

冷戰後中華民國與日本的 互動關係*

坪田敏孝

(國立政治大學中山社會科學研究所碩士班研究生)

摘 要

冷戰結束後的國際環境大幅變化，意識形態對立消失後，國家已不重視軍事議題，經濟議題取而代之。然後各國在相互間的經濟合作及區域合作上相當盡力。如此一來，新的國際社會裏有了容納中華民國再進去的空間，趁此機會，在李登輝總統領導下台灣推動「務實外交」。

跟台灣在經濟、地理、歷史上有密切關係的日本在冷戰後改變以往的外交政策，開始摸索政治大國之道。由此對台灣的政策也發生大的變化，在經貿、文化學術議題上，日本逐漸開放與台灣官員的接觸。由於日本媒體有關台灣的報導大幅增加，輿論也主張重新探討與台灣的關係。

本文從冷戰後國際環境變化的分析中，探討台日關係的發展、台日兩國的內部因素與外交政策的關聯性，以及兩國外交政策上的行為者與其角色。

關鍵詞：中日關係、外交決策、後冷戰時代

* * *

壹、前 言

一九九六年三月二十三日在中共文攻武嚇與國際矚目之下，中華民國政府（台灣）順利完成第一次總統直選。此次總統選舉及中共的軍事演習曾引起日本政府、媒體及國民的高度關注。對日本國民而言，此次選舉係自一九七二年台灣與日本斷交之後，渠等最為關心之事。與中共的霸權性質相對照，台灣的民主化在日本國民心中留下深刻的印象。

其實斷交之後的二十幾年之間，台灣一直遭受日本政府及媒體的忽視，^①而未曾

* 本文蒙郭承天教授、許介麟教授、張隆義教授提供寶貴建議，謹此致謝。

註① 日本五大報紙（朝日、讀賣、每日、產經、日經）中只有產經新聞在台北設立分局。至於電視台，在台設立分局的公司連一個也沒有。

享受到一個主權國家所應有的待遇。②究其原因，實不難理解。在政府方面，日本與中共建交時基本上接受中共所主張的「一個中國原則」，日本尊重「中華人民共和國」所主張台灣是中國的一部分，「中華人民共和國」是唯一代表中國的立場，③遂使日本跟台灣之間的官方管道被堵塞。此外，中共要求日本媒體在北京設立分局時必須關閉台北的分局，致使日本國民自然地失去有關獲得台灣消息的管道。④與上述狀況相左的是斷交後台灣與日本之間的經貿關係仍持續成長。一九七二年兩國之間的貿易總額達十四億二千萬美金。到一九九四年成長到約三百五十億美金。對台灣而言，日本是第一順位的輸入貿易國，第三順位的輸出貿易國。對日本而言，台灣是第九順位的輸入貿易國，第四順位的輸出貿易國，兩國之間的投資也大為增加。日本對台投資在一九九四年達到三億九千萬美金，長年居於對台投資最多之地位。⑤兩國之間的經貿依賴關係如此密切，致使政經不均衡的狀況愈來愈明顯。值得注意的是台灣對日本的貿易赤字一直沒有減少，然因兩國之間沒有邦交關係，巨大的貿易赤字實際又與台灣的經貿結構緊密相關，故而中華民國政府始終無法有效改善此一逆差。⑥

冷戰時期，台灣退出聯合國，使得台灣的國際地位大幅下降。由於甫獨立的第三世界國家，主要為非洲國家，因強烈反對帝國主義，傾向於社會主義，大都支持中共在聯合國取代中華民國政府的地位，致中華民國政府終於在一九七一年被迫退出聯合國，顯著失去其國際上的權威，陷於孤立的困境。其次，一九七〇年代美國對中共政策的變化，亦對台灣的國際地位造成影響，當時美國為了對抗蘇聯，考慮中共在戰略上的重要性，遂決定改善與中共的關係。隨著美國國務卿季辛吉秘密訪問中國大陸，一九七二年美國總統尼克森也訪問大陸並發表上海公報（communique）。當時美國並不急著跟中共建交，但以義大利、西德為首的西方國家與日本都決定跟台灣斷交，轉與中共建交。最後，美國也於一九七九年跟中共建交，同時斷絕與中華民國的外交關係。

簡言之，台灣遭致孤立的原因實在於國際社會的變化、冷戰時代特有的意識形態對立、及由意識形態對立所產生的軍事對立等，造成不利於台灣的結果。

除此原因外，台灣的威權體制及總統職位父子傳襲等負面效應，亦是構成西方國家跟台灣斷交的原因之一。⑦然而由於冷戰時期，國家安全議題係每個亞洲國家的主要關切焦點，是故台灣政府當時仍選擇威權體制，這或許是基於政治上的考慮。總之

註② 日本政府不允許日本亞東關係協會辦事員的免稅等外交官待遇。胡玉立，「我促日本限期予我駐日機構人員禮遇」，聯合報（台北），民國八十五年五月二十六日，版四。

註③ 日「中」共同聲明中第二項及第三項。

註④ 同註①。

註⑤ 台灣研究所，中華民國總覽一九九五年版（台北：台灣研究所，民國八十四年），頁四三～四四。

註⑥ 台灣對日貿易赤字一九九四年到達一百四十二億美金，主要輸入品中化學品、半導體等電子零件、鋼材等居於高位。台灣從日本進口工業用原材、資材把那些材料加工後向西方工業國輸出，因此對台灣而言從日本輸入的這些材料已經成為不可或缺的，這些結構恐怕難以改變。

註⑦ 親台參議院議員椎名素夫於一九九六年一月二日NHK電視節目中論及此點。

，當時的國際環境與國內環境造成台灣在國際上孤立的結果。

但十餘年後國際社會又有了大的變化。蘇聯採取改革開放路線，放棄以往跟美國爭取霸權的軍事對立，推動與西方國家之間的經貿交往。冷戰結束之後，中共在軍事戰略上失去以前的重要性，意識形態對立的立也被經貿關係取而代之，日本在亞太地區的影響力亦日益增大。當此之際，中華民國亦在經濟、政治的層面上出現長足之發展。一九九五年每人的平均國民生產毛額到達一二、四三九美元，享有新興工業經濟體（New Industrial Economies）的名聲。^⑧外匯存底至一九九五年六月底為止也到達了一千零四億美元。^⑨前總統蔣經國去逝之後繼任的李登輝總統，依據上述的國際環境變化，開始推動務實外交。國內方面也逐漸採行民主化政策，向國內外爭取政權的合法性。

本文探討的要點是：第一；冷戰後國際環境變化的特徵與台日關係發展的關聯性。第二；如前所述的一九八〇年代後期國際環境變化與台灣進行的自由民主化，對台灣外交政策上的影響與關聯性。第三；同樣的國際社會之結構的變化與日本改變其一慣的外交政策性質的關聯。第四；台日之間外交政策上的行為者與其角色等。至於美國與中共的因素，雖然二者的角色亦很重要，惟限於篇幅，不列入本文的研究範圍。以下即根據國際社會現狀及台灣內部的變化去分析這些導致中華民國與日本兩國關係變遷的因素及兩國之間存在的問題。

貳、冷戰後的國際社會與台日關係發展

觀察後冷戰時代的國際社會，筆者重視自由主義學派（liberalism）的觀點，他們跟現實主義（realism）、結構主義（structurism）不一樣，重視經濟上的相互依賴、國家之間的合作、民主政治的成熟度、在國際社會上國家以外行動者所扮演的角色等，而不太拘泥於國家、軍事力、國家之間的對立與權力平衡、軍事安全保障等的議題。

冷戰後國際社會上發生的變化可歸納為幾點：一、國家間有關意識形態的對立消失了。以蘇聯為首的社會主義國家採經濟開放政策，跟西方國家之間推動交往，促成蘇聯、東歐的社會主義國家崩潰，進而導致意識形態爭執的消失。因此對西方國家而言，中共的戰略價值降低。二、國家已不再重視軍事力與軍事安全保障議題，而由經濟議題取而代之。國家強力推動經濟發展，外交上的重要議題也以經濟議題占優先地位。三、美國的區域影響力逐漸減弱，反之日本扮演的角色愈來愈大。冷戰後美國漸失去在海外駐留大規模軍力的正當性，此外菲律賓、日本等國民、學者、媒體等開始主張撤出美國基地。美國本身也面臨財政赤字等問題，從亞太地區開始撤退及削減美國軍隊，並且減少對地域安全保障議題的關心。馬來西亞、澳洲等要求日本積極地扮

註⑧ 中華民國統計月報（台北），第三六三期，民國八十五年六月五日，頁六〇。

註⑨ 同註⑤，頁三六八。

演亞太地區的領導核心角色。四、隨著地區各國繼續經濟成長，吸引各國的矚目，在國際社會上亞太地區成爲重要地域。亞太地區國家的發言權亦有所提高，新加坡、馬來西亞等國領袖曾公然針對美國等西方國家的民主及人權觀念，主張自己不同的看法。五、非國家團體的重要性提高使得民族國家（nation-state）相對化。全球化帶來的國際機構、地域組織、國際體制（regime）等的網絡逐漸限制民族國家的行動自由。超越國境的跨國行爲者（多國籍企業、國際銀行、各種利益團體、市民團體、民族宗教集團等）的登場，慢慢地脫離民族國家的主權。資訊的流動，人民的移動規模的變化等，這些變化均助長台日關係的發展。此種發展可歸納出以下幾點；

一、由意識形態對立消失、台灣開放、與中共進行經貿、文化交流，兩岸的和平氣氛使得日本積極地推動對台政策。張隆義教授指出，冷戰後的台灣和日本的關係一定受兩國與中共的關係影響，即台灣和日本的關係良好時兩國（台日）與中共的關係總是一致的，兩國與中共關係不理想時台日關係也一定受負面影響。^⑩

二、經濟議題在國際社會上占有重要地位，對具有成功的經濟發展經驗的台灣而言，發揮很大的功能。台灣得以經濟力量參加國際機構，在其中占有重要地位，推動務實外交爭取邦交關係，宣揚本國的存在。

三、台日在經濟、歷史、地理上都有不可分割的關係。對台灣而言，新興的「區域領導國」日本的登場是求之不得的幸運事，與大陸關係上也自然可使用「日本牌」。但在美國撤退之後的東亞地區，台日的接近對限制中共政策有多少效果？本人亦很難論定。

四、隨著整個亞太地區的經濟發展，台灣也跟東南亞等各國之間成功地建立良好經貿關係，有助於提升台灣的地位。

五、區域合作，特別是經濟合作、半官方及民間的區域組織等的進展及深化使台灣在國際上更爲活躍，透過這些機會，台日兩國的接觸也同樣地增加。^⑪

但冷戰後的國際社會也有些部分沒有變化，跟昔日大同小異，僅有消極的變化而已。例如：一、雖然多少採取此經濟開放路線，但現存的社會主義國家仍堅持固有的教義。特別是中共把台灣視爲自己的地方政府，並未放棄以合併方式的統一政策。二、某些極權國家造成區域紛爭或構成軍事危機的可能性仍存在。台灣跟中共經濟上的相互依賴關係雖加深，但卻未必產生化解二者間發生軍事衝突的可能性。三、日本本身並未具有強大的攻擊性軍事力量。因此倘若一旦發生軍事危機，還是得由美國來負擔強大的軍事責任和義務，台灣不能天真地依靠日本的軍事援助。四、整個亞太地區的發展的確令其他地區國家驚訝，然而每一個國家單獨的力量仍不太大，經濟力量也

註⑩ 張隆義教授民國八十五年四月六日談話。張教授所指出的是兩岸關係緊張之前，日本與中台關係是在 plus-sumegame 下進行，決不是在 zero-sumegame 下進行的。

註⑪ 特別是 APEC 機構的場合，台日雙方的經濟部長、官僚等接觸大爲增加。例如一九九一年十一月在漢城召開的 APEC 會議上，經濟部長蕭萬長與通產大臣渡部厚三舉行會談。一九九四年十月二十二日，爲出席在日本大阪召開的 APEC 中小企業會議訪日的經濟部長江丙坤與通產大臣橋本龍太郎舉行會談等。

有限，無法在國際上扮演重大的角色，台灣也一樣。五、國家的主權觀念有一些動搖，但國家還是無法完全脫離民族國家的觀念。對區域合作而言，有些國家非常消極，甚至對組織的強大化持有戒心，因此區域合作、組織的影響力還是不高。台灣在區域組織裏活躍的空間也有限。

叁、中華民國外交政策的轉變

除前一章論述的國際環境變化之外，國內民主化是台灣的外交政策轉變的重大原因。繼承蔣經國的李登輝總統一邊高明地理解國際社會的變化推動務實外交，一邊進行國內政治改革，爭取自己政權的合法性。務實外交有各式各樣的定義，學者高朗教授提出務實外交的三項特色。第一，提出回饋國際社會和善盡國際責任的理念。依據此一理念，中華民國願意提供開發中國家經濟援助。同時當國際重大災變發生時政府也願意即刻伸出援手，慷慨解囊。第二，積極維護國際組織的會籍和申請加入各種國際組織。第三，與他國建交時，台灣不反對「雙重承認」。^⑩參考此三點，對務實外交的實際運作，筆者歸納出幾點：

一、放棄以前的意識形態的對立政策，跟中共、越南、前蘇聯及東歐諸國之間增加經貿關係，設置經濟代表處，並透過經貿交流及合作，獲得為「準國家」的地位、待遇。

二、尋求與非邦交國建立外交關係。與台灣建立邦交的國家明顯增加，如一九八八年李登輝總統繼承總統職時，與台灣有邦交的國家只有二十二個而已，但到一九九六年增加到三十個國家。透過邦交國的增加逐漸鞏固政府的合法性、提升國際地位。一九九三年以後，連戰內閣以參與聯合國為外交上最大目標，到了一九九五年，在聯合國一般委員會裏共同提出台灣再加入議案的國家增加到二十個國家（一九九四年時只有十二個國家、一九九三年時七個國家）。

三、跟西方國家之間也推進務實關係，設置經濟代表處，推動雙方經貿關係的相互訪問。李總統繼任總統職以後，總統或者行政院院長的國外訪問也增加了。七國高峰會議成員國除了日本及英國之外，都曾派遣閣僚到台灣。

四、不再拘泥於國家名稱，主動參加區域組織，獲得亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation）的成員國地位。其最大的目的是進入國際經濟體系之內而成為其一部分，由此提高國際地位，進而擴大在國際社會生存的空間。

國際社會變化導致台灣放棄意識形態，進展國家之間的經貿關係，促進區域組織發展的理由已經在前一章解釋過了。此外，台灣內部進行自由民主化情況，對於其外交政策轉變之影響也不可忽視。一、威權（極權）國家政府一旦採行自由民主化政策，無論如何均需要國民的積極支持，以便脆弱的政權因獲得國民支持而鞏固，這在外

註⑩ 高朗，中華民國外交關係之演變，一九七二～一九九二（台北：五南圖書出版公司，民國八十三年二月），頁三六至三七。

交政策上，常見到較強硬性領導或政權採取對抗政策來煽動民族主義，較溫和性領導或政權則採取開放政策來提升國家地位。台灣明顯屬於後者，一九八十年代後期放棄向來的「漢賊不兩立政策」，積極與包括中共邦交國在內的國家推進正式或者非正式的外交。Tong Wang Park 等也指出民主化引起意識形態價值體系的變化，同時也影響對外政策的目標對象。^③二、民主化引起政治結構與過程（體制負有的責任與義務、體制凝集力）上的變化，外交決策上的角色（政黨、工商界、利益或者市民團體、媒體、學術界等）與制度被分散。因此導致體制的決策結合性減低，同樣地對外決策能力也降低，結果引起特定組織和官僚力量增大。^④但透過外交管道的分散，各自角色的行動也可補充外交政策不足的地方，使得整體外交力量有所提升。台灣也是此例子的成功案例，在沒有而不可能建立正式邦交關係的前提下，各種行為者扮演各自角色，結果總合力量增大，成功地獲得外交上的勝利。一連串的務實外交就是如此成功的。三、民主化進行或成功的國家必定受西方國家、他國媒體及民衆的支持及偏愛。這些反應由政治、經貿、新聞、觀光等各管道將民主化的國家推向國際社會，有助於爭取國際社會的認知。該國的外交政策也自然地趨向開放跟外國的交往，採取國際化政策。四、當時擔任政務委員的張京育指出：「由於台灣實現政治民主化與經濟國際化，不但國民享受富裕的生活，而且希望更有尊嚴的生活方式，受他國國民的尊重，為此對於政府推進國際關係的要求也日益強烈的事實」。^⑤一般民衆的確是相當肯定務實外交及進一步的國際化。

但務實外交也不是萬靈藥，現在已碰到不小困境。第一是中共還沒放棄外交上的「漢賊不兩立」政策。此意謂它絕不容忍國際社會上出現「兩個中國」，假如第三國跟台灣建交等於被迫必須與中共斷交。中共身為聯合國安全理事會的常任理事國地位，且在第三世界國家裏有相當大的聲望。因此台灣增加邦交國的目標絕不是簡單的。第二是跟西方國家之間的關係。台灣的元首外交雖給人相當成功的印象，但除了美國以外，中華民國元首迄今未能訪問西方國家，訪問美國也沒有跟美國總統或官方會晤、接觸。此表示將來元首外交成功的可能性並不太大。第三是參加政治及軍事性區域組織的困難。筆者認為台灣獲取 APEC 的成員國資格是務實外交上的最大成功。但一九九三年由美國總統柯林頓提倡而開始的 APEC 非正式首腦會議，因中共強烈反對台灣總統、行政院院長等的政治人物出席而使得台灣無法讓這些人物出席會議。同樣地關貿總協（GATT, WTO）、東南亞區域論壇（Asean Region Forum）等加入，甚至加入準民間的亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in Asia Pacific）也受到中共的阻撓。

註③ Tong Wang Park, Dae-Won Ko, and Kyu-Ryoon Kim, "Democratization and Foreign Policy Change in the East Asian NICs," in Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan, and Martin W. Sampson III, eds, *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change* (SC: University of South Carolina Press, 1994). pp. 170~174.

註④ 同註③。

註⑤ 張京育，「中華民國の概況：政治・外交及び兩岸關係」，問題と研究（東京），第二十五卷二號，一九九五年十二月，頁四七。

肆、日本對亞洲與中華民國政策的轉變

冷戰結束之後日本在亞太地區的地位明顯提高了，其本身的經濟資本與工業技術力成爲地區國家爭取的對象。如 J. Nye 所說的一樣，其跟地區各國之間的非對稱性依賴形成日本的國力(power)，堆積國力的結果，自然居於地區強國之位。^⑥但強國並不等於領導國，日本形成自己的領導角色方式跟美國不同。Alan Rix 指出，「它透過增加國際貢獻提高本國的重要度，結果成功地成爲投資者、貿易者、援助提供者和政治行爲者的「企業家性」領導角色。此外，它發揮領導資格的情況也較特殊。凝聚各國意識、增強共通價值、對限定的活動表示寬容的態度等來強固自己的領導性。」^⑦

冷戰後日本雖順利地邁向達到領導國地位，但中共的出現則形成對日本的挑戰。冷戰後中共以軍隊鎮壓學生運動（六四天安門事件）、逮捕民主人士、繼續試爆核子武器、設定包括尖閣列島（釣魚臺諸島）爲領域、在南沙諸島上建築軍事設施、增加軍事預算等，最後在台灣海峽實行長期而大規模的軍事演習，威脅台灣的立法院、總統、國民大會選舉。結果在日本社會助長出現很多的親台灣、反中共人士，媒體也清楚地偏向於同情台灣、譴責中共，政府也比以前用了相當坦率的言辭。^⑧相反地政府也開始發表關於台灣地位的聲明，並漸漸開放台日間的閣員交往，這些閣僚交往的擴大、層級的提高意謂日本承認台灣爲國家或著「政治實體」的地位，間接地介入台灣與中共的兩岸關係。第二章引用的張隆義教授的台灣與日本、日本與中共的關係的一致原則也有了變化。這些變化可分爲三個因素來分析。第一是冷戰後的日本改變以前的國際戰略，第二是安全保障的觀點，第三是國內政治的影響。以下分析此三點。

此章前面已探討日本在國際政治上的領導模式，冷戰結束之後日本由從前堅持以上述模式來成爲領導國的幻想受了兩個大的挑戰。第一是天安門事件，第二是波斯灣戰爭。由此日本領悟到，要成爲領導國（例如獲得聯合國安理會常任理事國），需要先有具體的貢獻，積極地參加維持和平活動（Peace Keeping Operation），並且需要提出本國的世界觀（vision）。由此日本重新設想成爲領導國的對策。^⑨日本外交

註⑥ Keohane, Robert O & Joseph S. Nye, *power and Interdependence* (Boston : Little Brown , 1977) , pp. 24~29.

註⑦ Rix, Alan, " Japan and the Region : Leading from Behind, " in Richard Higgott, Richard Leaver , and John Ravenhill , eds , *Pacific Economic Relations in the 1990s : Cooperation or Conflict ?* (Boulder, CO : Lynne Rienner, 1993) , pp. 64~66.

註⑧ 首相橋本龍太郎一九九六年三月二日與中共「總理」李鵬在曼谷會談時，橋本要求中共「自我約束」在台灣海峽的軍事演習行動，聯合報（台北），一九九六年三月三日，版一。三月六日日本外務省亞洲局長加藤良三約見中共駐日領事鄭祥林時，要求中共當局進行飛彈試射時「自我克制」，聯合報（台北），一九九六年三月七日，版一。外務大臣池田行彥與中共「外交部長」錢其琛在東京會談時表明，關於中共演習，「日本國內的反應非常強烈，並且對演習的做法不禁覺得疑問。個人擔心國民對『中國』的親近感會減少」。朝日新聞（東京），一九九六年四月一日，版二。

註⑨ 郭承天教授民國八十五年六月四日談話。

官賀來弓月指出國家在現代的國際社會上受重視的三個要件為：一、為國家具備硬（hard）與軟（soft）兩面的總合國力（power）；二、具備會受全球性贊同的價值觀、道義心與理想境界（vision）及感性；三、具備國際社會需要時相稱的立場與能力、果敢有效的行動能力與風格及品格。其中最困難的恐怕是軟性國力（soft power）的建立。②軟性國力意指國家、社會與市民向國外表現的價值觀之魅力、政治指導力、理想境界的提示能力、構想力、設定議題能力、國際社會中的國家的「印象」等。日本已開始開拓軟性國力的領域，最重要的轉變是日本冷戰後重新評估對立變為共存、極權變為民主的現實，本身也堂堂主張此價值觀，而且積極地表達基於此價值觀的意見，條件完整時不惜代價主動參予該議題，一九九二年宮澤內閣時形成的 ODA 大綱（政府一般開發援助：Official Develop Assistance）最為此代表。③日本對台灣、中共的政策也因此受到影響，已經脫離以前的「恐懼中共症」政策。④

日本鑒於如上述中共在地區造成不穩定情況下，亦在地域上展開預防外交。積極地推動建立軍事合作組織（Asean Region Forum）、支持 APEC 的非正式首腦會議、推進跟中共等各國之間的有關安全保障、防衛廳官僚及武官等人的交流、引導軍事統計資料的透明化及國防白皮書的出版、交換軍事資訊等。但到一九九五年李總統訪問美國後中共對台灣的文攻武嚇，雖然使用曖昧的用詞，日本一方面也開始以中共為假想敵的軍事對策，如一九九五年十一月底發表的防衛大綱、一九九六年四月的日美安全保障共同宣言也提到中共的軍事威脅力。⑤日本重新考慮台灣的戰略價值，對在台灣海峽的中共軍事演習，日本官方反覆表達關切，間接地介入兩岸問題（基於自衛原因）。總統府戰略顧問陳必照也指出日美安保條約不僅給予日本核子保護傘及嚇阻力，對台灣的安全保障上也很有利。陳顧問並舉出台灣安全保障上的四個架構：一、亞太地區的安全保障；二、台灣人的覺悟；三、美軍的存在與意志；四、日本的覺悟。⑥

其實，上述的國際戰略與安全保障政策變化跟美國對亞洲、中共政策的影響也不可不忽視。⑦冷戰後美國已無法承擔一切的國際義務，其外交政策轉變為運用國際合作以地域對話形式來解決彼此的歧見，透過預防性政策，預防紛爭的發生。美國與日本

註② 賀來弓月，*地球化時代の國際政治經濟*（東京：中央公論社，一九九五年十月），頁二二二。

註③ ODA 大綱規定提供援助時應考慮的項目如下：第一是環境與開發的兩立。第二是避免被使用於軍事用途及國際紛爭的助長。第三是十分重視軍事開支增加、開發或製造大量破壞武器及飛彈、輸出武器的動向。第四是注意促進民主化、導入市場經濟、保障基本人權與自由。

註④ 外交部長錢復訪問日本之後召開記者會表示：「日本對中國大陸的恐懼，根本不像一個有完整主權的國家所應有的表現，如果日本的『恐共症』不消除，中日關係不可能有太大幅度的改善。」，*聯合報*（台北），民國八十三年二月二十日，版一。

註⑤ 日本政府一九九五年十一月二十九日發表的新「防衛大綱」表示適當的軍事力增強。並且一九九六年四月十七日日美共同簽署的「日美安全保障共同宣言」中也規定認知地域存在不安定性與不確定性的現實。美軍在此地域繼續存在，日美強化同盟關係，兩國合作提高具體的對應能力。此兩文件中日本故意避開指名道姓指責中共，但可說是明確地把中共做為假想對手而對發生爭執表達決意的。

註⑥ 岡田充，「中國威脅論」，*軍縮問題資料*（東京），一九九六年六月號，頁三六。

註⑦ 許介鱗教授一九九六年五月三十一日談話。

的預防外交奇妙地一致，對中共政策而言，柯林頓政府一九九三年九月發表的接觸（engagement：一九九五年李總統訪美之後，中共把翻譯改為「參與」）政策至今均以此為基本。所謂接觸（參與）政策是透過積極的接觸（參與）方式對中共保持影響力。⑥原則上促進中共的民主化、支持市場經濟的發展、安全保障上維持對話、拉攏區域組織及一貫性地鼓勵改革開放政策。日本的對中共政策也跟上述美國的一模一樣，此表示日美之間在中共政策上達成堅定的共識及商定。對台政策而言，日本也相當遵循美國的對台政策（即如下三點的混合或者交替政策）：一是支持務實外交，支持台灣確保及擴大國際社會上的活動空間；二是同時重視對中共的兼顧，雖然與台灣維持經貿關係，但偶爾確認一個中國的意涵；三是以自決的立場來支持民主進步黨與台灣人士。⑦

這些國際社會及安全保障因素外，日本整個國內政界也受到台灣政治發展、民主化的影響，而形成對台灣政策變化的原因。媒體、民衆及自民黨國會議員裏也重看應有的台日關係，這樣的潮流日益增加。值得注意的是，以前支持台灣的以「右派」議員為主屬於強烈反共，但近年支持台灣的議員裏「liberal」派也出現，而這些議員在所屬政黨內的地位也急速提高。⑧由此變化，日本逐漸開放台灣的閣僚訪問日本。一九九三年二月允許外交部長錢復的非正式的訪問，一九九四年九月日本邀請行政院副院長徐立德出席在廣島舉辦的亞運開幕式。由於台日間除經濟閣僚之外，長久斷絕閣僚交往，這兩件事代表兩國關係上相當大的突破，有此突破的一個重要角色或許是當時外務大臣河野洋平為主的自民黨裏的「liberal」派，並能夠考慮到宮澤喜一、河野洋平（屬於宮澤派）擔任首相及官房長官時已有外交部長錢復訪問的前例。以後這些「liberal」派議員對台日關係政治層面的發展所扮演的相當大的影響力是不容忽視的。⑨當然，由「外交是內政的延長」的觀點來看，此徐立德副院長的訪日也有其他的因素。第一是小澤一郎等為主的在野黨一直主張容許台灣領袖等訪日，執政者則考慮容許閣僚訪問在國內政局上的效果。⑩第二是國民、媒體傾向於支持容許台灣閣僚訪問，也有這方面的國內對策的考量。⑪第三是當權力不穩定時期，外務省主導外交政策，黨官關係的鬆動化⑫等。第四是克服「恐懼中共症」，給予國民大國觀念及能面對中共講話而不是一味聽從的印象。

註⑥ 中西輝政等著，現代用語基礎知識1996（東京），一九九六年一月，頁四七二。

註⑦ 高木誠一郎，「アメソカの對中國・台灣政策」，東亞（東京），一九九六年三月號，頁二七。就第三點而言，在日本沒有強烈支持民進黨的政黨，而民進黨幹部訪問日本時只不過是主動接觸而已。

註⑧ 代表人物是河野洋平、加藤續一等。

註⑨ 亞東協會駐日前代表林金莖受中國時報專訪時透露：「如果宮澤喜一繼續擔任首相的話，李總統已經順利訪問日本了。」，中國時報（台北），民國八十五年五月二十五日，版四。

註⑩ 當時新生黨代表幹事的小澤一郎一九九三年八月十三日表示應該允許閣員訪台，李總統的訪日當然歡迎等見解。朝日新聞（東京），一九九三年八月十四日，版二。

註⑪ 據日本富士電視的民意調查，百分之七十四點八的日本受訪民衆認為，即使日本與台灣沒有邦交，但是日本政府應該可以同意李總統訪日。聯合報（台北），民國八十五年五月二十八日，版四。

註⑫ 郭承天教授民國八十五年六月四日談話。

伍、中華民國對日本政策的行爲者與其角色

經過民主化及無邦交的關係，也有以前的人治、黨治以及非法治的原因。台灣對日本外交的行爲者（actor）相當多，筆者認爲多方面的管道有時產生相互競爭性，正面性的相互作用導致外交上的得分，但有時造成責任的曖昧化。根據此點，以下將檢討對日本外交上的行爲者與其角色。

一、總統：中華民國憲法第三十五條規定：「總統爲國家元首，對外代表中華民國。」而增修條文第二條第五項規定：「總統爲決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」由此，總統實際上具有了國防、外交、大陸事務方面的最高「事權」。另外以黨領政、總統兼任國民黨主席的情況下，總統在制度上及實際運作上都享有外交大權。李總統擔任第八屆總統職後，增加總統赴國外的場合。總統親自扮演「最高外交官」的角色，而且李總統本身對日本的理解相當深，親自從事對日決策的比率也高。

二、外交部：由於台日之間沒有邦交的關係，而且中共強烈反對台日之間官方的政治性接觸（經濟文化性交流例外），外交部本身的活動範圍非常有限。對日政策的實行而言，亞東關係協會所扮演的角色是很重要的。亞東關係協會的大多數成員由外交部派遣，但亞東關係協會本身是民間團體，表面上無法做外交性行動，因此台日之間一旦發生爭執、重大事務時，仍由外交部發言人發表聲明。但實際上的事務則是由亞東關係協會處理的。

三、經濟部：經濟部本身把官員派遣到亞東關係協會。但由於冷戰後經濟議題的地位提升，區域經濟合作的發展，藉著經濟交流的名義出席國際經濟機構的會議，由此經濟部長等高階要員訪問外國的機會大幅增加。

四、亞東關係協會：亞東關係協會的主要的職務是在日本保護本國人、證明文件、發給簽證等，該會繼承以前大使館的事務。對日本而言，此會的台北辦事處是唯一可接觸的管道，即意謂準外交部的機構。在日本的辦事處大體上有大使館領事館的機能。^③在東京的分部等名稱一九九二年五月改爲台北駐日經濟文化代表處。此駐日本代表處的組織章程裏有「與日本自由民主人士維持關係」的目的，可以說更積極地從事政治性的活動。^④

五、政黨：政府高官往來有限的現在，台日之間執政黨間的交流是一個重大的管道。一九九五年日本福田赴夫前首相去世時，國民黨秘書長許水德訪問日本，出席福田的喪禮。此外，國民黨籍立法委員組成「中日國會議員聯誼會」，推動台日議員交流。

六、工商界：與李總統的關係非常近的工商界人士時時扮演總統「密使」的角色

註③ 林金莖，戰後の日華關係國際法（東京：有斐閣，一九八七年五月）。頁一二六。

註④ 武見敬三，「日台關係」，台灣百科第二版（東京），一九九三年三月，頁一〇〇。

。跟日本經濟團體連合會（略稱：經團連）共同舉辦「東亞經濟人會議」的中華民國工商協進會理事長的辜廉松；台灣水泥董事長、同時兼任海基會董事長的辜振甫，他於一九九五年以代理總統的身分出席在大阪召開的 APEC 非正式首腦會議；與李總統及民進黨關係密切的長榮集團總裁張榮發等是其代表人物。

陸、日本對中華民國政策的行爲者與其角色

由於日本本身跟台灣沒有外交關係，因此兩國之間的關係需要由特殊的行爲者來扮演重要的角色。斷交之後到近年，兩國之間經濟議題居於重要位置，基本上沒有政治性的接觸，但近年兩國的高官接觸及台海危機等，日本對台灣政治安全保障上的關心增加。此情況的變化對對台政策上有什麼樣的變化。筆者在將此章探討之。

一、**首相**：日本政策決定的特徵是領導重視各方面的共識，而並不太像中共的毛澤東一樣由「長官的意思」決定。由於首相本身不像美國總統是由國民選舉而產生，因此自然地避免議會之間的衝突，尊重官僚的意見。但日本與中共的建交也都由田中角榮首相的積極決定導致成立，日本與中共之間的和平友好條約也是福田赴夫首相的態度變積極之後才可實行的。^⑤此顯示首相在外交決策上相當高的重要地位。而且在台海危機等國防、安全議題上首相有最終決策權，台日關係的發展與方向等都靠首相的決定。

二、**外務省**：在外務省內對台灣的政策由亞洲局中國課決定，中國課本身擔任對中共的政策，因此對台灣的政策都基於對中共關係的考量而決定的。由此對台政策不得已受「恐懼中共症」的影響，機構的架構上對台灣政策的大轉變，無法有太大的突破。總之，對台灣政策的大權還是由首相掌握的，但外務省派官員赴交流協會，實務上的處理也由外務省指示。

三、**通產省**：隨著台日之間經貿關係的發展，通產省扮演的角色、跟台灣的交往已大幅增加。派遣到台灣的官員階層也逐漸提升。台灣的經濟部長等訪日時，跟通產大臣會晤已成爲慣例。通產省也把官員派赴交流協會，參與處理台日之間實務上的問題。

四、**交流協會**：交流協會本身是個民間團體，其角色幾乎跟亞東關係協會一樣。但該會本來沒有提升台日關係的使命，該會的活動以經濟、文化交往上的實務處理爲限。但相當於大使的台北所長的資格於一九九〇年被提高爲外務省審議官級，其下屬也由通產省經濟協力課長、外務省東南亞第二課長等「本流組」來構成，^⑥此變化表示日本政府欲提升交流協會的地位，意圖加強實質上的運作與影響力。

五、**政黨**：政黨階層的管道有自民黨的親台灣議員組成的日華關係議員懇談會（略稱：日華懇）。日華懇的成員由各派系的幹部級人物組成，每年雙十節他們組織代

註⑤ 田中昭彥，*日中關係1945-1990*（東京：東京大學出版會，一九九一年四月），頁一九〇～一九一。

註⑥ 楊合義，「日華斷交二十年的實務的關係」，*問題と研究*（東京），第二十二卷十二號，頁五五。

表團到台灣。一九七五年台日航空協定、一九八七年日本國會通過的台灣人原日本兵補償法案」，也是經由日華懇成員的努力而促成的。^⑤但一九九三年自民黨的一黨統治結束之後，該會的力量也多少有所變動。此外，魁新黨（新黨魁）、在野黨新進黨都有親台灣的議員團體，推動跟台灣政界的交往。

六、工商界：雖然日本工商界跟台灣的經貿關係日益增加，但日本與中共的貿易總額一九九三年已超越台灣與日本的貿易總額，而且此差額連年擴增，自然地在中共政經兩方面的壓力下，日本工商界對台灣的關心逐漸減少。但日本對台灣投資的產業屬於高科技產業及服務業，對中共主要的則是勞動密集型產業，因而此方面不會發生競爭。而且經團連跟中華民國工商協進會一起舉辦「東亞經濟人會議」，舉辦此會議的兩國之經濟團體對其本國的經貿政策一定有相當的發言力。

七、學術界與媒體：在政府並不熱衷對台關係的日本，學術界、媒體隨著台灣民主化及經濟發展，形成日本民意研究的親台灣傾向，他們的貢獻不能忽視。特別是跟台灣的政治大學國際關係研究中心每年一起舉辦學術會議的東京外國語大學中島嶺雄校長等、同樣地跟國際關係研究中心舉辦學術會議的「大陸問題研究會」各學者成員，他們與兩國的政治領袖接觸的機會相當多，因此他們的觀察及意見直接或間接影響決策過程的可能性也不少。^⑥

柒、結 語

有人說小國無外交，只是遵循大國政策而已，台灣與日本也同樣順從美國的政策。但筆者認為小國亦有小國的外交，筆者清楚看到東南亞諸國的不服從、均衡性的外交政策，本文即嘗試論證此點。筆者一邊基於意識形態的對立消失、國家關心經濟議題的重要度提升、美國的霸權脆弱化、亞太地區的經濟政治社會等的發展、國家的主權概念變化等冷戰後的國際社會變化，一邊透視兩國的國內情勢來分析台日關係。台灣多少受國際環境變化的影響，一方面推動務實外交，另一方面採取國內的民主化。民主化本身針對特定國家沒有帶來大的影響，但決策者在決策過程中受很多的挑戰，因此整個對外政策的方向也因此有不少修改。此外決策者先察覺國民的偏愛，為了鞏固政權而遵循國民的偏愛展開外交政策。

據本文的觀點，台日之間的關係以後仍將繼續發展，但美國與中共等的因素一定會左右發展的速度。另外國際社會的大轉變或許有助克服中共的負面因素，例如國際體制（regime）迫使中共改變舊有的國家主權概念、意識形態，而中共逐漸接受彼等要求之情況，此過程出乎意料地或許已經開始。□

註⑤ 武見敬三，前揭書，頁一〇二～一〇三。

註⑥ 兩國的政治人物也經常出席此兩個會議，例如一九九二年十一月十二日為了出席「亞洲展望論壇」訪問日本的經建會主委郭婉容與官房長官加藤續一舉行會談。另外每次在台北舉辦會議之後李總統邀請出席的「日華懇」議員來總統府舉行會談。此外張京育擔任政務委員時，藉著出席學術會議，常去日本、而跟日本政治家接觸。