



当代日本与东亚研究

第4卷第4号 2020年8月

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

蔡英文政权下的日台关系（2016-2018）

当代日本与东亚研究会 编印

目次

■ 摘要.....	I
■ 论文	
蔡英文政权的对外政策与中台关系.....	1
日台关系处于何种状况?	3
日台关系的课题：连结的象征和下一代的人际管道.....	5
结论.....	7
■ 附记.....	i
■ 作者简历.....	ii

摘要

本论文考察了从 2016 年 5 月蔡英文上任后二年间的日台关系状况，并检讨了今后的课题。民进党的蔡英文政府上任初期以来，耐心地去改善与中国关系，并且在内政上也进行了各种社会制度的改革。然而，与中国的关系未有进展，加上改革遭到反对，造成支持率低迷。日本原先期待台湾的食品进口管制的解禁能够早日实现，但是台湾国内政治问题的混乱反而令日本方面的强烈期待感转变为巨大的失望，甚至对蔡总统的政府经营能力出现怀疑的声音。另一方面，日台之间实务问题的处理，则是依循着马英九执政时期已签署的各种协议所形成的制度下顺利地进行，在日本，对于中国对台施压感到同情的看法较强，因此包括领袖之间的讯息往来等，从东日本大震灾以来人道的深厚羁绊发挥了象征着日台友好的机能。

这两年间的日台关系，在这样的实务处理的各种管道虽然未发生重大问题，不过日台各自重视的不同问题亦未见进展。从长期来看的话，在进行摸索“有关震灾复兴的故事”以及新的象征的同时，如果不去建立下一代的人际管道的话，要突破表面上看似良好的关系，去进行处理悬而未决的案子及建构新关系上会有难度。

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.

蔡英文政权下的日台关系（2016-2018）

清水丽

（丽泽大学外国语学部教授）

在 2016 年蔡英文上任后的二年间，日台关系似乎既未出现日本所期待的较大进展，也未看到大的后退。日本的安倍政权与台湾的蔡英文政权之间，一边给出互相重视与对方关系的讯息，一边却因食品进口限制等具体问题的处理而使双方关系无法轻易向前迈进。以下将就如何评价这种状况以及这种状况是如何产生的来进行考察。

一、 蔡英文政权的对外政策与中台关系

（一）努力平衡对外政策、中台关系及内政问题

正如蔡英文总统在 2016 年 5 月总统就任演说所表示的方针，蔡政权成立后，蔡英文一边摸索着稳定与中国的关系，一边开始在内政方面着手几项改革。劳动基准法的修改及针对军人、公务员和教员的养老金改革等，受到既得利益者的强烈反对，并出现了对其政府管理能力产生质疑的事态的发生，从而使得支持率下降。蔡英文曾对媒体说：“前 2 年做准备”，“接下来的 2 年将加速实行”¹，政权尽管在高支持率下出发，但逐步发布改革成果，政权运作却无法确保支持率以及维持国民对政权的期待。

这段时间，由于来自大陆要求台湾接受“九二共识”与“一个中国”的压力越来越强，蔡英文政权一边提出“保持现状”，一边继续保持不性急反应的耐心姿态。2017 年 10 月 10 日，蔡英文呼吁中国领导人共同创建“以交流为目的的新模式”，并于 10 月 26 日习近平政权进入第二个任期之际，再次呼吁希望双方设法用“新的思维”，“寻求两岸关系的突破”，并在演说指出：“现在正是一个改变的契机”。自 2016 年蔡英文就任以来已过去两年，虽然在改善与中国关系方面并未取得太大的进展，但蔡英文在中国方面没有打开对话大门之前，仍然没有改变维持耐心继续进行呼吁的态度。

关于对外活动，蔡英文就任后的首次出访，是于 2016 年 6 月 24 日出发赴巴拿马、巴拉圭访问，去程经美国迈阿密，回程经洛杉矶，但巴拿马却在之后的 2017 年 6 月与台湾断交并与中国建立了外交关系。第二次出访则是于 2017 年 1 月 9 日

¹ 〈蔡政權 2 年 內憂外患〉，《読売新聞》，2018 年 5 月 21 日。

出发访问中美洲 4 国，共 9 天 8 夜，去程经美国休斯敦，访问洪都拉斯共和国、尼加拉瓜共和国、危地马拉共和国、萨尔瓦多共和国，最后经由旧金山回国。接着在同年 10 月 28 日出发访问大洋洲地区的马绍尔群岛、图瓦卢、所罗门群岛，去程经夏威夷，回程经关岛。2018 年 4 月 17 日前往与台湾有外交关系的 2 个非洲国家访问，访问斯威士兰王国时拜会了国王姆斯瓦蒂三世，并发表加强合作伙伴关系的联合公报，这次访问是为取得该国支持在联合国呼吁承认台湾存在的对外活动。利用这种访问与台湾有外交关系各国的机会，创造展现台湾存在于国际社会的机会。

然而，这些出访虽然因为过境美国，引发大陆的抗议，达到了展现台湾存在于国际社会的目的，但却难以发挥更大的效果。5 月 1 日，自 1941 年开始便与台湾建交的多米尼加共和国宣布与台湾断交，显示 2017 年夏天派遣外交部长、国防部长访问以加强关系的策略并未奏效。在同月 24 日召开的记者会上宣布了与西非的布基纳法索断交，使得与台湾有外交关系的国家数量减少至 18 个。总统出访与其说是为了对外宣传，倒不如说更重要的意义是为了使国内不陷入封闭感而进行的宣传。但是过去台湾采取经济支援、技术合作等方式建立双边关系，而在可以提供更大规模的支援、合作的中国面前，一旦中国方面按下最后的按钮，那么台湾随时可能会陷入外交更加孤立的状态，虽然台湾方面也认识到了此点²，但无法摆脱处于非常脆弱的状态。

（二）日本对这种状况的一般认识

台湾在国际社会的存在感和中台关系的状态，不仅取决于中台二者间，也受到以日本为首的国际社会如何认识的影响。所以从 1990 年代起，无论是与非洲各国建立外交关系时，或是在国际组织遇到有关台湾的问题时，中国都没有忽视详细的战略布局。中国与建立外交关系的国家发表的联合声明之中，不仅一定会提到严格遵守“一个中国”的原则，蔡政权期间，大陆还阻止了台湾在马英九政权时期以观察员身分参加世界卫生组织（WHO）大会（WHA）等联合国组织的国际活动，台湾参加一般的国际会议、活动时，也发生了大陆施压而出现问题的事态。

那么阻碍台湾海峡以及东亚地区稳定的主要原因是什么？相关的认知在这个状况下逐渐被确立。也就是说，问题究竟是来自强迫接受“一个中国”原则的中国的强硬态度？还是来自于不接受“一个中国”原则的台湾方面？或是第三国对这个原因的认知？

在日本，媒体多是大幅报导中国对台湾施加的压力，因此以同情台湾的存在及其困境的形式产生了一定的影响。日本的媒体、舆论认为，中台关系现状是由“中国方面露骨的施压”。中国政府要求外国企业将网站首页使用“台湾”的文字改为“中国台湾”，日本的 ANA 和日本航空也变更了给中国和香港客户使用的网页文

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

字，对此台湾方面提出了“粗暴施压”的抗议³。除了以德国的汉莎航空、加拿大航空为首的大型航空公司，廉价航空也进行相同的名称修改，这些行为同样遭到了台湾的抗议。对此，作为第三国，由于担心影响与中国的商务关系，因此准备作为普通的企业的技术问题进行处理，另一方面也切实感受到了这样的压力，因此作为普遍认识，认为中台的对立格局并非皆因台湾方面不让步中国方面强硬导致的，而是与中国方面的压力强度有关。

二、 日台关系处于何种状况？

多数容易处理的技术问题虽然在马英九政权期间取得进展，却仍然有许多难以处理的问题，例如食品安全问题之中的牛肉解禁、来自日本受灾地五县的食品进口管制。可是这些尚未解决的问题并非严重且堆积如山，反而重要的是处理问题的管道能否正常运作。

（一）马英九政权时代签署协定后的情况

在 1972 年以后的四十多年来，日台间签署了 61 项协议与备忘录。其中，“开放天空协定”、“青年度假打工协议”、“日台投资协议”、“日台渔业协议”等 28 个协议是在 2008 年以后马英九执政时期签署，其他如：包括相互承认驾驶执照（2008）、“日台交流合作与强化备忘录”（2010.4.30）、发表“日台厚重情谊倡议”、专利审查高速公路备忘录、防制洗钱及资助恐怖主义相关金融情报交换合作备忘录（2012.4）、产业合作搭桥计画之合作备忘录、相互承认合作协议、电子商务合作协议、优先权证明文件电子交换合作备忘录、药物法规合作框架协议、铁路交流与合作备忘录、海上航机搜索救难合作协议等协议，则是属于推动民间交流、经济贸易活动时必要措施的制度化。

为何日台之间在马英九时代可以签署如此多的协议？其中一个观点就是因为中台关系稳定，使得中国没有对日台关系的务实关系的进展进行干涉⁴。根据这个观点，如果日台关系要取得进展，就需要中台和日中关系稳定，由于蔡英文政权期间的两岸关系处于不稳定，因此现阶段的日台关系也不会取得大的进展。这种结构关系今后应该也会继续维持。

最容易被提起的悬案就是食品相关的问题，这点与其说与中国有关，不如说是台湾国内舆论与对在野党策略方面有更大的影响。蔡英文政权成立之初，因为食品相关问题的处理而失去了与日本进行 EPA 谈判的时机。当中的日本牛肉进口台湾问题，是因为日本于 2003 年日本的狂牛症（BSE），而被禁止进口台湾，这个问题虽然从 2004 年起被认为是日台之间待解决的问题，但由于台湾卫生福利部食品药

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

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

品管理署在 2017 年 9 月完成对出口设施的审查，已经解禁。其他还签署了强化产品安全领域之交流与合作备忘录、文化交流合作了解备忘录、关务合作及互助协定等技术性、务实性问题，也在可能的范围内持续有所进展。

关于渔业问题等的对话管道方面，以搁置主权问题的形式签署了有关尖阁诸岛周边的渔业权的协议后（2013 年），于 2018 年 3 月召开的日台渔业委员第 7 次会议，在金枪鱼季前讨论了 2018 年度的作业规则，虽然在 3 月初发生了台湾渔船被日本的公务船驱赶的事件，但这个事件并未被上纲为政治问题，而是以务实的方式获得处理。

包括渔业问题在内，虽然是日台之间需要进行谈判的问题，但因为对话管道运作顺畅，可以务实处理的问题都能迅速获得解决，所以从某种意义上来看，日台之间的关系稳定。

（二）食品进口管制问题

食品进口管制问题，在蔡英文政权成立之初，被认为是一张可以一举推进与日本关系的有效外交牌。如果在与马英九政权交替后的早期阶段就使用这张牌，日本方面已经准备好与台湾加强关系的措施，应该会有一些已经启动，但事到如今现在，但已经失去了这个好机会。相反地，如果中国方面比台湾更早解禁的话，不仅会成为中日和平友好条约缔结 40 周年之际中日关系改善的一个焦点，而且晚了一步的台湾既使在未来要使用这张外交牌，可能也不会产生太大的进展。

既然食品进口管制问题已经成为了政治问题与象征性的问题，那么这个问题给对日本的对台出口造成了什么影响呢？首先日本的食物出口因为中国和台湾加入世界贸易组织而不断扩大⁵。食品中的水果及蔬菜等农产品的总出口额从 104.2 亿日元（2000 年）成长到 234.57 亿日元（2007 年），同时对东亚的出口占比也提高，2007 年达到了 74.8%。在对东亚的出口之中，对台湾的出口金额在 2000 年达到 21.9 亿，占 37.9%，而 2007 年的出口金额为 124.3 亿日元，占 63.5%，出口业务以台湾为中心逐渐扩大，而出口至台湾的主要农产品是苹果、桃子和梨等高品质水果。农产品的出口是以东亚经济发达地区的消费者为对象，由于各国之间的竞争激烈，因此一方面配合食品安全的要求高且检疫制度等也严格的出口对象国的要求，一方面以高品质的水果和农产品为中心扩大出口量。

例如，日本东北的出口的产品是以苹果、梨、桃子、葡萄、山药等为主，特别是苹果等几乎都是产自东北，生产者也顺应出口对象国的实际情况，在进行品种改良与配合检疫等部分下功夫，特别是由于苹果或桃子会在某个时期被当做礼品，因此必须重视苹果及桃子的安全和品质。2000 年的苹果出口总额是 2,615.7 亿日元，

⁵ 有关日本的食物对中国、对台湾输出之研究参考自佐藤敦信，〈日本産農産物の対中国・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。

但出口台湾的金额达 1,815.5 亿日元，占 69.4%，而到了 2009 年出口总额扩大至 20,929 亿日元，而出口台湾的金额和占比则分别达到了 19,139 亿日元和 91.4%。那么 2011 年的震灾之后，台湾的进口管制是否给这样的情况造成打击呢？事实上也没有。根据 2012 年财务省的统计⁶，尽管成长情况曾一度下降，但之后也在顺利地不断扩大，因为这些日本产的农产品原本就需要提供植物检疫证明书等文件，即使被要求提供新的产地证明书，也不会成为重大负担或特别需要担心的问题。

至于水产品等食品，本来就被要求需要进行检疫，至于附上证明书再出口的部分，也因为生产者们的自己的努力而有所进展。例如石卷市水产加工业的山一水产和川崎商店向台湾出口宫城县产的牡蛎，虽然被要求必须提供放射性物资检查证明书，但据说 2018 年 8 月底为止预定将出口约 300 吨，而 2019 年则被要求提供前述 3 倍的出口量⁷。个别农产品和水产品进口台湾的具体情况，是随着各自的发展而有所不同。

可是由于出现了伪造产地的问题，从 2015 年开始，东北五县以外地区的出口也全部受到管制，而甚至还出现了如纳豆所附的酱油产地被视为问题的过度反应，日本食品问题也成为最容易被台湾的舆论、在野党批判政权的目标。因此，在包括核电厂问题的应对与想法、进行安全宣传等问题上在国内遭到批判等部分，日本政府也必须根据具体的情况采取更积极的对策，努力拓展相关的契机与时机。

三、日台关系的课题：连结的象征和下一代的人际管道

（一）蔡英文政权对日工作的问题点：建立“日台关系的象征”

战后的日本和台湾在经济贸易、文化交流、及人际往来等方面建立了密切的关系，但另一方面也因历史、政治的互相理解并不充分，其实是某种程度的情感象征弥补了这些欠缺⁸。在战后的一个时期，也就是 1950 到 1960 年代的日华关系之中，为何日本与台湾的中华民国建立了外交关系，并缔结了日华和平条约、建立了紧密关系？日本国内普遍无法理解这个问题，所以台湾方面善用了“蒋介石”这个最容易被理解的象征，蒋介石因此成为了日华关系紧密的一个象征。

但是，到了 1970 到 1980 年代，也就是蒋经国时代，已经没有办法建立类似的象征，这是因为蒋经国的形象在日本被强烈认知为“母亲被日军所杀，他是反日

⁶ 参考自日本《财务省贸易统计》国际部国际政策课作成的“农林水产物输入状况”。

⁷ 〈宫城産カキ 台湾へ〉，《河北新報》，2018 年 6 月 5 日。

⁸ 有关对日工作当中象征的创造、印象以及宣传工作之研究可参考清水麗，〈蒋経国・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。（中文版为清水丽，〈蒋经国・李登辉时期日台关系之转变：日华・日台双重结构之遗产〉，《当代日本与东亚研究》（第 1 卷第 5 号）2017 年 12 月，〈<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>>）；清水麗，〈台湾・総統選挙の衝撃（1996 年）——日中関係を揺さぶる台湾ファクター〉（第 6 章），園田茂人編，《日中関係史 1972-2012 III 社会・文化》（東京大学出版会，2012 年）。

的”，但实际上蒋经国统治时期也并未从政策上进行反日。结果就是在蒋经国时代，以驻日代表马树礼为中心处理了许多问题，默默的累积了与日本的务实关系，也因为并没有大张旗鼓地推动相关的措施，因此对日本人来说，这个时代的记忆比较模糊。

到了之后的 90 年代，由于李登辉执政以及其推动的对日工作，日本国内对台湾方面，除了与中华民国的历史关系之外，也回忆起殖民统治时期的台湾和日本的历史记忆，“李登辉”这个人物成为了日本与台湾的羁绊的新象征。

目前的日台关系的连结象征，是发生于 2011 年 3 月 11 日的东日本大震灾时，台湾对日本进行的支援为主轴的“羁绊”。如果进一步回溯，就是与 1999 年 9 月 21 日台湾发生大地震时日本方面提供的支援有所关联，而人道支援所建立的连结，建立了日台之间的“亲密”关系，对建立友好合作关系有很大的贡献。这种具有象征性的连结，不仅出现在灾害发生和其他的机会、场合，毫不夸张的说，已经成为了在日本谈论台湾时一定会用到的一种的前言，这种国民、民间层次的亲近感，成为了对彼此之间的稳定的社会信赖的基础，包括游客、修学旅行客的增加等，扩大了更进一步的交流，建立了深厚的基础。

原本通过这次地震得以强化的日台的情感联系，是出现 2008 年到 2016 的马英九政权时期，但日本和台湾的关系，在意象上并未与日本和马英九政权的关系产生连结。尽管在震灾后，包括友好城市等、日本东北地方与台湾之间的交流日益深化，也签署了许多协议，但另一方面，对于马英九政权反复提出的历史问题和相关发言，让日本方面感到困惑，可以看得出来日本政府并未松懈对马英九的戒心。马英九本人虽然郑重接待了来自日本的议员和学者在内的许多访客，但也仅只止于表面关系，并无法建立更深厚的连结。

这也是日本方面的问题，因为看得出来日本仍然欠缺对台湾复杂的历史、政治状况的理解。“日本与台湾”存在着双重性质：由于在国共内战失败而逃到台湾的中华民国与日本之间的历史 / 政治外交关系；经历了日本的殖民统治，在文化经济贸易方面具有更加密切关系的人士与日本的历史 / 政治 / 经济关系，而这样的双重性质也与在台湾的中华民国的台湾化至今仍不完全的情况息息相关⁹。

日本方面尚不能充分理解这种历史、政治、社会层面的复杂性。所以在台湾出现政党轮替，从国民党的马英九政权交替至民进党的蔡英文政权时，日本方面因为认为“亲日的台湾”的诞生，而出现对相关问题的期待感，可以说是一种向台湾“撒娇”的方式，提高了对政权成立后解除食品管制问题的期待。台湾是一个对食品安全、核电厂、环境问题有着高度关注的成熟社会，对此日本方面必须更努力更进一步去理解现状，思考如何将关系更进一步向前推进。而且如果没有在蔡英文政权时期加快推进建立某种新的象征，那么通过“有关震灾复兴的故事”而建构的人道关

⁹ 参考自川島真・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）。

系将会成为一种只有表面外交牌，可能逐渐失去它的效果。

四、 结论

如上所述，蔡英文执政两年来的日台关系，并没有达到日本当初所预期到的进展，但由于通过制度性的架构务实的解决问题的管道运作顺畅，也没有因为重大的问题而出现倒退。可是从长期的观点来看，如果对形象属于“亲日”的台湾过度期待，日台的领导人之间始终通过推特的推文相互表明重视对方的态度，仍然忽视寻求“代替震灾的故事与象征”，表面上看起来良好、稳定的关系，将可能难以促成更进一步的新关系的建构。

附记

本论文的初稿发表于“第九届中日关系与台湾问题学术研讨会”（2018年8月2日，于上海）。

作者简介

清水 丽 Urara SHIMIZU

学 历 筑波大学大学院博士课程国际政治经济学研究科
(博士 (国际政治经济学))

现 职 丽泽大学外国语学部教授

研究领域 东亚国际政治史、日台政治外交、日中台关系

当代日本与东亚研究 2017年8月1日创刊

出版日：2020年8月1日

出版者：当代日本与东亚研究会

编辑部：

主编：松田康博

副主编兼执行编辑：黄 伟修

助理编辑：魏 逸莹

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