响到该受众群体对政府政策的支持行为。

① 这17个自治体的数据来源于维基百科 <http://ja.wikipedia.org/wiki>。

② 『読売新聞』2010年11月10日社説 『読売新聞』2011年11月15日。

③ 『産経新聞』2011年11月18日。

④ 例如在该调查中,认为应该保护小规模农户的为51.5%,反对的则为12.7%,其余为中立(Q022705);认为应该保护国内产业的为67.5%,认为应该促进贸易投资自由化的为13.8%,其余为中立(Q022803)。调查数据来源于东京大学法学研究科谷口将纪教授研究室数据库,参见 <http://www.masaki.j.u-tokyo.ac.jp/ats/atsindex.html>,2012年2月28日登录。

⑤ “无成本的信息沟通”这一表述来源于格罗斯曼和赫尔普曼,参见吉恩·M.格罗斯曼、埃尔赫南·赫尔普曼《特殊利益政治学》,第133页。

五、经团联与农协在集团结盟能力上的比较分析

利益集团之间的竞争与合作结构也会影响到游说效果。在本文的分析中笔者侧重于如下三点：第一，利益集团内部组织的竞争性和协作性，本文主要考察经团联和农协内部团体和分支部门的向心力和凝聚力情况；第二，直接对立的竞争性利益集团的对话与合作，本文指经团联和农协之间的对话与合作；第三，本集团以外的利益集团的竞争与合作，具体就本文而言是指，同样关心 TPP 政策的医疗团体（医师会）、劳动者团体（劳动组合）、消费者团体（生协）等对经团联和农协的支持意向。

表 1 利益集团间的竞争对立结构

单位：%

竞争对手	农业 团体	福利 团体	经济 团体	劳动 团体	行政关 系团体	教育 团体	专家 团体	市民政 治团体	总计	N
农业团体	45	—	18	18	—	—	—	18	100	11
福利团体	—	53	—	—	—	7	40	—	100	15
经济团体	3	—	68	10	7	—	7	7	100	31
劳动团体	2	—	22	64	2	—	4	8	100	54
行政关系团体	20	—	—	20	60	—	—	—	100	5
教育团体	—	—	—	20	—	80	—	—	100	5
专家团体	—	33	17	—	—	—	50	—	100	6
市民政治团体	25	13	13	—	—	—	—	63	100	8
其他团体	—	—	33	33	—	—	—	33	100	3

注：“—”表示无关联 “N”表示被调查的案例数。当然，该项调查也存在问题，其中 N 的样本过少，会增加调查结果的误差率，降低了在统计学上的意义。

资料来源：辻中豊『利益集团』〔现代政治学選書 14〕東京大学出版会 1988 年版、122 頁。

通过对表 1 中数据的分析，可以简单得出如下结论。^① 首先，从集团的凝聚力上看，农业团体明显高于经济团体，这就意味着在一个政策问题

^① 在对结论的讨论中，笔者基本上以对经济团体和农业团体的分析为主，不考虑其他团体间的关系。

上,经济团体更多要面对其内部的竞争(68%),而农业团体内部竞争的比例则少于50%(45%)。那么,在面对它们关心的政策问题时,农业集团显然可以较好地统一内部意见,而经济集团则不太容易达成共识。其次,从集团外竞争对手来看,针对同一问题领域,农业团体的集团外竞争对手明显少于经济团体的集团外竞争对手。表1中农业团体的集团外竞争对手除经济团体之外还有劳动团体和市民政治团体两类;与之相比,经济团体的集团外竞争对手中除农业团体之外还有劳动团体、行政关系团体、专家团体和市民政治团体四类。这就意味着,在同一问题领域,经济团体可能受到更多其他利益团体的竞争压力。相反,农业团体却能够利用与其他利益集团的协作关系就某一问题领域实现联盟效应,以对付他们的共同竞争对手。

在接下来的论述中,笔者将基于上表提供的数据具体讨论经团联和农协的集团内外竞争对手的情况,并考察对它们的TPP政策的影响。

(一) 利益集团内部的竞争性和协作性

经团联是产业界、经济界、金融界等的联合团体,团体内部分支众多,且有很多独立性很强的单产团体。作为一个利益集团,经团联对外可以提出统一的见解,但就其内部而言,则存在较多的分歧。正如阿部齐等人所言,经团联所代表的经济界并非磐石一块。

经团联对其集团内部的调整和控制自日本经济高速增长期以后,就开始呈现分化状态。经团联虽然力陈自由化的好处,然而其内部的银行业、证券业和保险业等部门却对自由化持抵制态度,特别是对金融领域的自由化而言更是如此。^①

所以,TPP政策中的金融自由化条款,由于会对经团联内部的大银行、大证券和保险公司产生消极影响,在内部分化了经团联对TPP政策的支持。产业界内部对TPP政策的分歧体现在如下两方面:第一,代表

① 阿部斋、新藤宗幸、川人贞史『日本の政治』日本放送出版協会1986年、79頁。

大企业利益的经团联和代表中小企业利益的中政联在加入 TPP 的立场上存在分歧。中政联认为，一旦完全开放国内市场，中小企业也恐怕难以幸免。第二，经团联内部对该问题有不同意见，经团联中央组织一直致力于推进 TPP 谈判，而地方组织却对此持消极态度，且有部分地方组织明确表示反对经团联提出的 TPP 政策方案。^①

农协在内部的政策统一问题上，基本不存在太多障碍，日本著名政治学者石田雄曾用“丸抱组织构造”来形容农协组织与成员之间的相互依赖关系。^② 由于农协最早是因大米关税问题而缔结起来的“米作农”协同组合，所以农协会员们在贸易政策上存在更多的一致利益，日本一旦加入 TPP 谈判，首当其冲的自然是日本的大米生产和销售。另外，农协对其下属单产团体和个体农户的影响力还体现在对农产品的计划性定价和共同销售上。^③ 因此，农协在 TPP 政策上毋宁说基本上是“一致对外”的，较之经团联内部的分裂状态，农协显然更具有组织上的凝聚力。

（二）直接对立的竞争性利益集团的对话与合作

对立的利益集团通过对话与合作，为政策的达成作出妥协，这并不是不可能的。在加入 TPP 谈判的问题上，经团联和农协各执两端，两者意见有天壤之别，但一味地单方面宣传似乎仍然没有取得明显效果（至少对经团联来说如此，它的宣传手段和游说压力手段太过于单一）。经团联和农协在 TPP 政策也曾经作出过妥协的尝试，但是最终归于失败。2011 年 3 月国会召开期间，经团联曾承诺以“工业反哺农业”的形式，在加

① 森島賢「TPP 参加を主張する経団連と連合」『日本農業協同組合新聞』2011 年 10 月 11 日。

② 所谓“丸抱组织构造”是指，由于受日本传统政治社会文化的影响，利益集团对其成员从生活到生存等细枝末节的全部予以统辖和管理的一种“全人格式的自然连带感情”。参见石田雄「農業協同組合の組織論的考察——わが国压力団体の特質究明のために——」『社会科学研究』1958 年第 10 卷第 4 号、1-66 頁。

③ 日本農業年報第 36 集『農協四十年——期待と現実』御茶の水書房 1989 年、117-168 頁。

入 TPP 之后以补贴的形式返还给农业，但农协以不能弥补农业之损失为由予以拒绝。但是，经团联并没有关闭对话的窗口，2011 年 10 月 6 日，经团联会长米仓弘昌与农协北海道中央会干部会谈。^① 米仓强调日本应尽早加入 TPP 谈判，对此农协北海道飞田稔会长则以取消关税将严重打击农业为由予以拒绝，最终双方的对话未能达成共识。2011 年 11 月 9 日，经团联会长米仓弘昌邀请农协中央组织的万岁章会长等领导层就参加 TPP 以及强化日本农业问题进行了对话。^② 由于一开始双方的利益就处于“平行线”位置，最终，这次对话没有在 TPP 加入问题上达成任何共识，双方各自都没有作出实质性的妥协。

加入 TPP 谈判与否，直接关系到农业团体和经济团体的核心利益，这种对核心利益的关切又是他们进行政策游说的直接目的，所以经团联和农协在 TPP 政策上呈截然对立之态势亦是在情理之中。但是对日本政府而言，这种尖锐的对立显然是不愿意看到的结局，因为这会导致政府内部，特别是行政机构和立法机构的对立（如农林水产省与经济产业省的对立，以及国会内部 TPP 推进派议员和 TPP 慎重派议员的分裂），这种对立格局会影响到政权运作、政党支持率乃至国会选举的走势。当然，从另一方面讲，经团联和农协作为 TPP 政策的当事者集团，它们之间在政策上的对立格局是影响日本政府 TPP 决策的重要因素之一。至少，考虑到农协对 TPP 政策的反对态度，日本政府仍然需要不断的政策协调。

（三）本集团以外利益集团的竞争与合作

如前所述，TPP 是不存在例外的自由化协定，它并非仅限于贸易领域，还涉及医疗卫生、金融自由化、劳动力移动、原产地规则、知识产权等一系列领域的自由化。^③ 长期来看，TPP 不仅仅会波及农业界利益集团的利益，还会影响到医疗、劳动、消费者等各相关利益集团的利益，这是

① 『産経新聞』2011 年 10 月 7 日。

② 『経団連タイムス』2011 年 11 月 10 日。

③ 『読売新聞』2012 年 3 月 23 日。

日本政府计划参加 TPP 谈判当初所始料未及的。^① 例如，针对经团联企图利用 TPP 政策吸引亚洲廉价劳动力移民日本的主张，日本劳动者相关利益集团（劳动组合）对此予以坚决抵制。因为劳动力自由移动意味着日本本地工人工资水平的相对下降以及可能导致的失业率增加。^② 同时，加入 TPP 对日本医疗卫生界的影响也不可忽视，日本医师会认为加入 TPP 后，医疗服务的自由化会从整体上降低日本的医疗服务水平，医务人员的自由流动更会加大地域间的医疗差距，并且还会带来医疗企业、医药产品规则解禁等一系列问题。^③ 从消费者的角度考虑，贸易自由化可以廉价购买更多商品，改进消费者的福利水平。但是，加入 TPP 后的食品安全（如转基因食品的进口等）以及原产地规则的制定也是日本消费者普遍关注的问题。^④ 为此，日本生活者协同组合联合会（简称为生协）会长浅田克己在致日本首相野田佳彦的请愿书中指出，要求日本政府对加入 TPP 谈判的具体细节过程以及对食品安全等消费者关心的领域作出明确的解释。此外，生协还配合农协的工作，要求日本政府对提高农产品自给率以及振兴农业等政策作出明确的规划。^⑤ 因此，农协与医师会、劳动者团体、生协等其他利益集团在 TPP 政策上找到（或部分找到）了共同利益，这样农协可以与这些相关利益集团结成宣传、组织以及游说的联盟，以此来对抗经团联推进 TPP 谈判的政策。

通过上述三个方面的分析可知，经团联与农协在 TPP 政策上的对立

① 事实上，经团联最初也没有意识到这一情况，笔者在日本提出加入 TPP 谈判的初期登录经团联主页，尚未发现其对 TPP 对医疗、劳动力转移以及食品安全作出的具体解释（只解释了对日本农业的影响），但是近期经团联网站上开始以专题形式解释 TPP 与医疗、劳动力转移以及食品安全等领域的关系。参见经团联网站 <http://tpp-kokumin.jp/>，2012 年 3 月 29 日登录。

② 中野刚志「TPP で何がどうなる？」『世界』2011 年 4 月号、79 頁。

③ 加藤文子「TPP 参加議論をめぐる一考察——医療分野を中心に」『実践女子大学人間社会学部紀要』2011 年第 7 集、77—88 頁。日本医师会对 TPP 的见解可参见日本医师会网页 <http://www.med.or.jp/jma/nichii/>，2012 年 3 月 28 日登录。

④ 鈴木宣弘「TPP と『食の安全・安心』」『月刊 JA』2012 年 2 月号、28—31 頁。

⑤ 日本生活者協同組合連合会「TPP（環太平洋連携協定）に関する要請」参见日本生协网页 http://jccu.coop/info/suggestion_111101_01_01.pdf，2012 年 3 月 29 日登录；生协对 TPP 的见解可参见 <http://jccu.coop/aboutus/data/pdf/tpp.pdf>，2012 年 3 月 29 日登录。

与竞争是日本 TPP 政策陷入困境的根源。经团联作为自由贸易的受惠者，积极推动日本加入 TPP 谈判，农协作为自由贸易的受害者，坚决抵制日本加入 TPP 谈判。最终两者在 TPP 政策上展开了激烈的博弈。在博弈过程中，经团联虽然在信息提供、与政治家（首相等）的政策建言上占据优势地位，但农协可以利用族议员的支持、广泛的舆论宣传以及同其他相关利益集团的联盟，对经团联谋求加入 TPP 的政策进行积极抵制。最终，从结果上来看就是日本政府在 TPP 政策上的停滞不前。

六、结语：利益集团的策略选择与政府对策

本文提出的核心问题是，为什么看起来似乎对国家有利的对外经济政策却迟迟难以得到贯彻落实？本文基于利益集团的视角解释了日本 TPP 政策制定过程中受到阻碍的原因。本文认为，日本 TPP 政策困境的根源来自于利益集团之间的竞争，具体说来是指农业团体（农协）对 TPP 政策的坚决抵制。

第一，利益集团对政府的游说能力。这种游说能力具体体现在对领导人的政策建言、与行政机构（官僚）和立法机构（国会议员）的关系上。就经团联和农协的游说能力而言，经团联虽然能够以庞大的政治献金发挥其对政策的影响力，同时以财界之实力可以直接向政府首脑提供政策信息，但毕竟这种影响力只是单向度的，政治捐款也并非利益集团发挥游说能力的唯一渠道。农协在具备向政府提供政策信息能力的同时，还可以利用其自身与农林水产省以及农水族议员的特殊关系，分别向行政机构和立法机构进行游说，如此一来亦能在政府层次上获得支持。^①

第二，利益集团的组织宣传能力。利益集团的组织宣传活动虽然是一种间接影响政府政策制定的渠道，但从中长期的视角来看，却具有重大的

^① 案例部分的研究显示，农协在向行政机构和立法机构游说时，从效果上来看似乎比经团联做得更好。

影响力。从本质上来讲，它也是一种游说的方式。经团联在推行其 TPP 政策上存在着组织宣传能力上相对不足的缺陷，而农协在 TPP 政策的组织宣传上占据了上风。经团联主要在其网页、行业杂志以及与精英阶层的互动过程中宣传其 TPP 政策主张，农协则广泛地动员其成员组织游行示威，以获得公众对农协行为的支持，并最终以较低的成本影响普通民众对日本政府 TPP 政策的看法，在民意当道的市民国家，日本不能忽视民众对 TPP 政策的看法。

第三，利益集团的结盟和竞争能力。本文的分析表明，农业团体内部在 TPP 政策上较少存在分歧，而经济团体的庞大规模导致其内部分歧较大。从内部团结性的角度看，农协显然比经团联更团结，能够就 TPP 政策达成一致见解。除这两个当事者利益集团之外，TPP 政策不可避免地会触及医疗卫生团体、劳动者团体以及消费者团体等部门的利益，这些相关部门也普遍对政府的现状政策持抵制态度。对此，农协可以利用这一契机与它们组成利益集团联盟，以此来孤立并抵制经团联推进 TPP 谈判的政策企图。从实际效果来看，农协与其他相关利益集团组成的联盟已经开始对政府的 TPP 政策产生影响。

那么，日本政府接下来是否还能够顺利推进其 TPP 政策呢？作为一项中长期的国策，日本很有必要认真探讨并积极推进 TPP 政策，这需要协调好不同利益集团之间的利益分配。本文的分析表明，日本政府单方面推进 TPP 政策的方案，必定会遭到农协的坚决抵制。为此，要顺利加入 TPP 谈判，日本政府需要满足农协的利益。在笔者看来，日本政府可做如下策略选择。

第一，日本政府提供农产品补贴。此时，政府对农产品的补贴应该大于或至少等于日本农业在加入 TPP 后所遭受的损失。其中政府对农业的补偿可以有多种形式，既包括资金补贴，也包括农业生产技术的更新等非实物形式的补偿。由于对农产品实施补偿机制是战后以来日本政府对农业进行保护的恒常政策，所以在笔者看来，加入 TPP 以后，日本政府也有可能延续这一机制。

第二，争取某些农产品的例外处理。此时，“农产品例外”（即对农

产品保护)带来的收益应该大于或至少等于日本农业在加入 TPP 后所遭受的损失。其中“农产品例外”可以包括零关税品目中的例外,又可以包括一定程度的非关税壁垒。鉴于当前的 TPP(虽然日本尚未加入实质性的谈判)正处于谈判阶段,对部分贸易产品暂缓零关税的措施依然存在可能性。农林水产省副大臣筒井信隆指出,在 TPP 谈判中如果能够将大米、砂糖以及牛奶作为例外,日本可以接受既定的 TPP 谈判规则。^① 根据 2012 年 3 月 23 日《读卖新闻》的报道,部分参与谈判的国家提出将 90%—95% 的工农业产品实施零关税,剩余部分产品可在七年的缓和期内逐步实施零关税。^② 日本可以利用这段缓和期,争取某些高度敏感农产品的关税例外(如大米、乳业等),为日本农业换来喘息的空间。

当然,还存在的一种可能性就是上述两类策略选择的综合。即日本加入 TPP 之后,日本政府既要在农业补偿上回报给农业界,同时也要争取在 TPP 谈判过程中尽可能为敏感农产品寻求关税保护的空间。在能够挽回农业界损失的前提下,相信农协不会在 TPP 政策上过分纠缠。

总之,无论上述任意一项策略或策略组合都需要利益集团特别是农协的不断游说,并且需要在政策过程中作出某种程度的妥协,否则日本在加入 TPP 谈判的问题上依然会停滞不前,甚至有可能引起国内政治社会更尖锐的对立与竞争。

由于日本政府出台 TPP 政策的时间并不太长,如果从 2010 年 10 月算起的话,至今刚过两年,要动态地把握该政策以及同利益集团的利害关系并非易事。此外,截至笔者写作完稿之时,日本并未进行众参两院的选举,相关学者以及研究机构尚未就 TPP 政策与选民的支持行为进行大规模的舆论调查。众所周知,在利益集团理论中非常重要的一个环节恰恰是利益集团对投票行为的影响,这是本文写作中没有涉及的一项研究内容。所以,要更透彻地探究利益集团对对外经济政策的影响,还需要对其进行跟踪研究。

① 『産経新聞』2011 年 11 月 11 日。

② 『読売新聞』2012 年 3 月 23 日。

作者简介

刁大明 中国社会科学院美国研究所助理研究员。2001 年、2007 年和 2010 年在南开大学周恩来政府管理学院分别获法学学士、法学硕士和管理学博士学位。2010—2012 年在清华大学国际问题研究所、清华大学中美关系研究中心从事博士后研究工作。

电子信箱: diaodaming@ gmail. com

陈 冲 南开大学国际问题研究院。2010 年和 2012 年在南开大学周恩来政府管理学院分别获法学学士、硕士学位。

电子信箱: nkchenchong@ gmail. com

王广涛 日本名古屋大学法学研究科博士研究生。2012 年在中国社会科学院研究生院获法学硕士学位, 2009 年在广西大学外国语学院获文学学士学位。

电子信箱: wangguang33@ 163. com

曾向红 兰州大学中亚研究所、政治与行政学院讲师。2010 年在兰州大学获法学博士学位。

电子信箱: lzdxyzjys@ yahoo. cn

陈一一 南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生。2012 年 7 月在兰州大学获法学学士学位。

电子信箱: cyyor@ 126. com

张 锋 澳大利亚默多克大学人文与社会科学学院讲师。

电子信箱: fengzhangmc@ gmail. com