

蔡英文上台后台日关系 走向及前景分析

吴万虹

摘要:台湾地区领导人蔡英文2016年5月上台,与日本安倍内阁执政时期重叠,台日关系由此迎来发展机遇。台日极为重视这一发展机遇,正酝酿在政治、经济、安全、文化教育等领域全面提升双方合作水平。李克强总理2018年5月访日期间,日本首相安倍晋三承诺将遵照“日中联合声明”,仅同台湾地区保持民间往来。虽然日方希望改善中日关系,但种种迹象表明,台日之间的互动仍在继续。安倍上台后,台日关系的强化“由暗转明”。在中日关系回暖的背景下,台日关系势必“由明转暗”,暗流涌动。台湾问题依然是影响中日关系的主要问题之一。

关键词:台日关系 发展 现状 合作领域 前景分析

本文作者:中国社会科学院日本研究院 副研究员

责任编辑:李 冰

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2018.06.002

一、台日关系迎来发展机遇

台湾地区领导人蔡英文2016年5月上台,与日本安倍内阁执政时期重叠,台日关系由此迎来发展机遇,主要基于以下三个因素。其一,在各自面对中国大陆和平发展的压力下,台日进一步强化关系,符合双方利益与战略;其二,现任日本首相安倍晋三是1972年台日断交以来最亲台的首相,而台湾也恰逢高度重视与日本关系,并同安倍保持良好互动的蔡英文时期;其三,大陆不会接受没有“九二共识”的“520演说”,两岸关系降温,反而扩展了台日间的契合空间。

如果安倍能够顺利执政到2021年,意味着台日

关系“黄金期”从2016年开始,将持续四、五年时间。有迹象表明,台日正酝酿在政治、经济、安全、文化教育等领域全面提升合作水平。

虽然日方希望改善中日关系,但日台间的互动仍在有条不紊地进行。在日本内阁会议5月批准的2018年《外交蓝皮书》中,日本对台湾仍延续使用2016年以来“重要的朋友”等高度评价。^①面对安倍上述表态,台湾方面试图通过将台日关系与中日关系分而论之的办法进行处理。2018年5月14日,蔡英文会见参加“第五届台日战略对话”的日本代表团时表示,日中关系和台日关系可以并行不悖,并期盼日本继续支持台湾在区域及国

^① 《最亲密称呼!日本〈外交蓝皮书〉:台湾是「重要的朋友」》,ETtoday新闻云网站,2018年6月3日。<https://m.ettoday.net/news/20180603/1183014.htm>.

际问题中扮演更积极的角色。^① 未来,台日关系进展将继续挑战中日关系“1972年体制”,对两岸关系造成不利影响。

二、台日关系发展现状

(一) 台日关系运作机制

当前,台日关系由双方发挥主导作用的人士负责指挥。台湾对日事务主要由台湾日本协会会长邱义仁主导;日本对台事务主要由前日本外务省中国课课长、现日本外务省参事官垂秀夫主导。因此,当前台日关系也被称为“邱—垂体制”。邱义仁和垂秀夫都是手眼通天的人物,可以跨过上级主管部门直接向各自最高领导人汇报,之前从未有此先例。

蔡英文上台后,推翻之前运作模式,将对日政策讨论、决策和执行全部交于邱义仁手中。邱义仁是民进党内军师型人物,在上一轮政党轮替后赴日“游学研修”,这些年在日本积累了广泛的人脉和资源。他是民进党内屈指可数的“知日派”。邱义仁接掌“台湾日本关系协会”(以下简称“台日关系协会”)后,日本媒体认为,邱义仁出山说明蔡当局高度重视对日关系。^②

垂秀夫是日本外务省有名的中国通。他先后在日本国驻华大使馆、日本国驻香港总领事馆、“财团法人交流协会”台北事务所等处任职,曾任日本外务省中国课课长、日本驻华公使、官房总务课长,现任外务省参事官。垂秀夫身为外交官,假借治疗眼疾,长期逗留在没有外交关系的台湾,频繁出现在一些重要场合。台湾方面认为,垂秀夫被派到台湾,应是安倍的意愿,说明安倍希望由一位熟悉中国情况的重量级人物坐镇台湾,促进日台关系发展。

(二) 蔡英文对日政策的人事配置

蔡英文在任命谢长廷担任“驻日代表”后,又安

排邱义仁执掌“亚东关系协会”(该协会后改名为“台日关系协会”),这充分显示了民进党当局的对外战略走向。台湾方面将此喻为“双头马车”之“邱—谢体制”。“台日关系协会”统管台湾当局对日政策,“驻日代表处”是其派出机构。由曾任台湾地区行政机构负责人的谢长廷高规格出任“驻日代表”,更多代表的是蔡英文的重视态度。邱义仁的人事安排,则充分显示了蔡英文的对日用心。

谢长廷所在“驻日代表处”跟日本外务省之间存在联系。身为重量级政治人物,谢长廷被日本寄予厚望。2018年8月14日,台湾首座“慰安妇”铜像在台南市揭幕,引发一些日本人士不满。为此,谢长廷在脸谱网发文,指责此举“破坏台日关系”。谢长廷此言引发台湾民众不满,将其称为“助日代表”^③。此前,在冲之鸟礁渔权、台日海洋对话、解禁核辐射食品等问题上,谢长廷也处处帮日本说话。

(三) 台日关系逐步推进

1. 台日海洋事务对话机制

蔡英文在“行政院长”林全上台短短三天之际,即宣布成立“台日海洋事务合作对话机制”,一方面凸显新班子效率之快;另一方面看好台日关系将迎来全面提升的新时期。涉外政策的制定和执行怎么可能在三天之内完成。可见,日本政府早在蔡英文胜选前,已与民进党直接对话,进行谈判交易,达成了设立“台日海洋事务合作对话机制”的协议。

2. 机构改名

被视为日本对台窗口的“公益财团法人交流协会”(以下简称“交流协会”)自2017年1月1日起,更名为“公益财团法人日本台湾交流协会”^④(以下简称“日台交流协会”)。“交流协会”在1972年日台断交后设立,曾改名两次,分别于2012年和2017年。当初,日本设立“交流协会”时,因顾及中国大

① 《台日战略对话 蔡:日中与台日关系可并行》,中国评论通讯社网站,2018年5月14日。<http://www.crntt.com/crn-we-bapp/touch/detail.jsp?coluid=46&docid=105068378>.

② 《“陈水扁军师”邱义仁为何获蔡英文重用》,台海网,2016年5月28日。<http://www.taihainet.com/news/twnews/latq/2016-05-28/1721896.html>.

③ 《“媚日代表”谢长廷抱怨慰安妇铜像毁“台日关系”被讽:你真的要入日本籍了?》,台海网,2018年8月23日。<http://www.taihainet.com/news/twnews/twdnsz/2018-08-23/2174689.html>.

④ 《日对台窗口改名“日本台湾交流协会”日媒:因名称缺地域提示认知有困难》,环球网,2016年12月28日。<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-12/9873798.html>.

陆强调非正式关系,所以机构名称不含“日本”字样。“交流协会”的性质原本是“财团法人”,自2012年4月1日起改为“公益财团法人”。此为第一次更名,显示其性质的改变。2017年第二次更名,以日本和台湾地区为主体,显示台日关系进一步向实质发展。

日本对台机构更名后,台湾当局表示,也要将对应机构更名。2017年5月17日,台湾对日窗口“亚东关系协会”,正式更名为“台日关系协会”。^①台日均表示这象征台日关系向前发展。

3. 解禁日本核灾辐射食品进口

日本福岛核灾发生后,台湾方面禁止进口日本核辐射食品,但日本并未死心,一直向台湾当局施压。2016年5月初,安倍派弟弟岸信夫与未上任的蔡英文沟通此事。同年9月和10月在与台湾谈判海洋划界和渔权问题时,日本曾提出以此为交换条件,迫使台湾当局开放对日本核辐射食品的禁令。蔡英文表面上虽未松口,但实际上已经在暗中开始研判此事。^②2016年11月12日至14日,蔡英文用3天时间安排了10场所谓的公听会,想走走过场,以便快速通过“解禁日本福岛五县核灾辐射食品入台的决议”。这一决议立刻引起台湾民众强烈抗议。据调查,有超过75%的受调查民众持反对意见。为扫清台日之间的最大阻碍,台湾采取化整为零的方式,从解禁特定种类的食品开始,逐步推开,最终解禁核辐射食品的进口。

三、台日强化合作重点领域

台媒报道称,台日关系正处于“黄金期”,双方在政治、经济、安全和文化教育等领域的合作有望实现全面升级。^③

(一)政治领域:突出主体,由民间、半官方走向官方

首先,由于政治领域涉及面广,台日双方可能仿照“日中21世纪委员会”模式,广邀各界人士,设

立“1.5轨”对话平台,通过制度化的讨论协商,形成重点议题的基本共识与建设意见,为今后推动台日关系在各领域的提升献计献策。

其次,扩大台日阁僚间互访。此前,“副大臣”级互访已经不少,但都是以个人名义。2017年3月,日本总务副大臣赤间二郎以宣传日本观光活动名义访台。这是台日断交后,日本首度派现职副大臣层级官员访台,证明双方实质关系再上一层楼。此前曾出现台湾相当“部级”阁僚的“农委会主任”访日的情况。接下来,台日可能将互访级别提升至“正部级”,并使之制度化、公开化。

再次,探讨台湾对日窗口与日本对台窗口的进一步更名。虽然2017年台湾对日窗口和日本对台窗口已分别更名,但台方还期盼进一步调整机构名称。鉴于2015年英国已将“英国贸易文化事务所”改为“英国在台事务所”,台湾希望日本仿效英国,将“日台交流协会”更名为“日本在台事务所”,同时相应地将“台北驻日经济文化代表处”,更名为“台湾驻日代表处”。

最后,尽管日本版“与台湾关系法”在可预见的未来通过日本国会审议的可能性不大,但作为牵制中国重要的一张牌,仍有可能由双方立法机构持续推动。

(二)经济领域:双边、多边合作并举

首先,台湾与日本已签署“台日民间投资协定”“避免双重课税协定”等61项经济合作协议。台日下一步会以此为契机,积极推动“台日经济一体化”战略,促进双方经贸关系进一步深化。

其次,台日可能迅速启动自由贸易协定(FTA)谈判。为尽快消除彼此间在食品安全议题上的隔阂,台湾当局可能采取以单一品种分别解禁代替核辐射食品解禁的方法。目前,在此问题上制约蔡英文让步的是民心。据台湾专家分析,如果民进党在2018年底台湾地区“九合一”选举中大胜,则蔡英文会果断解禁日本核辐射食品;如果民进党在该选举

① 《日本改完台湾改 台对日交流机构更名“台湾日本关系协会”》,观察者网站,2017年5月17日。https://www.guancha.cn/local/2017_05_17_408805.shtml。

② 《台湾拟分阶段解除日本产地食品进口禁令》,环球网,2016年10月28日。<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-10/9611624.html>。

③ 林泉忠:《台日关系“黄金两年”升级之道》,台湾《自由时报》2016年5月31日。

中失败,则蔡英文不敢轻举妄动。此外,如果台日能在 2020 年台湾地区领导人选举前达成 FTA 协定,则台湾民众可能会忽略核辐射食品带来的伤害。

再次,台湾当局会做好加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(英文简称 CPTPP)的准备,进一步寻求美日的支持。目前,韩国也在要求加入 CPTPP,但加入 CPTPP 的门槛很高,11 国中只要有 1 国反对,申请即被否决。

最后,夏普被鸿海收购后,2016 年夏普电视实现了两年来的首次盈利。2016 年第三季度,夏普共获得 42 亿日元的净利润。相比 2015 年同期的亏损,夏普在被鸿海收购之后,实现了大翻身。这一成功案例将有助于推进台日产业合作。

(三)安全领域:由“防止意外”走向全方位军事合作

首先,在“海洋事务合作对话机制”基础上,台湾可能进一步探索“台日安全对话机制”的常态化。双方初期对话重点可能在“防止意外”议题上,之后会考虑拓展至信息分享、共同训练、军民两用设备建设等领域。

其次,台湾于 2018 年 5 月设立“国防安全研究院”。作为台湾“国防部”智库,其整体框架、人员、配置均效仿日本防卫研究所的模式。台湾“国防安全研究院”成立前,日本防卫研究所人员可以随时到台湾访问,而台湾军方的科研人员却不能随时去日本访问。该院成立后,每年可进行一次大规模互访,小规模互访将更密切。未来,台日军方交往会超越“防止意外”,转向全方位合作。

最后,未来台日会在情报交换、共同训练和军民两用设施建设领域有所突破。早在上台前,蔡英文就曾要求日本提供军民两用设施。其实,蔡英文本意在于军事设施,因为不方便直接提,所以才改为军民两用设施。

(四)文化与教育领域:着重人才培养,为深化台日关系做准备

台湾今后会着重人才培育,进一步强化台湾的

日本研究,为台日关系深化做准备。双方将互增留学人数,充实奖学金。台湾将在“中研院”设立日本研究中心,不仅要壮大台湾的日本研究队伍,而且要增进与日本学者及世界各地日本研究者的交流活动。此外,台日均面临老龄化社会、年金等社会福利问题,所以存在深化合作的可能性。

四、对近期形势的研判

第一,台日关系发展存在变与不变。“变”是指实质性关系的强化与提升;“不变”是指民间关系基本框架不会变,形式上不会提升至官方形式。制约台日关系发展的四大关系分别是:两岸关系、中日关系、台美关系和美日关系。它们相辅相成,决定了台日关系的走向。尽管台日关系处在全面提升的关键时期,但由于受到双方没有外交关系、日本顾及中国大陆的态度等因素影响,其发展不可能肆意扩展。加之,国际政治环境变化、中日关系转暖,台日关系发展空间必将被进一步压缩。

第二,虽然日方希望改善日中关系,但种种迹象表明,日台之间的互动仍在继续。安倍上台后,日台关系“由暗转明”,但在中日关系回暖的背景下,日台关系势必“由明转暗”,暗流涌动。台湾问题依然是影响中日关系的主要问题之一。未来,日台关系将继续挑战中日关系,并对两岸关系造成严重影响。

第三,香港特区政府计划有条件放宽日本食品进口。未来,日本栃木、群马、茨城、千叶四县的蔬菜、水果、奶及奶类食品,只要获得日本政府出具的“出口商证明书”及“辐射证明书”,就可进入香港。^①此事对台湾解禁日本核辐射食品势必造成一定影响。笔者认为,如果民进党在年底“九合一”选举中大胜,则解禁日本核辐射食品将不可避免。核辐射食品问题一旦消除,台日关系全面提升的势头将会更加强劲。此外,美国在 2018 年 3 月通过“台湾旅行法”,也会刺激日本“亲台”议员和台湾“亲日”“立委”借机造势。

① 《香港拟解禁进口日本四县食品 福岛限制维持不变》,中国新闻网,2018 年 6 月 16 日。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1602512167561581046&wfr=spider&for=pc>.