



# 當代日本與東亞研究

第 4 卷第 4 號 2020 年 8 月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

蔡英文政權下的日台關係 (2016-2018)

當代日本與東亞研究會 編印



# 目次

■ 摘要.....	I
■ 論文	
蔡英文政權的對外政策與中台關係.....	1
日台關係處於何種狀況？.....	3
日台關係的課題：連結的象徵和下一代的人際管道.....	5
結論.....	7
■ 附記.....	i
■ 作者簡歷.....	ii



# 摘要

本論文考察了從 2016 年 5 月蔡英文上任後兩年間的日台關係狀況，並檢討了今後的課題。民進黨的蔡英文政府上任初期以來，耐心地去改善與中國關係，並且在內政上也進行了各種社會制度的改革。然而，與中國的關係未有進展，加上改革遭到反對，造成支持率低迷。日本原先期待台灣的食品進口管制的解禁能夠早日實現，但是台灣國內政治問題的混亂反而令日本方面的強烈期待感轉變為巨大的失望，甚至對蔡總統的政府經營能力出現懷疑的聲音。另一方面，日台之間實務問題的處理，則是依循著馬英九執政時期已簽署的各種協議所形成的制度下順利地進行，在日本，對於中國對台施壓感到同情的看法較強，因此包括領袖之間的訊息往來等，從東日本大震災以來人道的深厚羈絆發揮了象徵著日台友好的機能。

這兩年間的日台關係，在這樣的實務處理的各種管道雖然未發生重大問題，不過日台各自重視的不同問題亦未見進展。從長期來看的話，在進行摸索「有關震災復興的故事」以及新的象徵的同時，如果不去建立下一代的人際管道的話，要突破表面上看似良好的關係，去進行處理懸而未決的案子及建構新關係上會有難度。

## **Abstract**

This paper examines Japan-Taiwan relations since the establishment of the Tsai Administration in May 2016 and discusses future potentialities. From its inception, the DPP's Tsai Administration has patiently and steadily managed relations with China, while at the same time undertaking various institutional reforms. However, relations with China have not progressed, and in response to opposition to several reforms, approval rating has been sluggish.

Japan had hoped that the Taiwanese ban on food and agricultural imports from Japan would be lifted as soon as possible, but progress has slowed after it became a domestic political issue in Taiwan. Japan's strong expectations of reconciliation on this issue have turned into a major disappointment, to the degree that some in Tokyo are questioning President Tsai's ability to lead the government. However, Japan-Taiwan relations have progressed steadily in most other dimensions of the relationship, strengthened by the precedent set by the Ma Ying-jeou Administration through various agreements and other means.

In Japan, there is strong sympathy for Taiwan in its relationship with China, and strong humanitarian ties across levels of diplomacy have developed since the Great East Japan Earthquake in 2011. These ties serve as an important symbol of friendship. Over the long term, both countries should nurture a "narrative of recovery and resilience" towards building human channels that will continue into the next generation. This will be necessary for managing current and future challenges, and for upgrading the bilateral

relationship into one more characteristic of formal allies.





# 蔡英文政權下的日台關係（2016-2018）

清水麗

（麗澤大學外國語學部教授）

在 2016 年蔡英文上任後的兩年間，日台關係似乎既未出現日本所期待的較大進展，也未看到大的後退。日本的安倍政權與台灣的蔡英文政權之間，一邊給出互相重視與對方關係的訊息，一邊卻因食品進口限制等具體問題的處理而使雙方關係無法輕易向前邁進。以下將就如何評價這種狀況以及這種狀況是如何產生的來進行考察。

## 一、 蔡英文政權的對外政策與中台關係

### （一）努力平衡對外政策、中台關係及內政問題

正如蔡英文總統在 2016 年 5 月總統就任演說所表示的方針，蔡政權成立後，蔡英文一邊摸索著穩定與中國的關係，一邊開始在內政方面著手幾項改革。勞動基準法的修改及針對軍人、公務員和教員的年金改革等，受到既得利益者的強烈反對，並出現了對其政府管理能力產生質疑的事態的發生，從而使得支持率下降。蔡英文曾對媒體說：「前兩年做準備」，「接下來的兩年將加速實行」<sup>1</sup>，政權儘管在高支持率下出發，但逐步發布改革成果，政權運作卻無法確保支持率以及維持國民對政權的期待。

這段時間，由於來自大陸要求台灣接受「九二共識」與「一個中國」的壓力越來越強，蔡英文政權一邊提出「保持現狀」，一邊繼續保持不性急反應的耐心姿態。2017 年 10 月 10 日，蔡英文呼籲中國領導人共同創建「以交流為目的的新模式」，並於 10 月 26 日習近平政權進入第二個任期之際，再次呼籲希望雙方設法用「新的思維」，「尋求兩岸關係的突破」，並在演說指出：「現在正是一個改變的契機」。自 2016 年蔡英文就任以來已經過兩年，雖然在改善與中國關係方面並未取得太大的進展，但蔡英文在中國方面沒有打開對話大門之前，仍然沒有改變維持耐心繼續進行呼籲的態度。

關於對外活動，蔡英文就任後的首次出訪，是於 2016 年 6 月 24 日出發赴巴拿馬、巴拉圭訪問，去程經美國邁阿密，回程經洛杉磯，但巴拿馬卻在之後的 2017 年 6 月與台灣斷交並與中國建立了外交關係。第二次出訪則是於 2017 年 1 月 9 日

---

<sup>1</sup> 〈蔡政權 2 年 內憂外患〉，《讀壳新聞》，2018 年 5 月 21 日。

出發訪問中美洲 4 國，共 9 天 8 夜，去程經美國休士頓，訪問宏都拉斯共和國、尼加拉瓜共和國、瓜地馬拉共和國、薩爾瓦多共和國，最後經由舊金山回國。接著在同年 10 月 28 日出發訪問大洋洲地區的馬紹爾群島、吐瓦魯、索羅門群島，去程經夏威夷，回程經關島。2018 年 4 月 17 日前往與台灣有外交關係的兩個非洲國家訪問，訪問史瓦帝尼王國時拜會了國王恩史瓦帝三世，並發表加強合作夥伴關係的聯合公報，這次訪問是為取得該國支持在聯合國呼籲承認台灣存在的對外活動。利用這種訪問與台灣有外交關係各國的機會，創造展現台灣存在於國際社會的機會。

然而，這些出訪雖然因為過境美國，引發大陸的抗議，達到了展現台灣存在於國際社會的目的，但卻難以發揮更大的效果。5 月 1 日，自 1941 年開始便與台灣建交的多明尼加共和國宣布與台灣斷交，顯示 2017 年夏天派遣外交部長、國防部長訪問以加強關係的策略並未奏效。在同月 24 日召開的記者會上宣布了與西非的布吉納法索斷交，使得與台灣有外交關係的國家數量減少至 18 個。總統出訪與其說是為了對外宣傳，倒不如說更重要的意義是為了使國內不陷入封閉感而進行的宣傳。但是過去台灣採取經濟支援、技術合作等方式建立雙邊關係，而在可以提供更大規模的支援、合作的中國面前，一旦中國方面按下最後的按鈕，那麼台灣隨時可能會陷入外交更加孤立的狀態，雖然台灣方面也認識到了此點<sup>2</sup>，但無法擺脫處於非常脆弱的狀態。

## （二）日本對這種狀況的一般認識

台灣在國際社會的存在感和中台關係的狀態，不僅取決於中台兩者之間，也受到以日本為首的國際社會如何認識的影響。所以從 1990 年代起，無論是與非洲各國建立外交關係時，或是在國際組織遇到有關台灣的問題時，中國都沒有忽視詳細的戰略布局。中國與建立外交關係的國家發表的聯合聲明之中，不僅一定會提到嚴格遵守「一個中國」的原則，蔡政權期間，大陸還阻止了台灣在馬英九政權時期以觀察員身分參加世界衛生組織（WHO）大會（WHA）等聯合國組織的國際活動，台灣參加一般的國際會議、活動時，也發生了大陸施壓而出現問題的事態。

那麼阻礙台灣海峽以及東亞地區穩定的主要原因是什麼？相關的認知在這個狀況下逐漸被確立。也就是說，問題究竟是來自強迫接受「一個中國」原則的中國的強硬態度？還是來自於不接受「一個中國」原則的台灣方面？或是第三國對這個原因的認知？

在日本，媒體多是大幅報導中國對台灣施加的壓力，因此以同情台灣的存在及其困境的形式產生了一定的影響。日本的媒體、輿論認為，中台關係現狀是由「中國方面露骨的施壓」。中國政府要求外國企業將網站首頁使用「台灣」的文字改為「中國台灣」，日本的 ANA 和日本航空也變更了給中國和香港客戶使用的網頁文

---

<sup>2</sup> 〈中国、台湾孤立化へ攻勢〉，《読売新聞》，2017 年 11 月 18 日。

字，對此台灣方面提出了「粗暴施壓」的抗議<sup>3</sup>。除了以德國的漢莎航空、加拿大航空為首的大型航空公司，廉價航空也進行相同的名稱修改，這些行為同樣遭到了台灣的抗議。對此，作為第三國，由於擔心影響與中國的商務關係，因此準備作為普通的企業的技术問題進行處理，另一方面也切實感受到了這樣的壓力，因此作為普遍認識，認為中台的對立格局並非皆因台灣方面不讓步中國方面強硬導致的，而是與中國方面的壓力強度有關。

## 二、 日台關係處於何種狀況？

多數容易處理的技术問題雖然在馬英九政權期間取得進展，卻仍然有許多難以處理的問題，例如食品安全問題之中的牛肉解禁、來自日本受災地五縣的食品進口管制。可是這些尚未解決的問題並非嚴重且堆積如山，反而重要的是處理問題的管道能否正常運作。

### （一）馬英九政權時代簽署協定後的情況

在 1972 年以後的四十多年來，日台間簽署了 61 項協議與備忘錄。其中，「開放天空協定」、「青年度假打工協議」、「日台投資協議」、「日台漁業協議」等 28 個協議是在 2008 年以後馬英九執政時期簽署，其他如：包括相互承認駕駛執照(2008)、「日台交流合作與強化備忘錄」(2010.4.30)、發表「日台厚重情誼倡議」、專利審查高速公路備忘錄、防制洗錢及資助恐怖主義相關金融情報交換合作備忘錄(2012.4)、產業合作搭橋計畫之合作備忘錄、相互承認合作協議、電子商務合作協議、優先權證明文件電子交換合作備忘錄、藥物法規合作框架協議、鐵路交流及合作備忘錄、海上航機搜索救難合作協議等協議，則是屬於推動民間交流、經濟貿易活動時必要措施的制度化。

為何日台之間在馬英九時代可以簽署如此多的協議？其中一個觀點就是因為中台關係穩定，使得中國沒有對日台關係的務實關係的進展進行干涉<sup>4</sup>。根據這個觀點，如果日台關係要取得進展，就需要中台和日中關係穩定，由於蔡英文政權期間的兩岸關係處於不穩定，因此現階段的日台關係也不會取得大的進展。這種結構關係今後應該也會繼續維持。

最容易被提起的懸案就是食品相關的問題，這點與其說與中國有關，不如說是台灣國內輿論與對在野黨策略方面有更大的影響。蔡英文政權成立之初，因為食品相關問題的處理而失去了與日本進行 EPA 談判的時機。當中的日本牛肉進口台灣問題，是因為日本於 2003 年日本的狂牛症 (BSE)，而被禁止進口台灣，這個問題

<sup>3</sup> 〈台灣、ANA・日航に抗議〉，《日本經濟新聞》，2018 年 6 月 19 日。

<sup>4</sup> 尾形誠，〈台灣を巡る安全保障を考える〉，《東亜》，604 号 (2017 年 7 月)，頁 10-18。

雖然從 2004 年起被認為是日台之間待解決的問題，但由於台灣衛生福利部食品藥品管理署在 2017 年 9 月完成對出口設施的審查，已經解禁。其他還簽署了強化產品安全領域之交流與合作備忘錄、文化交流合作瞭解備忘錄、關務合作及互助協定等技術性、務實性問題，也在可能的範圍內持續有所進展。

關於漁業問題等的對話管道方面，以擱置主權問題的形式簽署了有關尖閣諸島周邊的漁業權的協議後（2013 年），於 2018 年 3 月召開的日台漁業委員第 7 次會議，在鮪魚季前討論了 2018 年度的作業規則，雖然在 3 月初發生了台灣漁船被日本的公務船驅趕的事件，但這個事件並未被上綱為政治問題，而是以務實的方式獲得處理。

包括漁業問題在內，雖然是日台之間需要進行談判的問題，但因為對話管道運作順暢，可以務實處理的問題都能迅速獲得解決，所以從某種意義上來看，日台之間的關係穩定。

## （二）食品進口管制問題

食品進口管制問題，在蔡英文政權成立之初，被認為是一張可以一舉推進與日本關係的有效外交牌。如果在與馬英九政權交替後的早期階段就使用這張牌，日本方面已經準備好與台灣加強關係的措施，應該會有一些已經啟動，但事到如今現在，但已經失去了這個好機會。相反地，如果中國方面比台灣更早解禁的話，不僅會成為中日和平友好條約締結 40 周年之際中日關係改善的一個焦點，而且晚了一步的台灣既使在未來要使用這張外交牌，可能也不會產生太大的進展。

既然食品進口管制問題已經成為了政治問題與象徵性的問題，那麼這個問題給對日本的對台出口造成了什麼影響呢？首先日本的食物出口因為中國和台灣加入世界貿易組織而不斷擴大<sup>5</sup>。食物中的水果及蔬菜等農產品的總出口額從 104.2 億日元（2000 年）成長到 234.57 億日元（2007 年），同時在對東亞的出口比例也提高，2007 年達到了 74.8%。在對東亞的出口之中，對台灣的出口金額在 2000 年達到 21.9 億，占 37.9%，而 2007 年的出口金額為 124.3 億日元，占 63.5%，出口業務以台灣為中心逐漸擴大，而出口至台灣的主要農產品是蘋果、桃子和梨等高品質水果。農產品的出口是以東亞經濟發達地區的消費者為對象，由於各國之間的競爭激烈，因此一方面配合食品安全的要求高且檢疫制度等也嚴格的出口對象國的要求，一方面以高品質的水果和農產品為中心擴大出口量。

例如，日本東北的出口的產品是以蘋果、梨、桃子、葡萄、山藥等為主，特別是蘋果等幾乎都是產自東北，生產者也順應出口對象國的實際情況，在進行品種改良與配合檢疫等部分下功夫，特別是由於蘋果或桃子會在某個時期被當做禮品，因

---

<sup>5</sup> 有關日本的食物對中國、對台灣輸出之研究參考自佐藤敦信，〈日本產農産物の对中国・台湾輸出における輸出主体の制度的対応〉，《ICCS 現代中国学ジャーナル》，第 4 卷第 1 号（2011 年 11 月），頁 27-39。

此必須重視蘋果及桃子的安全和品質。2000 年的蘋果出口總額是 2,615.7 億日元，但出口台灣的金額達 1,815.5 億日元，占 69.4%，而到了 2009 年出口總額擴大至 20,929 億日元，而出口台灣的金額和比例則分別達到了 19,139 億日元和 91.4%。那麼 2011 年的震災之後，台灣的進口管制是否給這樣的情況造成打擊呢？事實上也沒有。根據 2012 年財務省的統計<sup>6</sup>，儘管成長情況曾一度下降，但之後也在順利地不斷擴大，因為這些日本產的農產品原本就需要提供植物檢疫證明書等文件，即使被要求提供新的產地證明書，也不會成為重大負擔或特別需要擔心的問題。

至於水產品等食品，本來就被要求需要進行檢疫，至於附上證明書再出口的部分，也因為生產者們自己的努力而有所進展。例如石卷市水產加工業的山一水產和川崎商店向台灣出口宮城縣產的牡蠣，雖然被要求必須提供放射性物資檢查證明書，但據說 2018 年 8 月底為止預定將出口約 300 噸，而 2019 年則被要求提供前述 3 倍的出口量<sup>7</sup>。個別農產品和水產品進口台灣的具體情況，是隨著各自的發展而有所不同。

可是由於出現了偽造產地的問題，從 2015 年開始，東北五縣以外地區的出口也全部受到管制，而甚至還出現了如納豆所附的醬油產地被視為問題的過度反應，日本食品問題也成為最容易被台灣的輿論、在野黨批判政權的目標。因此，在包括核電廠問題的應對與想法、進行安全宣傳等問題上在國內遭到批判等部分，日本政府也必須根據具體的情況採取更積極的對策，努力拓展相關的契機與時機。

### 三、 日台關係的課題：連結的象徵和下一代的人際管道

#### （一）蔡英文政權對日工作的問題點：建立「日台關係的象徵」

戰後的日本和台灣在經濟貿易、文化交流、及人際往來等方面建立了密切的關係，但另一方面也因歷史、政治的互相理解並不充分，其實是某種程度的情感象徵彌補了這些欠缺<sup>8</sup>。在戰後的一個時期，也就是 1950 到 1960 年代的日華關係之中，為何日本與台灣的中華民國建立了外交關係，並締結了日華和平條約、建立了緊密關係？日本國內普遍無法理解這個問題，所以台灣方面善用了「蔣介石」這個最容易被理解的象徵，蔣介石因此成為了日華關係緊密的一個象徵。

但是，到了 1970 到 1980 年代，也就是蔣經國時代，已經沒有辦法建立類似的

<sup>6</sup> 參考自日本《財務省貿易統計》國際部國際政策課作成的「農林水產物輸入狀況」。

<sup>7</sup> 〈宮城産カキ 台湾へ〉，《河北新報》，2018 年 6 月 5 日。

<sup>8</sup> 有關對日工作當中象徵的創造、印象以及宣傳工作之研究可參考清水麗，〈蔣経国・李登輝時期の日台関係の変容—日華・日台の二重構造の遺産—〉，《問題と研究》，第 41 卷 3 号（2012 年 7 月），頁 1—31。（中文版為清水麗，〈蔣経国・李登輝時期日台關係之轉變：日華・日台雙重結構之遺産〉，《當代日本與東亞研究》（第 1 卷第 5 號）2017 年 12 月，〈<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>>）；清水麗，〈台灣・総統選挙の衝撃（1996 年）——日中關係を揺さぶる台湾ファクター〉（第 6 章），園田茂人編，《日中關係史 1972-2012 III 社会・文化》（東京大学出版会，2012 年）。

象徵，這是因為蔣經國的形象在日本被強烈認知為「母親被日軍所殺，他是反日的」，但實際上蔣經國統治時期也並未從政策上進行反日。結果就是在蔣經國時代，以駐日代表馬樹禮為中心處理了許多問題，默默的累積了與日本的務實關係，也因為並沒有大張旗鼓地推動相關的措施，因此對日本人來說，這個時代的記憶比較模糊。

到了之後的 90 年代，由於李登輝執政以及其推動的對日工作，日本國內對台灣方面，除了與中華民國的歷史關係之外，也回憶起殖民統治時期的台灣和日本的歷史記憶，「李登輝」這個人物成為了日本與台灣的羈絆的新象徵。

目前的日台關係的連結象徵，是發生於 2011 年 3 月 11 日的東日本大震災時，台灣對日本進行的支援為主軸的「羈絆」。如果進一步回溯，就是與 1999 年 9 月 21 日台灣發生大地震時日本方面提供的支援有所關聯，而人道支援所建立的連結，建立了日台之間的「親密」關係，對建立友好合作關係有很大的貢獻。這種具有象徵性的連結，不僅出現在災害發生和其他的機會、場合，毫不誇張的說，已經成為了在日本談論台灣時一定會用到的一種的前言，這種國民、民間層次的親近感，成為了對彼此之間的穩定的社會信賴的基礎，包括遊客、修學旅行客的增加等，擴大了更進一步的交流，建立了深厚的基礎。

原本透過這次地震得以強化的日台的情感聯繫，是出現 2008 年到 2016 的馬英九政權時期，但日本和台灣的关系，在意象上並未與日本和馬英九政權的關係產生連結。儘管在震災後，包括友好城市等、日本東北地方與台灣之間的交流日益深化，也簽署了許多協議，但另一方面，對於馬英九政權反覆提出的歷史問題和相關發言，讓日本方面感到困惑，可以看得出來日本政府並未鬆懈對馬英九的戒心。馬英九本人雖然鄭重接待了來自日本的議員和學者在內的許多訪客，但也僅只止於表面關係，並無法建立更深厚的連結。

這也是日本方面的問題，因為看得出來日本仍然欠缺對台灣複雜的歷史、政治狀況的理解。「日本與台灣」存在著雙重性質：由於在國共內戰失敗而逃到台灣的中華民國與日本之間的歷史／政治外交關係；經歷了日本的殖民統治，在文化經濟貿易方面具有更加密切關係的人士與日本的歷史／政治／經濟關係，而這樣的雙重性質也與在台灣的中華民國的台灣化至今仍不完全的情況息息相關<sup>9</sup>。

日本方面尚不能充分理解這種歷史、政治、社會層面的複雜性。所以在台灣出現政黨輪替，從國民黨的馬英九政權交替至民進黨的蔡英文政權時，日本方面因為認為「親日的台灣」的誕生，而出現對相關問題的期待感，可以說是一種向台灣「撒嬌」的方式，提高了對政權成立後解除食品管制問題的期待。台灣是一個對食品安全、核電廠、環境問題有著高度關注的成熟社會，對此日本方面必須更努力更進一步去理解現狀，思考如何將關係更進一步向前推進。而且如果沒有在蔡英文政權時

---

<sup>9</sup> 參考自川島真・清水麗・松田康博・楊永明，《日台關係史 1945-2008》（東京大学出版会，2009 年）。

期加快推進建立某種新的象徵，那麼透過「有關震災復興的故事」而建構的人道關係將會成為一種只有表面外交牌，可能逐漸失去它的效果。

#### 四、 結論

如上所述，蔡英文執政兩年來的日台關係，並沒有達到日本當初所預期到的進展，但由於透過制度性的架構務實的解決問題的管道運作順暢，也沒有因為重大的問題而出現倒退。可是從長期的觀點來看，如果對形象屬於「親日」的台灣過度期待，日台的領導人之間始終透過推特的推文相互表明重視對方的態度，仍然忽視尋求「代替震災的故事與象徵」，表面上看起來良好、穩定的關係，將可能難以促成更進一步的新關係的建構。





## 附記

本論文的初稿發表於《第九屆中日關係與台灣問題學術研討會》(2018年8月2日，於上海)。

# 作者簡歷

清水 麗 Urara SHIMIZU

學 歷 筑波大學大學院博士課程國際政治經濟學研究科  
(博士(國際政治經濟學))

現 職 麗澤大學外國語學部教授

研究領域 東亞國際政治史、日台政治外交、日中台關係

當代日本與東亞研究 2017年8月1日創刊

出版日：2020年8月1日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

## **Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**Date of Publication: August 1, 2020**

**Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**Editorial Office:**

**Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.**

**Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.**

**Assistant Editor: Iying WEI**

# **Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**August 1, 2020 Vol. 4 No. 4**

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

## **Japan-Taiwan Relations Under the Tsai Ing-wen**

**Administration: 2016-2018**

**Edited and Published by**

**Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies**