



# 台日雙邊關係的回顧與展望

●李明峻／台灣東北亞學會秘書長，中信金融管理學院財法系助理教授

## 壹、前言

台灣與日本均位於世界最大陸塊與全球最大洋面的交接點，南北銜接一衣帶水，地理位置與戰略地位可說是唇齒相依<sup>1</sup>。據史料記載，台日的交流長達五世紀之久，甚至連中國的古文獻有時亦誤認「台灣自古屬於日本」<sup>2</sup>，再加上清國政府和日本簽署《馬關條約》後，正式成為日本領土達五十一年之久，因此台日關係的密切不言可喻。

戰後初期，中華民國政府代表同盟國接收台灣澎湖，但逕自於1945年10月25日將台灣編入領土，並將居住台灣的日本人強制遣返<sup>3</sup>，而日本則處於盟軍占領狀態，台日雙方均陷入被人宰制的情況。在日本恢復獨立之後，先於《舊金山和約》中「放棄」對台灣的領土權<sup>4</sup>，而由於中國分裂為兩個政府，在對中國政府的承認方面，日本選擇與中華民國政府簽訂《日華和平條約》（國府稱之為中日和約），形成對中華民國政府的承認，但另一方面採取政經分離方式，亦與中華人民共和國政府維持一定的經貿關係<sup>5</sup>，以保障其國家利益。1972年9月29日，日本突然改變對中國政府承認，轉而與中華人民共和國建交，但亦在無正式關係的情況下，與台灣維持穩定並繼續發展經貿關係及民間往來，形成所謂的「七二年體制」。

然而，二次大戰結束後迄今已超過七十年，1972年建立「七二年體制」以來也經過四十五年，台日雙方國內外局勢已發生重大轉換，前述狀況基本上已發生質變。本文將藉由對台日雙邊關係的回顧，展望台日之間未來關係的發展願景。

## 貳、冷戰時期的台日關係

眾所周知，美國原本對中華人民共和國政府還有所期待<sup>6</sup>，但由於中華人民共和國最初採取對蘇聯「一邊倒」政策的緣故，再加上韓戰爆發，迫使美國派遣第七艦隊協防台灣，發表「台灣中立化宣言」<sup>7</sup>，承認在台灣的國民政府為中國之合法政權；緊接著，雖有部分國家持反對態度，但美國仍在推動各國與日本簽署《舊金山和約》後<sup>8</sup>，安排台灣與日本在1952年締結《中日和約》<sup>9</sup>，並讓中華民國政府在聯合國代表中國，甚至作為安理會的常任理事國。

值得注意的是，儘管當時美國是決定台日關係的最主要關鍵，但早在冷戰初期（1950年起）便有若干日本軍人秘密組成「白團」，訓練國府軍官，而日本舊軍人勢力與保守派也形成日本「台灣遊說團」，讓岸信介於1957年成為戰後首位訪問台灣的日本首相，更於1960年推動在新《美日安保條約》中加入「遠東條款」。<sup>10</sup>其後，1964年執政的佐藤榮作（岸信介胞弟）也強調「台灣是日本安全一個極重要因素」，一方面強調「台灣地位未定論」，同時也堅持反中立場。甚至在1961年聯合國中國代表權問題日益困難之後，池田勇人內閣開始在各國嘗試推動「兩個中國」政策，以讓台灣（中華民國）能永久留在聯合國。<sup>11</sup>

然而，在尼克森總統於1972年訪問中國並簽署「上海公報」後，讓日本感到美國進行對中華人民共和國秘密外交的威脅，結果既促使佐藤在1972年6月下台，也導致田中角榮於同年日本與中華人民共和國建立正式外交關係，並與在台灣的中華民國政府斷交。<sup>12</sup>日本與台灣斷交後，雙方便改為採取維持實質關係的原則，分別由「財團法人交流協會」與「亞東關係協會」作為具準官方性質的新管道；兩會簽署《互設駐外辦事處協議書》後，亞東關係協會接著在東京、大阪、福岡、橫濱等四地，而交流協會亦在台北與高雄兩地設立辦事處。此一模式也成為美國在1979年與中華民國斷交後，捨棄「德國模式」（亦即雙重承認）而選擇與台灣互動的新準則；美國除在建交聲明中再度強調「上海公報」中對於「一個中國」的立場外，也表明「在此範圍內，美國政府與台灣住民保持文化、商務及其他非政府關係」的立場。

1991年，日本外務省發表的「外交青書」首度公開指出台灣經濟成長對亞太地區的重要性後，台灣駐日各代表處也於次年5月開始分別易名為「台北駐日經濟文化代表處」、「台北駐日經濟文化代表處橫濱分處」、「台北駐大阪經濟文化辦事處」與「台北駐大阪經濟文化辦事處福岡分處」。

台日斷絕正式邦交關係之後，日本先由自民黨內部分議員組成親台政治團體，如由中川一郎為發起人代表，石原慎太郎為幹事長，中尾榮一為執行主席，濱田幸一為事務局長，於1972年組成「青嵐會」；於1973年成立跨黨派的「日華關係議員懇談會」，歷任會長包括：灘尾弘吉、藤尾正行與山中貞則等重量級人物<sup>13</sup>。此類組織雖表面上僅是由國會議員組成的次級團體，但因成員包括許多實力派人士，因此影響力亦不容忽視。同時，日本各地親台人士於地方組成「日華親善協會」，並結成全國聯合會，並以台北的「台日文化經濟協會」為對口，加深台日雙方地方的連結。

在1980年代初期，諸如「青年思想研究會」與「日本青年社」等右翼社團也公開支持台灣，其後在1986年又支持推動增加亞東關係協會駐東京辦事處成員，並新增經濟、科技與政務小組，同時給予亞東關係協會機構人員準外交官待遇，大大提升日台互動能力，顯示台日關係已逐漸朝加溫方向邁進。

## 參、後冷戰時期的台日關係

1988年李登輝任中華民國總統之後，更是積極推動台日雙邊往來。1989年的天安門事件和1990年的冷戰結束，台日關係開始新的轉變。前總統李登輝以個人關係為基礎開展對日外交，台日關係逐漸回溫，台灣民主化也使日本對台灣產生興趣，不再是左右對立的議題。

1990年代，台灣官方對日本流行文化解禁後，日本的電視劇、電子遊戲、動畫及漫畫大量進入台灣，對台灣社會產生重大影響。特別是1996年的台海危機時，日本政府明確對中方提出「直接對話且和平的解決問題」之立場<sup>14</sup>。1997年8月17日，官房長官梶山靜六對《日美防衛合作指針》所謂的「周邊事態」明確表示「周邊事態包含兩岸紛爭」<sup>15</sup>。台海危機使得原本因蘇聯解體而陷入「同盟漂流」的美日關係找到新方向，美日安保不斷強化，相對也讓台灣地位越形重要。

1998年5月，日本國會通過《出入國管理修正法》，承認中華民國護照、取消斷交後對赴日台灣人發行「渡航證明書」浮貼於護照內頁取代一般簽證做法，並恢復對台灣旅客的七十二小時過境免簽證。1999年9月日本政府並進一步放寬對台灣觀光客赴日多次簽證之規定。同年的九二一大地震，日本政府和民眾積極援助台灣救災<sup>16</sup>。

2000年台灣政黨輪替，首次執政的民進黨剛上任時，陳前總統任用對日經營有在地經驗的日本通為羅福全、許世楷為代表，對日策略有大幅進展，成為台日關係整體改變之重要因素，八年執政下來反而對日關係變成外交關係中最好的狀況。再加上國際環境方面，由於日本感受中國與北韓的威脅、傳統官僚影響力弱化、落實民主價值優先、再加入美日同盟的強化，使得台灣逐漸成為日本最親近的國家之一。

從李登輝前總統突破障礙訪日成功開始，2004年日本公開支持台灣參與世界衛生大會（WHA），2005年美日同盟將台海維和列為共同戰略目標，接著台灣外交部長低調訪日，行政院長可過境日本，其後日本給予台灣免簽證，日本放寬官員訪台之限制與層級（72體制的突破），日本卸任首相可訪台，台灣官員可直接面見日本閣僚（部長）與閣揆（首相，非正式會面），天皇誕辰在台公開舉辦等，這些都是過去所無法想像的進展。

其後，2011年發生東日本大地震，中華民國政府及台灣民間組織迅速派出救難團隊赴日搶救、踴躍響應捐輸物資及金錢，捐助總金額居全球之冠，日本人對台灣人的貢獻非常重視。緊接著，台日簽訂《漁業協定》、《投資協定》及《開放天空協定》並推動「松山-羽田」直航、青年赴日打工、台日開放天空、故宮文物日本展出、北海道開設新館等。值得注意的是，自2012年7月9日起，日本政府廢除向來的外國人登錄證，實施對旅居日本外籍人士的管理新制，旅日台灣人的居留卡國籍欄正名記載為「台灣」而非「中國」。

此外，有日本學者提出依1979年美國國會制定的《台灣關係法》模式，制定日本版《台灣關係法》的說法<sup>17</sup>。事實上，美國的《台灣關係法》授權美國政府向台灣提供防禦性武器，並在法律地位上將台灣視為「外國和其他民族、國家、政府或類似實體」。換言之，美國的《台灣關係法》使其與台灣的「斷交」不影響美國法律適用於台灣，即美國在國內法律事務上給予台灣不受中美外交關係影響的獨立「準國家」或「實體」地位。由於日本是民主國家，且在戰後已經變成和平國家，信仰民主價值與日本社會具備反省能力，再加上日本年輕政治世代有強烈的民族自尊心與對民主價值的信仰，日本應透過制定日本版《台灣關係法》，讓台日實質關係更進一步落實。

#### 肆、台日關係的黃金機遇期

2016年初民主進步黨贏得立法院與總統大選，讓台日之間更是進入兩國關係的黃金機遇期。

中國崛起原本是對亞太地區是好事，但三十年來中國一直沒有放棄霸權思維，不但連續二十幾年軍事預算成長都超過二位數，近十幾年來更積極充實遠洋海軍力量。中國在發展經濟並與周邊國家關係日漸緊密的同時，卻試圖透過軍事影響力，由一個陸權國家逐步擴張成為太平洋到東南亞延至印度洋的海權國家，從而與周邊國家在軍事方面諸多衝突、對峙與緊張。有鑑於此，日本戰略專家認為台灣與日本應該著手於建構新防衛大綱，以求亞太地區的和平發展，並強化日美同盟共同防衛台灣，對於不斷強化軍備、日漸崛起的中國，台灣與日本都必須具備守護自己國家的能力，對中戰略實屬至關重要。

日本是台灣不可或缺的鄰國，而台灣也是日本不可或缺的鄰國。就日本與台灣的關係，安倍首相曾公開表示：「日本與台灣是擁有共同價值的重要夥伴」，並於2015年7月在參議院重申：「我國與台灣的共有基本價值觀，台灣是我國的重要夥伴」，並強調「安保法案對遏阻中國的擴張主義是有必要的」，台灣海峽的和平安全也是美日同盟的一個重點。也就是說，安倍首相認為日本對台灣的關切是視同民主國家的重要夥伴。

台灣的戰略地位是日本生命線上的重鎮。日本的貿易尤其是海外資源的補給的四分之三是由琉球群島通過台灣海峽或台灣東海岸，經過麻六甲海峽通往印度洋，連接到中東的石油與非洲礦產的一條航線。由於中國的崛起，日本與美國不斷提升同盟關係，台灣的戰略地位也深受其惠。亞太區域的戰略局勢進入新的時代，台灣是整個亞太區域如何維持現狀及和平穩定的指針，深受美、日與亞太國家所關注。

在此情況下，蔡英文總統就任後不久在接見「在日台灣同鄉會」等日本僑會領袖時表示，新政府將對日關係列外交重點，希望努力讓台日關係更上層樓。其次，台灣立法院也成立「台日交流聯誼會」，由立法院長蘇嘉全任會長，現在已是立法院最大的對外



交流組織。2017年起，日本將對台窗口改名為「日本台灣交流協會」，就是台日關係不斷往前走的具體表現。2017年3月，日本破天荒於台日斷交後首度派現役副大臣層級官員訪台，證明雙方實質關係再上一層樓。

## 伍、結語—台日關係的展望

如前所述，從李登輝前總統開展對日外交，加上台灣民主化，以及國際環境的變動，使得台日關係處於近三十年來最好的狀況。如李登輝前總統訪日、日本公開支持台灣參與世界衛生大會、美日同盟將台海維和列為共同戰略目標、日本給台免簽證、日本放寬官員訪台之限制與層級（72體制的突破）、卸任首相可訪台、台灣官員可直接面見日本閣僚（部長），與閣揆（首相，非正式見面）、天皇誕辰在台公開舉辦賀宴、台灣駕照可於日本使用等，證明雙方實質關係蒸蒸日上。

日本安倍政權於2013年12月策定《國家安全保障戰略》，其中提出「基於國際協調主義的積極和平主義」的新國家理念。基於此點，日本開始展現「逐步脫離戰後以來一貫持續的一國和平主義的束縛，轉為朝向適合國力、國情而貢獻國際合作活動的方向」。2014年7月，安倍政權以閣議決定解禁集體自衛權的行使，其後順利完成《自衛隊法》等相關法規的修正案，於2015年修改《美日防衛協力指針》，其後2016年3月29日新安保法正式上路。此時，日本漸將台灣視為集體自衛權的適用對象，並在修改《美日防衛協力指針》時，也將原本僅停留於朝鮮半島事態的設定，擴大為將台灣海峽事態也放入視野。

但面對亞洲與世界的新情勢，台日關係必須有新思維。戰後七十幾年，東亞區域正走向冷戰以來新的不確定的時代，日本新的挑戰是能否修改憲法成為正常國家，與具有民主主義普世價值的東亞國家，共同形成亞洲的安定力量。台灣與日本政壇的世代交替將使台日關係出現新的局面，台灣未來應儘早做好準備。就此而言，在對日關係前輩的指導與協助下，台灣有必要對日本新一代的政、經、學以及輿論界建立關係，而且這樣的關係要建立在對現今日本社會及政治思潮有一定程度的理解之上。在終戰七十幾年後的今天，台灣不能再用歷史眼鏡看待目前的日本，台灣要以現在的日本做為對話的基礎，而對現在的日本確實了解，是台日關係得以發展的關鍵。

### 【註釋】

1. 關於台灣自大航海時代以來在國際政治的重要性，請參照戴天昭著、李明峻譯，《台灣國際政治史》（台北：前衛出版社，2002年），頁18-29。
2. 關於此等資料，參照沈建德，《台灣常識》（台北：著者出版，1998年）。
3. 戰敗初期，日本在台民間人並不確定是否要被遣返，許多人甚至向國府當局請願，希望能夠繼續留在台灣。但國府先於1945年12月25日開始用船運送日本軍隊歸國，同年

12月31日突然發表全面接收日本企業，以及全面遣返日僑的政策。翌（1946）年2月21日開始，利用美軍船艦大規模遣返日人，短短兩個月內送走民間人二十八萬餘和軍人十七萬多人。其後，歷經兩次集中遣返，至被國府「留用」的技術人員及家屬最後離開的時間是1949年8月9日。參照黃智慧，〈海角七號小小錯誤—情書隱喻之殖民主的後殖民境遇〉，《自由時報》，2008年10月12日。

4. 《舊金山和約》第2條b項規定：「日本放棄對台灣、澎湖之所有權利、名稱與請求權。（Japan renounces all right, title and claim to Formosa and the Pescadores）」。陳隆志總策劃、許慶雄總主編、李明峻主編，《當代國際法文獻選集》（台北：前衛出版社，1998年），頁633。
5. 日中雙方於1952年6月6日簽訂「民間貿易協定」，維持與中國大陸間的實質外交關係。參照古川萬太郎，《日中戰後關係史》（東京：原書房，1988年），頁78-79。
6. Ernest R. May, *The Truman Administration and China, 1945-1949* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1975), pp.378-379. 雖然美國其後與國府在1954年締結《中美共同防禦條約》，於1955年1月通過《台灣決議案》（Formosa Resolution），授權總統必要時可以武力協防台灣，但仍自同年8月起和中華人民共和國舉行大使級對談，顯示其既不願動武，也不放棄與中共政權建交的最終目標。
7. 該宣言表示：「台灣未來的地位必須等到太平洋地區恢復安全，對日本的和平條約訂立，或經聯合國審議後，才能決定。」（The determination of the future status of Formosa must await the restoration of security in the Pacific, a peace settlement with Japan, or consideration by the United Nations.），從此開啟「台灣地位未定論」的主張。Harry S. Truman. Statement by the President on the Situation in Korea. Harry S. Truman Library and Museum. June 27, 1950.
8. Kenneth G. Henshall, *A History of Japan: From Stone Age to Superpower* (New York: St. Martin's Press, 1999), pp.151-152.
9. 吉田茂，《十年回憶：第三卷》（北京：世界知識出版社，1965年），頁44-45。
10. 戴國輝，《台灣總體相：住民・歷史・心性》（台北：遠流出版社，1989年），頁154-157。
11. 黃自進，〈池田勇人內閣時期的「兩個中國」政策（1960-1964）〉，黃自進編，《日本政府的兩岸政策》（台北：中央研究院人文社會科學研究中心，2015年12月）。
12. 林代昭，《戰後中日關係史》（北京：北京大學出版社，1992年），頁192-193。
13. 在1993年小澤一郎脫離自民黨另創「新進黨」後，該黨以小澤辰男為首也另行組成



「日華議員聯盟」，但1997年又合流回「日華關係議員懇談會」，目前成員約三百人，是日本國會中最大的跨黨派親台組織。本澤二郎，《台灣ロビー》（東京：株式会社データハウス，1998年），頁146。

14. 岡田充，《中國と台灣》（東京：講談社，2003年）。
15. 〈共同発表 日米安全保障協議委員会 日米防衛協力のための指針の見直しの終了〉，《外務省》，1997年9月23日，<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyoryoku.html#1>>。
16. 〈國際元首聲援不斷美日星救援團陸續抵台參與救難〉，《聯合報》，1999年9月22日，23版。
17. 淺野和生，〈日台關係、一九七二年体制の見直し－日本版「台灣關係法」制定へ向けて〉，《續・運命共同体としての日本と台灣》（東京：早稻田出版，2005年12月），頁71-119。◆