

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 日本對台決策的組織、制度與過程：以駕照相互承認之協定、FTA談判、李前總統訪日為例

Japan's Taiwan Policy, Its Organizations, Institutions, and Processes:  
Examples of the Agreement on the Mutual Recognition of Driver's  
Licenses, the Taiwan-Japan FTA, and the Visit of Former President Lee  
Teng-Hui in 2001

doi:10.30390/ISC.201004/SP\_49.0003

問題與研究, 49, 2010

Issues & Studies, 49, 2010

作者/Author：石原忠浩(Tadahiro Ishihara)

頁數/Page：45-78

出版日期/Publication Date：2010/04

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201004/SP\\_49.0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201004/SP_49.0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，  
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，  
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 日本對台決策的組織、制度與過程： 以駕照相互承認之協定、FTA 談判、 李前總統訪日為例

石原忠浩

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所助理研究員)

## 摘 要

1972 年斷交後的台日雙邊關係，在歷經了艱難時代、冷戰後的現在，迎接新時代。即使台日雙邊沒有正式的外交關係，但是以經貿關係、多元的文化交流為主的民間交流支撐雙邊關係順利地發展。由於台日之間沒有正式的關係，不得不借用「交流協會」與「亞東關係協會」等非官方的機構、管道來維持雙方的互動關係。

本文的主要目的是立足於特殊的雙邊關係結構，探討參與日本對台決策的組織、制度、過程及行動者之間的互動關係，進而企圖建立日本對台政策的模型，嘗試分析、比較最近台日關係中已經實現的「駕照相互承認之協定」和還未實現的「台日 FTA」及高政治議題的「李前總統訪日」的三個事例，找出成敗的因素。

關鍵詞：對外政策、台日關係、非正式關係、中國因素

\* \* \*

## 壹、導 論

1972 年日本與中華人民共和國建交，致使 1952 年以來日本與中華民國持續的邦交關係被迫結束。台日間雖無正式的邦交關係，卻沒有影響雙方的經濟、文化等民間交流。其中在經濟方面，根據 2008 年的統計，日本在台灣的出口國中排名第 4，金額達 175.6 億美元，而且在台灣的進口國中，日本位居第 1 名，達 465.2 億美元。在日本的貿易夥伴中，台灣是第 4 名，而台灣的貿易夥伴中，日本僅次於中國大陸，位居第 2 名。台日雙方人員的往來也從 1980 年的 87.1 萬人次（日本人訪台為 65.4 萬人次，台灣人訪日為 21.7 萬人次）大幅地增加，2008 年達 247.7 萬人次（日本人訪台 108.7

人次，台灣人訪日 139 萬人次)。<sup>①</sup>

除了這些看得見的數字外，擁有日據時代共同記憶的人員之間的交流仍然頻繁，而且台日雙方的「流行文化」吸引雙方的年輕人，因此台日民間往來的「質」與「量」相當廣泛、多元化。另外有些外國學者觀察到除了既有的民間往來，冷戰後的台日雙方比較重視政治議題，而且政治交流比較頻繁，因此被形容為「台日關係只有名義上的非正式關係」。<sup>②</sup>

相對於活躍的台日交流，台日關係於社會科學領域的學術研究並不多。<sup>③</sup>除了一些文獻外，筆者認為有關台日關係學術上的實證研究之「質」與「量」皆還有進步的空間。因此為了能夠達成實證、檢驗台日關係研究的第一步，本文借用並修正艾立森 (Graham T. Allison) 的對外政策決定論及既存的對外決策模型之外，並加上外國壓力的因素，企圖建立對台政策的模型，解釋參與、影響日本對台政策的組織、制度互動關係，進而嘗試分析最近台日實務關係的互動過程。

本文將在第二節透過一般對外決策的理論對話，並依日本對台政策的實行狀況提出適當的修正。第三節探討日本參與對台灣政策的組織、制度。第四節則對三個成功、失敗、實現的案例進行研究。第五節為結論。

## 貳、日本對外政策的探討

### 一、分析日本政治的主要模型

分析日本政治的研究途徑相當多，根據日本學者的整理，可歸納出四個普遍模型，分別為「菁英主義」、「階級鬥爭」、「多元主義」與「統合主義」。<sup>④</sup>雖然這四種分析模型在分析戰後日本政治時經常被引用，而且檢證過其理論模型的正當性；但是「階級鬥爭模型」和「統合主義模型」，應用在對外政策的案例並不多，因此筆者在此以「菁英主義」、「多元主義」作為主要的描述對象。

「菁英主義模型」在分析對外政策機密性高或有關國防安全上的敏感議題方面，

註① 交流協會台北事務所編，日台關係與台灣情勢 (台北：交流協會台北事務所，2009 年 4 月)，頁 1~2。

註② Jing Sun, "Japan-Taiwan relations: Unofficial in name only," *Asian Survey*, Vol. 47, Issue 5 (2007), p. 808. 也有日本學者對台日關係的發展抱持樂觀的看法，Hiroyasu Akutsu, "Tokyo and Taipei Try to Tango," *Far Eastern Economic Review*, January/February (2007), pp. 31~35.

註③ 日本台灣學會理事長春山明哲指出，日本的台灣學術研究多數偏向於包含殖民時期的歷史、文學等人文領域，社會科學研究方面的量還有待改進。日本台灣學會第 48 回台北定例研究會，2008 年 12 月 22 日，蔡增家把當前研究台日關係的趨勢分類，即歸納為層次方面：分為國際與國內層次；議題方面：以政治與經濟的面向分析。資料來源：蔡增家，「經濟能夠打破政治的藩籬嗎？2000 年之後台日關係的轉變」，*遠景基金會季刊* (台北)，第 7 卷第 3 期 (2006 年)，頁 77~79。

註④ 村松岐夫、辻中豐、伊藤光利，*日本の政治* <第二版> (東京：有斐閣，2001 年)，頁 62~73、79。

能夠排除社會勢力的參與，因此在某些特定的議題上，這模型是有用的途徑。過去台日關係的重要議題中，如中日關係正常化的結果，讓日方不得已作出「台日斷交」的決定，是由當時的首相田中角榮、外務大臣的大平正芳以及少數自民黨、外務省重要幹部參與決定，在這過程中其他行動者幾乎被排除在外。以冷戰後台灣政要訪日問題的事例而言，1994 年時任行政院副院長的徐立德爲了參加廣島亞運訪日以及 2001 年李登輝卸任總統首次訪日時，日方的決定過程皆是排除多元的行動者，只由少數人士決定，因此接近以菁英模型來決定的。

「多元主義模型」主張政治社會是由多種的利益團體構成的，而且公共政策是由這些團體之間的對立、競爭、調整的結果所產生的。<sup>⑤</sup> 1970 年代後該模型在日本的學術界之間逐漸成爲有力的分析途徑，但是學者對於國家機構、政黨、企業等社會勢力之間哪一個行動者是最有影響力的命題並沒有定論。<sup>⑥</sup> 該模型是否適用於日本對台政策的問題上，由於台日之間的交流以經濟爲主，因此筆者認爲通常參與經濟議題的行動者，在官僚體系中除了外務省、經濟相關的省廳外，經濟利益有關的企業、相關業界等壓力團體透過管道直接或間接影響決策過程。因此有關台日之間的經濟議題上，借用該模型來分析是適當的。

## 二、對外政策決定理論的模型

探討對外政策決定理論之際，仍然具有說服力的理論則是艾立森的研究。艾立森以三個理論模型分析 1962 年古巴飛彈危機。<sup>⑦</sup> 艾立森爲了分析對外政策決定的模型概念，提出「理性抉擇模型」(The Rational Actor Model)、「組織過程模型」(Organizational Process Model)、「政府政治模型」(Governmental Politics Model)。<sup>⑧</sup>

「理性抉擇模型」是以人類的理性爲前提，似乎將組織視爲和個人一樣的單一行動者。而且行動者之間以價值觀與目的意識共有爲前提，依據合理的分析結果做出決定政策。<sup>⑨</sup>

「組織過程模型」是「低層級部門所組成的寬鬆聯合體」爲決策主體，所謂政策並不是交換 (trade-off) 的結果，而主張這些組織各被上層分配的任務，彼此幾乎沒有注意到其他下層組織的動向，根據各組織內部具有的「標準作業程序」(Standard Operation Procedure，以下稱爲 SOP) 的機械過程的結果。<sup>⑩</sup>

註⑤ 久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、眞淵勝，*政治學*（東京：有斐閣，2003 年），頁 478。

註⑥ 恒川惠一，*現代政治學叢書 16 企業と國家*（東京：東京大學出版會，1996 年），頁 189。

註⑦ Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little Brown, 1971) ; Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis: Second Edition* (New York: Longman, 1999).

註⑧ 部分學者稱爲「官僚政治模型」。

註⑨ 信田智人，*冷戰後の日本外交*（東京：ミネルヴァ書房，2006 年），頁 4。

註⑩ 佐藤英夫，*現代政治學叢書 20 對外政策*（東京：東京大學出版會，1989 年），頁 39。

「政府政治模型」是參與決策過程的行動者為非單一，而且他們並沒有首尾一貫的政策目標，各行動者依據不同的概念而行動。因此這模式與前兩個模式不同，政策是參與決策過程的行動者間互動的結果。<sup>⑪</sup>

長期以來，雖然學界對艾立森模型褒貶不一，<sup>⑫</sup>紛紛針對艾立森提出的對外決策理論模型加以修正與補強，但也使得其在當代社會科學研究裡不僅用於分析對外政策，而且在廣泛的領域中被引用，似乎已經成為研究社會科學不可或缺的理论工具。

艾立森在 1971 年出版決策的本質第一版，後來保留原來的基本概念，與 Philip Zeikow 更新舊版，出版了決策的本質第二版。<sup>⑬</sup>他們在第二版前言部分解釋重新編著的理由，<sup>⑭</sup>將模型的應用以最近的外交事件更新，合併理論性的章節後的理論發展，擴大原有的模式，如第一模型和心理學、理性抉擇和博弈理論結合，第二模型利用最近發展的組織研究、社會學、政治學等方法，第三模型也利用最近的公共政策研究，以闡明決策中個人行動者的重要性等。<sup>⑮</sup>

筆者借用艾立森模型加上若干修正後，分析日本對中國政府開發援助政策。這研究發現中日兩國之間沒有爭論、對立時的援助政策決定、實施過程大部分可以利用組織過程模型來說明；反之，停止或重新提供援助等非日常性決策時，需要「政治性決定」，因而比較適合利用政府政治模型來分析。<sup>⑯</sup>

有關對外決策理論，常見部分文獻描述似乎只有艾立森提出的模型能夠網羅大部分事例，但是艾立森提出的模型並不是總括的理論模型。如貿易政策等對外經濟政策

註⑪ Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis: Second Edition*, p. 255.

註⑫ 肯定艾立森的理論模型後多數學者進行相關研究，其代表研究為 Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," *World Politics*, Vol. XXIV (1972), pp. 40~79; Morton H. Halperin, "The Decision to Deploy the ABM: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration," *World Politics*, Vol. XXV (1972), pp. 62~95; I. M. Destler, *Presidents, bureaucrats, and foreign policy: the politics of organizational reform* (N.J.: Princeton University Press, 1972); Jerel A. Rosati, "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective," *World Politics*, Vol. XXIII (1981), pp. 234~251; Barbara Kellerman, "Allison Redux: Three More Decision-Making Models," *Polity*, Volume XV (3), 1983, pp. 351~367.另外批評艾立森理論模型的文獻也不少。Steve Smith 關於艾立森理論模型的批評的論點整理有六點。Steve Smith, *Perspective on the Foreign Policy System: Bureaucratic Politics Approaches*, Michael Charke and Brian White, eds., *Understanding Foreign Policy Systems Approach* (England: Edward Elgar, 1989), pp. 109~134.

註⑬ Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis: Second Edition*.

註⑭ *Ibid.*, pp. V~VIII.

註⑮ 針對第二版，Jerel A. Rosati 在書評中介紹更新舊版的內容之比較，肯定第一、二模型的修正，但是對於第三模型的修正部分，提出不夠完整令人失望的看法。請參閱 Jerel A. Rosati, "Ignoring the Essence of Decision making," *International Studies Review*, Volume 3, Issue 1 (Spring 2001), p. 180.

註⑯ 石原忠浩，日本對中共的經濟外交：ODA 的研究（台北：政治大學東亞研究所博士論文，2004年），頁 147、170、190。

的議題上，擁有相當影響力的利益團體、議會等的角色，艾立森模型則無法說明。<sup>⑰</sup>由於艾立森模型的研究事例屬於需要機密、非日常性、急迫性的危機處理，因此能夠輕視或無視議會、壓力團體、媒體以及輿論的角色。不過民主主義國家的對外政策決定過程需向一般社會開放的，尤其分析包含貿易政策等對外經濟政策，必須了解社會行動者的角色。<sup>⑱</sup>換言之，對外經濟政策決定過程中，有議會、壓力團體及廣義的輿論能夠參與的管道，因此若分析這些複雜決策過程，需要多元國內政治經濟行動者參與的國內政治模型。<sup>⑲</sup>這模型與政府政治模型的不同是參與政策過程的行動者很多，即除了政府官員外，還有國會議員、業界、壓力團體、媒體、輿論等。

信田智人借用 Roger Hilsman 分析美國國內政治過程的同心圓模型 (Concentric circle model)，<sup>⑳</sup>修正、建立在日本對外政策的日本版的同心圓模型 (圖 1)，其主張越核心的行動者對政策的影響力越強，第一圈是首相及首相官邸、第二圈為自民黨與行政部門、第三圈為聯合政府的夥伴、第四圈為在野黨、第五圈則是壓力團體與媒體、第六圈是輿論與國民。此模型分析的主要主張是首相等高層必須參與決策，因此適用於安全等高層次政治議題。雖然本文主要探討經濟等實務議題的日本對台政策，但在分析日本對外政策之際，可以參考信田智人提出的修正模型。

### 三、日本外交決策的模型、外交路線

由於艾立森模型是美國對外政策決策理論，因此若要作為分析日本對外政策的模型，必須經過適當的修正後才能適用。在此節首先探討艾立森模型對日本的對台政策之修正，並探討日本外交的兩大路線與外國勢力對日本的對外政策影響因素。

#### (一) 對外決策理論對日本的對台政策之適用

既存的對外決策理論模型適用於分析日本的對台政策時，要注意的議題分別為「美日政治制度與結構上的差異」、「台日關係的特殊性」與「中國因素」。

註⑰ 信田智人，「對外政策決定－『小泉外交』における政治過程」，日本國際政治學會編，田中明彥、中西寬、飯田敬輔責任編集，日本の國際政治學 第 1 卷 學としての國際政治 (東京：有斐閣，2009 年)，頁 95。

註⑱ 美國多數學者批評艾立森的分析架構無視於議會的角色。Stephen D. Cohen 在美國對外經濟政策的研究中，充分探討對外經濟政策過程中的行政、立法、民間部門的角色，同時把對外經濟決策過程分類為七個模型，Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy: principles, problems, and proposals for reform, Forth Edition* (Westport, Connecticut: Praeger, 1994)。

註⑲ 信田智人，「對外政策決定－『小泉外交』における政治過程」，日本國際政治學會編，田中明彥、中西寬、飯田敬輔責任編集，日本の國際政治學 第 1 卷 學としての國際政治，頁 107、111。

註⑳ Roger Hilsman, *The politics of policy making in difference and foreign affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics, Second Edition* (New Jersey: Prentice Hall, 1987), pp. 115~272.

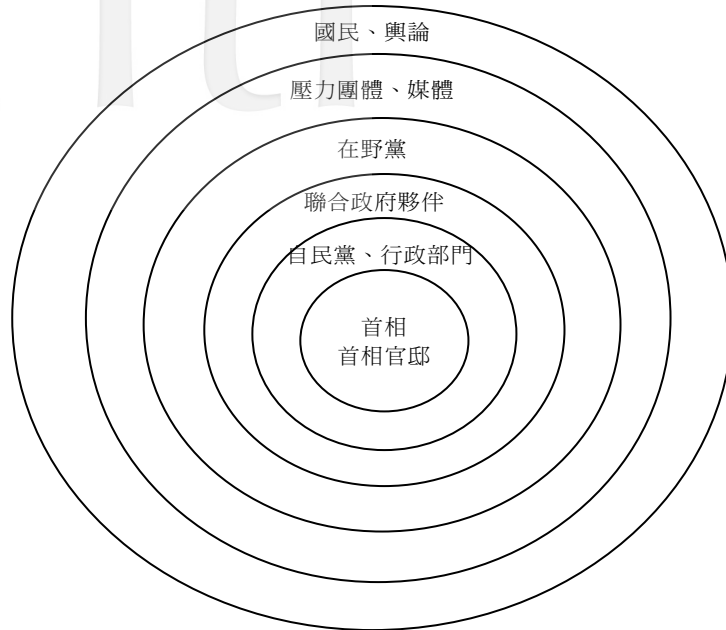


圖 1 日本版同心圓模型

資料來源：信田智人，*冷戰後の日本外交*（東京：ミネルヴァ書房，2006年），頁61。

### 1. 美日政治制度與結構上的差異

艾立森提出的模型是分析美國的對外政策過程時所使用的理論，因此探討日本對外政策時應該留意兩國政治制度與結構上的差異，尤其是參與決策的主要行動者及行動者間的互動層面。實施總統制的美國，總統具有任命部長等各部署高層的權力，因此被總統任命的官員對總統的忠誠度很高，可以說總統對他們的影響力比較大。反觀，在議員內閣制下的日本總理，平常是由國會多數黨的黨魁（戰後的歷史中大多數為自民黨總裁）擔任首相的職務。由於日本首相不是由選民直接投票選出來的，而且即使首相具有任命閣員的權力，但是大多數的首相由自民黨內的派閥之間的協調結果所產生的，因此首相隨時注意黨內的權力均衡狀態。<sup>①</sup>是以，在這些充滿著緊張的氣氛下建立的日本政治，若當前的首相陷入政權危機，其他閣僚及黨高層人士為了爭取下一任首相的位子，立刻展開各種策略。<sup>②</sup>因此，借用「政府政治模式」來分析日本的對外政策決定過程時，除了參與行動者的力量關係外，更要注意當時的政局動向及內外環境，才能夠做較精確的分析。

### 2. 台日關係的特殊性：以實務議題為主的非正式關係

註① 以最近的例子而言，打破派閥政治運作的小泉純一郎是相當例外的事例。雖然小泉之後的日本首相都是由自民黨黨內選舉的結果產生，但是他們在任何的決策上受到派閥的壓力，因此自主性也不高。

註② 小泉卸任後的首相，安倍晉三、福田康夫及現任的麻生太郎皆走向同一條路。

斷交後的台日關係以經濟、文化交流為主的實務關係取代了正式的政府關係，實務關係的交流模式是台日雙方各自設置的「民間交流機構」（交流協會、亞東關係協會）來進行，雙方的政府官員以借調方式赴「民間交流機構」從事台日交流。因此依據台日關係的原則，台日雙邊關係中沒有或不應該存在安全議題等的高層次政治議題（High politics issues）。雖然台日兩國不僅擁有民主主義的政治體制及自由經濟系統等共同價值，而且在軍事議題上在臺灣海峽和亞洲的安全問題等擁有共同利益，但是由於沒有邦交因此不容易推動這些領域的溝通、合作，只能夠透過二軌等非正式的管道來溝通。因此以經濟為主的台日關係，經濟行動者在雙邊關係中通常扮演重要的角色。

### 3. 中國因素

在下一節探討有關日本對外政策之際，必須探討的外在因素是來自以美國為主的外國壓力問題。但是關注日本對台政策時，必須考慮更重要的因素，即中國的壓力。為何日本推動對台政策時，必須考慮中國的態度？其原因可在中日建交時簽定的聯合聲明中找到答案。1972 年日本與中國建交時公布的聯合聲明中的第 2、3 條指出：

- 日本政府承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府。
- 中共政府重申：台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分。日本政府充分理解和尊重中共政府的這一立場，並堅持遵循波茨坦公告第八條的立場。<sup>⑳</sup>

即使日本政府有關台灣歸屬問題上沒有「承認」中國的立場，只有「充分理解和尊重」而已，但是日本的對台政策和其他國家不同，必須受到該聯合聲明的約束。尤其冷戰結束後的 1990 年代後，面對台灣推動民主改革過程，包含日本的東亞國家皆認真思考「台灣問題」。在這些劇變的環境下，中國高層在涉及中日關係時，一定提到「台灣問題」是兩國間的核心問題之一。<sup>㉑</sup>如此一來，台日實務關係的進展必須受到中日聯合聲明的影響，同時不容易突破這框架。

## （二）日本主要外交路線的爭論與反應型國家（Reactive State）的探討

探討對外決策理論對日本對外政策的適用問題後，筆者回顧日本的對外政策之一般議論。在分析戰後日本外交的特徵時，常被提出的主要路線是前首相吉田茂所施行的重視日美同盟、輕武裝、重視經濟發展為代表的「吉田主義」（Yoshida Doctrine）；<sup>㉒</sup>另外一個路線是檢討過去過度仰賴美國的外交路線，逐漸形成強調與東南亞國家的關

註<sup>⑳</sup> 石井明、朱建榮、添谷芳秀、林曉光編，記錄與考證 日中国交正常化 日中平和友好條約締結交渉（東京：岩波書店，2003 年），頁 425；吳學文、林連德、徐之先，當代中日關係（1945-1994）（北京：時事出版，1995 年），頁 463。

註<sup>㉑</sup> 以胡錦濤 2008 年 5 月訪日時，中日雙方簽訂的「中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明」裏處理「台灣問題」的態度來看，兩國之間對「台灣問題」的比重相對而言有降低的趨勢。

註<sup>㉒</sup> 「吉田主義」的概念是從 1970 年代產生。1960 年代之前，吉田推動的外交路線叫做「吉田路線」。請參閱，添谷芳秀，「吉田路線と吉田ドクトリン—序に代えて」，國際政治，第 151 號（2008 年 3 月），頁 1。



係及政治上扮演角色的前首相福田赳夫的「福田主義」(Fukuda Doctrine)。

換言之，這路線差距的重要因素之一是美國的影響力。艾立森的理論是美國的對外政策，美國制定對外政策時，不必太看重其他國家的因素來制定政策，但分析日本的對外政策，必須考慮美國因素。除了這些兩大路線外，國內外學者之間的觀點相當一致，認為日本的對外政策經常受到外國的壓力（尤其是美國）。Kent E. Calder 整理六本在 1980 年代出版的有關日本對外政策的著作後寫成書評論文，<sup>⑥</sup> Calder 將日本的 1980 年代後半對外經濟政策稱為「反應型國家」(Reactive State)，所謂「反應型國家」是因為日本被國內的種種結構因素所拘束，如過度分散權力的行政機構、缺乏強力的領導下，在國際經濟系統裏不能扮演積極的角色，而遭受到來自美國的壓力。<sup>⑦</sup>針對 Calder 的研究，引起國內外學者之間廣泛的爭論，後來多數學者以此脈絡做研究。<sup>⑧</sup>冷戰後日本學者整理關於日本對外政策的「外國壓力」議題，進行事例研究。Miyashita Akitoshi 分析冷戰後日本對中國、俄羅斯的經濟援助，實證當時日本對中、俄政策是受到美國壓力下進行的。<sup>⑨</sup>

另外，Hirata Keiko 進行日本對中南半島政策的研究，發現日本對中南半島政策受到美國的壓力時，其政策成為「反應型國家」；比較沒受到美國壓力時，則推動「積極型國家」。<sup>⑩</sup> Javed Maswood 也以類似的觀點提出，即日本採取「反應型」對外政策時，通常日美兩國之間的利益不一致。<sup>⑪</sup>

針對「反應型國家」與「積極型國家」的爭論，David Potter 和 Sudo Sueo 在他們的書評論文上提到日本對外政策分類為「反應型」、「積極型」的事例，<sup>⑫</sup>即整理前面所提到的種種議論，冷戰後的日本對外政策，尤其是亞太地區的政策，已逐漸擺脫以往的「反應型國家」模型，尋找自主外交路線的痕跡。但是兩位指出目前還沒有出現取代「吉田主義」的新典範，而且在學者之間還沒有找出日本對外政策之新方向的典範。<sup>⑬</sup>

註⑥ Kent Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation," *World Politics*, Vol. 40, No. 4 (1988), pp. 517-541.

註⑦ *Ibid.*, pp. 540-541.

註⑧ 針對反應型國家提出不同的觀點的討論，請參閱 Michale Green, *Japan's Reluctant Realism* (New York: Palgrave, 2001)；David Arase, "Japan, the Active State? Security Policy After 9/11," *Asian Survey*, Vol. 47, Issue 4 (2007), pp. 560-583.

註⑨ Miyashita Akitoshi, "Consensus or Compliance? Gaiatsu, Interests, and Japan's Foreign Aid," in Miyashita Akitoshi and Sato Yoichiro, eds., *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific: domestic interests, American pressure, and regional integration* (New York: Palgrave, 2001), pp. 37-61.

註⑩ Keiko Hirata, "Cautious proactivism and Reluctant Reactivism: Analyzing Japan's Foreign Policy Toward Indochina," in Miyashita Akitoshi and Sato Yoichiro, eds., *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific: domestic interests, American pressure, and regional integration*, pp. 75-99.

註⑪ S. Javed Maswood, "Conclusion," in S. Javed Maswood (ed.), *Japan and East Asian Regionalism* (New York: Routledge, 2001), p. 133.

註⑫ David Potter and Sudo Sueo, "Japanese Foreign Policy: No Longer Reactive?" *Political Studies Review*, Vol. 1 (2003), pp. 329-330.

註⑬ *Ibid.*, p. 330.

## 參、日本對台政策的組織、制度

在此節探討日本對台政策可能參與的行動者。即使台日關係是在非正式關係的架構下往來，但是由於雙邊關係的密切及重要性，日本正式的組織、制度一定參與對台政策，因此在此節中探討行政機構、國會、社會集團的角色。

### 一、行政機構

#### (一) 首相與首相官邸

回顧戰後日本外交上的首相之領導力，一定會提到壓倒若干的國內反對勢力、犧牲部分國內利益、毅然承擔困難政局的代表，即簽訂舊金山條約的吉田茂、日俄復交的鳩山一郎、修訂日美安保條約的岸信介、實現歸還沖繩的佐藤榮作、達成中日正常化的田中角榮等事例。以最近的事例而言，人們對小泉純一郎的外交政策仍記憶猶新。雖然部分專家批判小泉缺乏外交戰略的思考，但在反恐議題上其展現對美合作的姿態、打開與北韓之間的往來、堅持參拜靖國神社的結果，導致與中國、韓國之間的關係惡化，皆和小泉首相的風格有密切關係。<sup>④</sup>

除了首相個人的風格以外，1980 年代以後日本首相在外交議題上逐漸加強領導力量。1975 年首次在法國舉辦發展國家高峰會議後，日本首相和其他國家領導人同樣必須提出較具體的外交議題，因此每年仍然召開的該會議是加強首相對外交之領導力的重要因素。<sup>⑤</sup>

另外，經過 1980 年代中曾根康弘、1990 年代橋本龍太郎時期的行政改革過程，透過組織改革、人員的增加等，首相官邸的功能逐漸加強，尤其跨越省廳間的對外政策議題上，掌握很大的權限。尤其 2000 年以前，內閣官房主導的法案只有兩案，到了 2000 年 12 月「IT 基本法」之後，由內閣主導作成、管轄的安全保障相關的法案已經有六案（2006 年 4 月止）。<sup>⑥</sup>這些事實顯示出首相官邸對提出法案主導性的提升，協助首相對外交政策上主導的影響力。

總之，總理官邸及首相本身在對外政策的決定上，確實比內政議題上扮演著重要的角色。

---

註④ 有關「小泉外交」的文獻可參閱，楊永明，「東アジアの構造變動と日台關係の再編」，川島真、清水麗、松田康博、楊永明，戰後日台關係史の綜合的研究（東京：2006 年度（財）交流協會日台交流 CENTER 共同研究事業成果報告書，2007 年），頁 103~123；讀賣新聞社政治部，外交を喧嘩にした男 小泉外交 二〇〇〇日の真実（東京：新潮社，2006 年）；飯島勲，實錄 小泉外交（東京：日本經濟新聞社，2007 年）；內山融，小泉政權：「パトスの首相」は何を変えたのか（東京：中央公論社，2007 年），第 3 章。

註⑤ 草野厚，「對外政策決定の機構と過程」，有賀貞、宇野重昭、木戶蔭、山本吉宜、渡邊昭夫編，講座國際政治 4 日本の外交（東京：東京大學出版會，1989 年），頁 83。

註⑥ 信田智人，冷戰後の日本外交，頁 105~109。

## (二) 外務省

根據外務省發行的文宣品，外務省所管轄的事務範圍主要有八項，即「應付對國際社會的和平與安定」、「應付對國際社會繁榮的實現」、「應付對開發中國家的開發問題」、「國際法、蒐集情報以及分析」等。<sup>⑳</sup>在探討對外政策時，最有關聯的項目是蒐集情報、制訂政策。

外務省裡負責日常的台灣事務單位是亞洲太平洋局的「中國·蒙古課」台灣班。<sup>㉑</sup>在「中國·蒙古課」內部設置台灣班是因為日本政府承認中日聯合聲明，將台灣事務視為中國事務的一部份。不過 2002 年至 2005 年擔任交流協會台北事務所所長的內田勝久指出，在國家利益上為了擺脫「中日關係」與「台日關係」之間的矛盾，提案在亞太局設置與中國課同等級的台灣課或「台灣室」。<sup>㉒</sup>由於內田本人在台灣事務工作的經驗，所以此提案也許值得探討，但是目前為止筆者並沒有聽過認真探討該看法的相關消息。

除了中國課的台灣班以外，負責情報分析的國際情報統轄官之相關部門也從事台灣情勢的分析、調查，還有在特定議題上，如環保、氣候變化等的議題時，亦有相關部門參與。

## (三) 經濟產業省

經濟產業省負責的業務是從景氣對策等的總體經濟問題、微觀經濟問題到對外的國際經濟問題、太空產業等有關經濟產業的範圍。<sup>㉓</sup>該省負責有關台灣日常業務的地域局單位是通商政策局「北東亞洲課」的台灣班。

除了北東亞洲課的官員外，如果和台灣有關的議題，如新幹線（台灣高鐵）等成套設備的出口、出口管理、FTA 談判、電子商品等涉及到台灣業務時，通常和台灣政府的相關單位有業務往來。從經濟產業省暫時借調到交流協會人士指出，2007 年的一年當中大概安排了 20 件左右的出差案。<sup>㉔</sup>因此經濟官僚組織之間的往來可以說相當活躍的。

## (四) 交流協會

1972 年 9 月中日建交、台日斷交時，日本方面相當重視斷交後的台日關係。當時的日本高層為了繼續原有的各種關係，決定設置處理實務問題的民間機構。因為當時在台灣居住的日本人大約 4000 人，每年平均有 18 萬人來台旅遊，貿易往來也相當頻

註⑳ 外務省網站，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/mofa.html>，2008 年 4 月 21 日。

註㉑ 從 2008 年 7 月，原來的中國課改為中國·蒙古課。

註㉒ 內田勝久，*大丈夫か、日台關係*（東京：產經新聞出版社，2006 年），頁 81。日本官僚體系裡「室」的層級比「課」稍微較低。

註㉓ 經濟產業省網站，<http://www.meti.go.jp/information/recruit/>，2008 年 4 月 21 日。

註㉔ 訪談，交流協會台北事務所人士，2008 年 4 月 22 日。

繁。<sup>⑳</sup>經過台日間的協商後，日本於 1972 年 12 月 1 日設立「財團法人交流協會」，台灣方面也於 12 月 2 日設立「亞東關係協會」。交流協會方面由堀越禎三經濟團體聯合副會長擔任協會會長，前駐中華民國大使板桓修擔任理事長。<sup>㉑</sup>「交流協會」的名稱本來考慮使用「日華」交流協會或「日台」交流協會等，後來種種因素考量，刪除前面兩個字，僅用「交流協會」的名稱。<sup>㉒</sup>

前交流協會台北事務所所長內田勝久將交流協會負責的任務歸納為四點。第一，與台灣當局機關之間的聯絡。第二，政治經濟動向的調查。第三，對在台停留的日本人及日本旅客提供各種服務。第四，順利地推動台日間的經濟、技術、文化交流。總而言之，交流協會台北事務所取代大使館的地位，處理和大使館同等的業務。如果這些業務由外務省直接指示、進行，則違背了「一中」政策。因此在東京設置交流協會本部，仍然貫徹非政府實務關係的原則。<sup>㉓</sup>總之，交流協會是日本對台灣的民間窗口機構，其溝通流程的進行大概如圖 2 所示。<sup>㉔</sup>

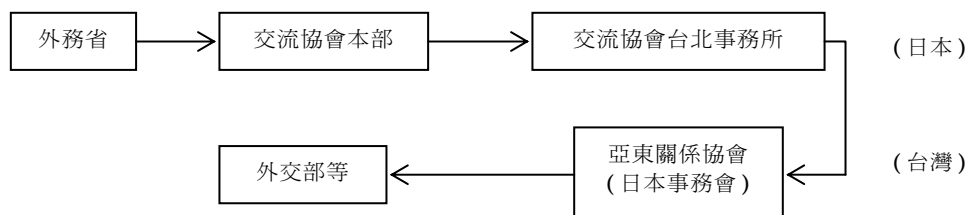


圖 2 台日間的溝通流程圖

資料來源：作者自繪。

另外圖 3 則是日本學者把日本、美國、新加坡曾經在中國、台灣設置過的機關之正式程度作分類。最上層的外交關係都屬於正式國家之間的關係，中間部分是美國政府在 1970 年代與中國之間以邦交為前提設置的聯絡處等。最下層部分是目前在台日、台美非正式關係，如交流協會、美國在台協會皆屬於此種。<sup>㉕</sup>因此台日關係的層次仍然是「非正式關係」，亦即處於最低層次的。

註⑳ 財團法人交流協會，財團法人交流協會の概要（台北：財團法人交流協會，2003 年 5 月），頁 2。

註㉑ 李恩民，轉換期的中國・日本と台灣——一九七〇年代中日民間經濟外交の経緯——（東京：御茶の水書房，2001 年），頁 256。

註㉒ 財團法人交流協會，財團法人交流協會の概要，頁 2。

註㉓ 內田勝久，大丈夫か、日台關係，頁 72。

註㉔ 當然圖 1 的流程是原則。若有緊急狀況時，交流協會台北事務所人士直接到台灣政府機關洽談。

註㉕ 平川幸子，「『二つの中國』ジレンマ解決への外交枠組み—『日本方式』の一般化過程の分析」，國際政治，第 146 號（2006 年），頁 144。

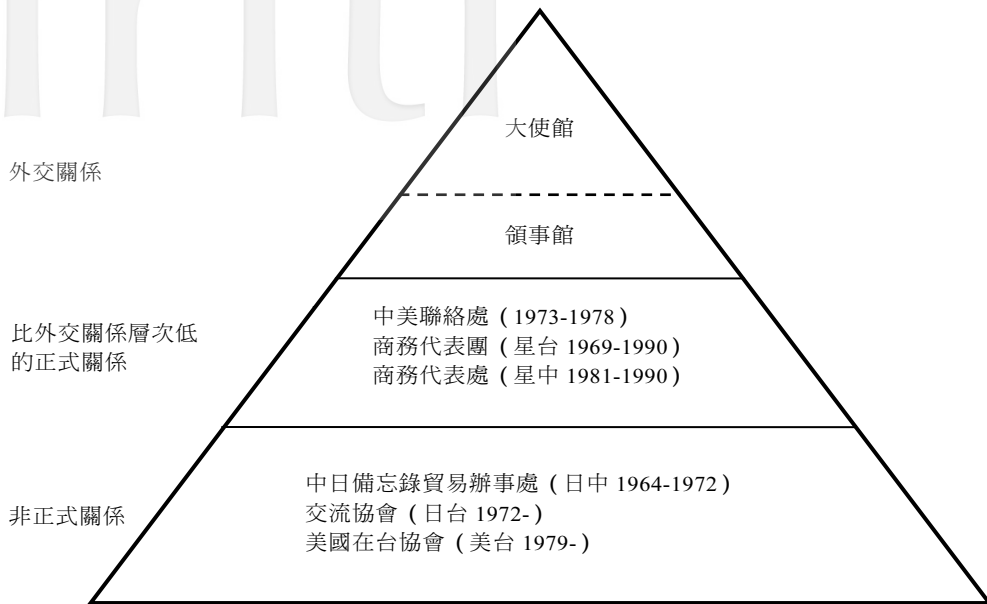


圖 3 與中國、台灣之間建立機構的正式程度

資料來源：平川幸子，「『二つの中國』ジレンマ解決への外交枠組み－『日本方式』の一般化過程の分析」，國際政治，第 146 號（2006 年），頁 142。

另外台日間的重要議題，於每年日本東京、台灣台北輪流召開的「台日貿易經濟會議」中協商。根據內田前所長的說法，台日雙方的官員皆以「顧問」身分參與此會議。即使台日關係是以「非政府之間的實務關係」來維持，但兩國政府之間的溝通仍是不可或缺的。<sup>④</sup>換言之，「台日貿易經濟會議」在雙方政府溝通時，扮演白手套的角色。

預算方面，由於是準政府機關，大部分的經費仰賴於外務省、經濟產業省以及文部科學省等政府機關。但是交流協會是屬於民間團體的性質，依賴一般企業的會費來支援。人員方面，東京本部的理事長、台北事務所的所長皆是退休的外交官人士轉任，高雄事務所所長通常由現任外交官擔任。<sup>⑤</sup>

### （五）其他省廳

除了外務省、經濟產業省以外的其他省廳當然也是參與台日實務關係的重要行動者。例如，衝突實質利益而長期間無法解決的漁業問題由農林水產省負責；跨國犯罪、毒品問題等則由警察廳負責；有關台日之間的海上事務由海上保安廳負責。除了從各省廳中派人員駐交流協會台北事務所之外，當涉及台灣議題時，相關的各省廳人員亦會定期往來台灣，進行意見交流。

註<sup>④</sup> 內田勝久，大丈夫か、日台關係，頁 73。

註<sup>⑤</sup> 訪談，交流協會高雄事務所人士，2008 年 6 月 25 日。

## 二、國會

### (一) 日華議員懇談會 (國會議員)

日華議員懇談會的前身，「日華關係議員懇談會」是 1973 年 3 月由 27 位自民黨親台議員所組成的「任意團體」。<sup>⑤0</sup>相較於「任意團體」，「議員聯盟」是在國會議員會館內設置事務局之正式組織，由於台日之間沒有外交關係，因此以非正式團體之「議員懇談會」的方式開始活動。<sup>⑤1</sup>該會的成立目的是為了促進斷交後，台日實務關係的政治環境。

「日華議員懇談會」(以下簡稱「日華懇」)並沒有舉行定期的活動，不過至少如台灣的國慶日、總統就職典禮等政治上的重要活動，會派遣大規模的訪台團之外，在台灣高鐵通車等台日經濟關係的重要成果中也會看到「日華懇」的成員。

「日華懇」的成員由於在 1970 年代自民黨內的派閥鬥爭關係，曾經在「中日」、「台日」相互關係裡扮演重要的角色。如 1974 年中日兩國談判航空協定時，「日華懇」成員舉辦大規模的抗議集會，批評當時推行「重視中國、輕視台灣」的田中內閣。尤其「日華懇」主要成員的前文部大臣藤尾正行洩漏中日政府間談判的內容，企圖阻止談判。<sup>⑤2</sup>同時 1974 年 4 月中日航空協成立後，台日間的航空往來也被迫停止，後來 1975 年 8 月恢復時，「日華懇」成員呼籲日本政府處理台日航線問題。<sup>⑤3</sup>

日本學者松田康博分析「日華懇」的功能之有效性及限制。第一，其發現對於具有台日雙邊關聯的議題上能有效運作，尤其是由日本單方面努力解決的事情。第二，違背「一中原則」，嚴重地影響日中關係的議題，他們的功能也會有所限制。<sup>⑤4</sup>

當初的「日華關係議員懇談會」只由自民黨議員構成，後來社民黨的村山富一執政後，與台灣議員交流時，需要跨黨派的團體，因此自民黨、當時的新進黨等 300 名以上的人員加入成為「日華議員懇談會」。所以目前的「日華懇」議員不一定是「親台灣反中共」的色彩，不過至少在日本國會裡是為台灣發聲的勢力，因此未來還是不可輕忽的行動者之一。<sup>⑤5</sup>

註<sup>⑤0</sup> 日文的「任意團體」通常意指沒有法人資格的社會團體。

註<sup>⑤1</sup> 松田康博，「日台關係の安定化と変化への胎動（1979-87年）」，川島眞、清水麗、松田康博、楊永明，戰後日台關係史の綜合的研究，頁 74。

註<sup>⑤2</sup> 緒方貞子著，添谷芳秀譯，戰後日中、米中關係（東京：東京大學出版會，1992年），頁 146。

註<sup>⑤3</sup> 此過程參閱，徐年生，「戰後の日台關係における日華議員懇談會の役割に関する研究：1973-75」，北大法學研究科ジュニアリサーチジャーナル 10（2004年），頁 142~145。最近的例子，2008年6月台灣漁船「聯合號」在釣魚台海域遭日本海上保安廳撞沉事件後，日華懇談會的有力議員透過管道向台灣政府呼籲冷靜態度處理該問題。

註<sup>⑤4</sup> 松田康博，「日台關係の安定化と変化への胎動（1979-87年）」，川島眞、清水麗、松田康博、楊永明，戰後日台關係史の綜合的研究，頁 80。

註<sup>⑤5</sup> 2008年6月該會成員 220人，由前經濟產業大臣平沼赳夫擔任會長。訪談，日本事務會人士，2008年6月10日。

## (二) 政黨

冷戰的結構下，與台灣密切往來的政黨以自民黨為主，1960 年脫離當時推動激進左傾路線的部分社會黨人士所組成的民社黨，由於該黨宣稱「反共的中道勢力」，因此屬於親台傾向的政黨，該黨的「日華懇談會」也自 1983 年獨自組織訪台團，參加過雙十國慶活動。<sup>⑤⑥</sup>除了自民、民社黨以外的政黨，只有少部分擁有個人特殊緣分的在野黨議員與台灣交流，但是由於這些議員所屬的政黨通常和中國的關係相當的密切，因此他們與台灣的交流採取低調的方式和態度。不過冷戰結束後，由於日本政黨政治很少受到意識形態的約束，故兩大政黨的自民黨、民主黨的國會議員、組織與台灣的政府、政黨之間往來頻繁。<sup>⑤⑦</sup>日本事務會人士指出，目前除了日華懇談會以外，日本國會裡的台日交流組織還有自民黨內的「自民黨青年議員友台會」（會長岸信夫，40 人）、民主黨內的「民主黨日台懇」（仙谷由人代理會長，45 人）、「民主黨日台安保經濟研究會」（長島昭久，25 人）等親台組織。交流的組織如表 1 所整理的日本國會的友好組織、團體。

由於政府官員之間的交流受到「一中」政策的限制，因此台日議員之間的交流有助於提高雙方的關心及互相理解，政黨交流是不可忽略的交流管道之一。<sup>⑤⑧</sup>

表 1 日本國會的友好組織、團體

組 織	會 長	政 黨	人 數
日華議員懇談會	平沼赳夫	自民黨、民主黨	220 人
促進日台經濟文化交流的年輕議員之會	岸信夫	自民黨	40 人
日本台灣友好議員懇談會	仙谷由人代理	民主黨	45 人
日本·台灣安保經濟研究會	長島昭久	民主黨	25 人

資料來源：作者由台日關係當局者提供的簡報資料製成。

## 三、社會集團

### (一) 經濟界

斷交後的台日關係能夠繼續發展到現在，重要原因之一是密切的經濟貿易關係。1972 年以後，台日關係的交流架構是處於「非正式」、民間關係。不過要處理繁雜的實務問題，各領域產生了台日間的非正式溝通管道。這些管道在台日關係中扮演重要的角色。尤其台日間探討經濟議題的管道相當多，日本學者所整理的台日間之非正式管道如表 2 所示。

註⑤⑥ 林金莖，梅と櫻 戦後の日華関係（東京：サンケイ出版，1984 年），頁 602-603。

註⑤⑦ 即使如此，日本國會中屬於左傾政黨的社民黨、共產黨以及與中國長期密切往來的公民黨的議員或政黨組織很少與台灣政府或組織往來。

註⑤⑧ 王金平立法院長也在同樣的脈絡下強調台日議員交流的重要性，尤其台日關係面臨瓶頸時通常透過議員交流的管道化解問題。王金平，「第三條路，重返國際社會：談國會外交」，政治大學社會科學院行政管理專題講座，2009 年 5 月 14 日於政治大學。

表 2 日本與台灣間的非正式管道

名稱	機能、特徵等
交流協會	1972 年設立，外務省和經濟產業省共管的財團法人，代替大使館的機能。
貿易經濟會議	1975 年開始，交流協會、亞東關係協會間的定期交流的架構，每年輪流在東京和台北舉辦。
日華關係議員懇談會	1973 年設立，對台灣當局實質上的對口單位。
東亞經濟人會議	1973 年設立，每年輪流在東京和台北舉辦。前身是斷交前的日華協力委員會的經濟部會，日方的秘書處設置於「經團聯」裡。
日華科技會議（日・台）	1985 年設立，每年輪流在東京和台北舉辦。
日華文化協會（日）	進行文化交流的民間組織。
日華大陸問題研究會（日・台）	
大眾傳播總合研究所（日）	
東亞科學技術協會（日）	進行科學技術方面交流的民間組織。
日華科技協力議員俱樂部（日）	

資料來源：松田康博，「日台關係の安定化と變化への胎動（1979-87年）」，頁 75。

經濟方面的行動者從中小企業到大企業皆有，相當廣泛，不過在此分析的對象是日本最具代表性的經濟團體：「經濟團體聯合會」（簡稱為「經團聯」）。1972 年 12 月交流協會成立時，當時的「經團聯」副會長堀越禎三擔任會長的背景之下，代表日本財界的「經團聯」與台灣的關係相當密切。台日斷交之前的經濟人士為了取代「日華協力委員會」的經濟人士之間交換意見的平台，由日方的「經團聯」與台方的工商協進會等人士設置「東亞經濟人會議」（台灣名稱「東亞工商企業會議」）。<sup>⑤</sup> 1973 年成立該會議第一屆會議於同年 11 月在台北舉辦後，每年和東京輪流召開。「東亞經濟人會議」的秘書處設置在「經團聯」裡，由四位常務理事中的其中一位指導該會議。「經團聯」每次大概都會派遣副會長層級的幹部與會，顯示其重視的程度。

## （二）學術機構、智庫、學術會議

斷交後台日關係之兩個重要因素，若一個是經濟交流，另一個則是文化交流。台日間有些文化交流是從戰前就已經開始的，冷戰後透過大學、智庫等團體進行的學術交流也相當頻繁。由於台日雙邊沒有正式外交關係，所以日本國會議員、台灣的民意代表及政務官經常借用這些平台進行交流，有助於相互理解。筆者在此考慮規模及重要性，僅探討擁有 30 年以上歷史的「日華大陸問題研究會」與曾經舉辦 12 年的「亞洲展望會」。

### 1. 「日本大陸問題研究協會」<sup>⑥</sup>

該研究會的成立與當時的中華民國政府之意圖有關。前總統府資政曾永賢指出，1964 年法國承認北京政府後，政府方面指示政大國際關係研究中心（當時為中華民國國際關係研究所）推動「學術外交」。政大國際關係研究中心首先在東京設置特派員辦

註<sup>⑤</sup> 李恩民，*轉換期的中國・日本と台灣——一九七〇年代中日民間經濟外交の経緯*，頁 274。

註<sup>⑥</sup> 在日本國內的名稱為「大陸問題研究協會」。



公室後，1971 年 9 月日文版的問題與研究創刊，台灣方面同時請日本綜合研究所中國部部長桑原壽二擔任發行人。<sup>⑥①</sup>接著同年 12 月在台北召開包含日方 27 人總共 99 人所構成的「中日大陸問題研究會議」。<sup>⑥②</sup>透過政大與該協會進行的研究會議，不但在日本學術界、輿論較關注中共動態的時代下，維持台日間的學術交流，而且同時獲得「日華懇」重量級議員，如前首相岸信介、前眾議院議長灘尾弘吉、船田中等的支持與參與，對台日雙邊關係的發展有很大的貢獻。<sup>⑥③</sup>

曾前資政再強調，該會議在沒有正式外交關係的台日之間，實際上扮演「雙軌」的角色，並指出 1982 年爆發的台日貿易摩擦，透過「日本大陸問題研究會」的相關人員與自民黨「日華懇」相關人員解決當時的摩擦問題。<sup>⑥④</sup>

筆者也長期觀察該會議的發展，且曾經以聽眾、口譯者的身分參加。該會議每次邀請「日華懇」的重量級議員為貴賓，而且這些貴賓裏曾經有前述的岸信介、灘尾弘吉、船田中及前首相的麻生太郎等。當然這些貴賓訪台時，通常會與台灣當局高層接觸，因此在台日關係中扮演重要的角色。

## 2. 亞洲展望會

1989 年至 2000 年之間舉辦的「亞洲展望會」是台日雙方輪流召開的學術會議。這會議在台灣的主辦單位是政大國關中心，日方則是以前東京外國語大學校長中島嶺雄領導的「日本亞洲公開論壇」秘書處。因為中島是李前總統的朋友，因此該會議是李前總統企圖訪日的機會平台。<sup>⑥⑤</sup>

該會創辦的宗旨在 1989 年 5 月份發表的宗旨裡清楚明示：<sup>⑥⑥</sup>

「在與我國的關係上，不管經濟關係或人事交流，台灣已成為最重要的夥伴之一。然而儘管有許多個人的努力，雙方的交流管道和許多現實情況相比，卻顯得極不充分。而且，與圍繞台灣的新內外情勢之發展，亦未必相稱。在這種情況之下，我們認為與台灣領導階層進行開放且具知識性、文化性層面的對話，是不可或缺的，同時透過這種管道，廣泛地促進亞洲的和平與安定，對邁向開放的新亞洲，推進其各地的相互交流，顯得越來越需要。」

另外，該會議的特色是參加人士的背景除了學者以外，都是重量級的政治、經濟、文化人士直接或間接參與，而且該會議舉辦的期間剛好與李前總統執政時期和台灣邁向民主化的過程重疊，因此日本的各界人士透過該會議瞭解台灣的發展與李登輝

註⑥① 曾永賢，「日華中國大陸問題研究會議を回顧して」，問題と研究，5月号（2003年），頁97。

註⑥② 「文化の角度から中國大陸問題をみる」（1971年12月20日，台北中央日報社説），問題と研究，3月号（1972年），頁30。

註⑥③ 該會議的名稱2004年改為「台日大陸問題研究會議」，2005年再改為「亞洲太平洋研究會議」。

註⑥④ 曾永賢，「日華中國大陸問題研究會議を回顧して」，頁99。

註⑥⑤ 中島本人指出1992年的第4屆會議時考慮李總統的訪日問題，即與外務省協商，但是由於種種因素無法實現。參閱「アジアオープンフォーラム」事務局，「アジアオープンフォーラム」の12年間（東京：アジアオープンフォーラム事務局，2000年），頁163。

註⑥⑥ 「アジアオープンフォーラム」事務局，「アジアオープンフォーラム」の12年間（東京：アジアオープンフォーラム事務局，2000年），頁6。

總統。日方因而對台灣產生親近感與好感，這些人的言行多少反映了日本輿論，即形成對台政策的一部分。

### 3.其他

除了上述的兩個代表性組織外，其中與台灣的中華歐亞基金會（現在改稱為「亞太和平研究基金會」）已經舉辦 10 屆「亞太發展論壇」的「亞洲問題懇談會」。<sup>⑦</sup>民進黨執政以後，其同樣與中華歐亞基金會舉辦 6 屆的「台日論壇」，由前首相中曾根康弘擔任理事長的「世界和平研究所」等智庫、會議在台日學術交流中也扮演著重要角色。

### （三）媒體

日本的主流媒體，尤其標榜反權力的報社，通常站在批判的角度觀察國內政治。日本媒體對冷戰時代的台灣的刻板印象是「沒有開放、自由的反共獨裁國家」。故在冷戰時期，日本媒體中也只有保守色彩的「產經新聞」在台設置辦公室。後來，台灣閃亮的經濟表現外，蔣經國政權時期走向自由化、李登輝上台後推動民主化後，日本的媒體也不斷地在台設置辦公室，從事有關台灣的報導。<sup>⑧</sup>同時，中日建交後本來一直對中國採取友好態度的日本媒體，經歷 1989 年六四天安門事件、90 年代中國不斷地進行核子試爆、中國對台灣的文攻武嚇、1998 年的江澤民訪日等的事件，似乎結束了蜜月期。

反觀，台灣 1996 年成功地舉行第一次民選總統的選舉、2000 年政權的和平轉移，讓日本媒體留下深刻的印象，對台灣做了正面的報導。這些媒體改變對「台灣觀」最明顯的例子是 2001 年李前總統訪日時的態度。當時日本大報社的社論似乎首次一致地支持李前總統的訪日。<sup>⑨</sup>這些媒體的趨勢影響了日本的輿論，同時也多少影響到政府的決策者，因此媒體的角色對政府的決策雖是間接的，但確實是有影響的。

## 肆、事例研究

此節立足於第貳節探討的理論架構，進行事例研究。由於台日關係的限制性，台日雙方能夠推動的議題多集中於經濟、文化等實務關係。因此筆者選擇已經實現的事例及還未實現（或無法實現）的事例進行分析，分別為「台日駕照相互承認之協定」、「FTA 談判」、「李前總統訪日」，其理由有三點：

第一，三者皆是在民進黨政府時期產生，而且陳水扁總統與日本政要談到台日關

註⑦ 該會的主要成員與日本大陸問題研究協會人士重疊。

註⑧ 這些變化的背景當然與中國的態度有關。即中國對日本媒體不再要求在中國設置辦公室的媒體不能在台灣設置辦公室的內部規定。

註⑨ 劉冠效，「從李前總統訪日看日本外交決策過程」，問題與研究，第 40 卷第 5 期（2001 年 9、10 月），頁 14。

係時一定會提到或全力支持的議題。第二，有些已經實現，有些還沒實現或無法實現。若比較三個議題，能夠找出影響成敗的因素。第三，駕照議題是比較單純的台日之間的議題，台日 FTA 是涉及政經利益及必須考慮中國因素。因為中國本身也透過 FTA 外交來開拓與東南亞國家的關係，將其當作外交工具，同時希望與日本簽訂 FTA，因此中國對這議題相當關心。中國關心的程度將決定其議題是屬於台日雙邊關係，或中日台三邊關係。李前總統訪日是本來應該屬於單純的實務議題的範疇，但是外在行動者的中國對此問題很關切，因此影響日本的決策動向。

## 一、台日駕照相互承認之協定

2005 年日本政府於愛知縣召開萬國博覽會期間 (3 月 11 日至 9 月 25 日)，針對台灣居民實施免簽證措施後，同年 9 月中旬再決定博覽會結束後的 9 月 26 日以後仍繼續實施免簽證措施。台灣人入境日本的次數在 2005 年超過 100 萬人次，至 2007 年為止仍然呈現微幅增加的趨勢。這 100 萬人次以上訪日的人士裡多數是觀光客，後來台灣方面向日方提出了持有國際駕照的台灣人可在日本國內開車的要求。台日雙方經過協商、談判後，2007 年 9 月公布台日雙方持有各自國家駕照的人，符合某些條件者就可在日本或台灣開車。簡言之，台日雙方的短期停留者 (如觀光、商務等)，持有自己國家的駕照，附帶指定機關發行的翻譯文，可以在對方國內開車。<sup>⑩</sup>以下將介紹修法的談判過程，進而分析談判的模型及有關該行動者的互動關係。

### (一) 談判過程

駕照互相承認的議題是 2005 年秋天的台日貿易經濟會議中，由台灣方面正式提出。日方接受台灣方面的正式提案後，2006 年透過交流協會與亞東關係協會之間開始談判。日本方面，負責該案件的單位是警察廳交通局運轉免許課 (總管駕駛駕照行政單位)；台灣方面則交通部公路總局、路政司。除了專管駕照行政的單位外，台日雙方負責對外事務的日本外務省與台灣外交部官員也各自以「交流協會」與「亞東關係協會」的身分參與談判。圖 4 是台日駕照相互承認之協定的談判概念圖。<sup>⑪</sup>

當初台灣方面向日方要求國際駕照的使用，但是由於台灣沒有加入規範國際駕照的「日內瓦條約」，因此日方向台灣方面提出的方案為適用持台灣駕照附帶日文翻譯本的方案。日方的立場是針對外籍人士在日本國內開車的議題上，除了承認國際駕照的規定外，也有採用附帶駕照日文翻譯文件的方式，因此日本針對台灣採用附件翻譯本的方式。<sup>⑫</sup>

註⑩ 關於持台灣駕照於日本國內開車的內容，請參考交流協會台北事務所網站，[http://www.koryu.or.jp/taipei-tw/ez3\\_contents.nsf/04/23F7EEF37A9DC4334925735C0029CBD2?OpenDocument](http://www.koryu.or.jp/taipei-tw/ez3_contents.nsf/04/23F7EEF37A9DC4334925735C0029CBD2?OpenDocument)，2008 年 4 月 14 日。

註⑪ 圖 4 是台日雙邊在台北進行台日駕照相互承認協定的個案實例。

註⑫ 根據交流協會人士的說明，採行附帶翻譯本方式的國家是瑞士、德國、法國等。

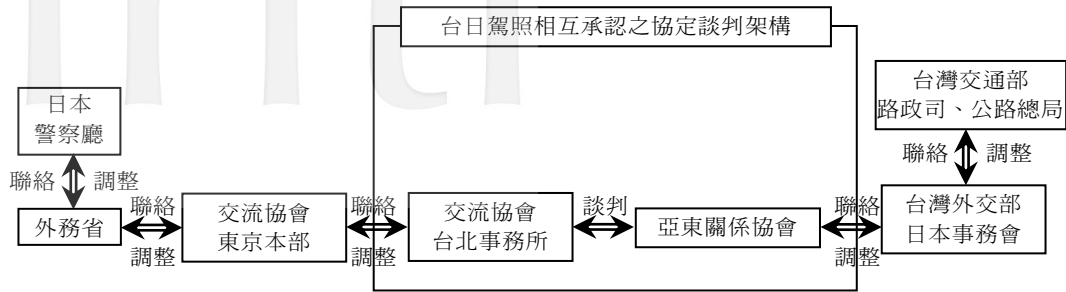


圖 4 「台日駕照相互承認之協定」談判概念圖

資料來源：作者自繪。

談判開始後，日方負責人詳細的調查台灣駕照行政運用等相關問題。經過幾個月  
的談判，日方確認台灣的駕照制度及安全情況與日本同等，因此同年底發表完整相關  
法令的修正問題。2007 年 6 月日本國會通過該法令的修正案，同年 9 月施行。<sup>⑦</sup>

## (二) 決策者與決策過程

談判的台日雙方的主要行動者是負責駕照行政的日方警察廳官員，台灣方面則是  
交通部官員，他們在交流協會與亞東關係協會的協商架構下進行談判。其他主要行動  
者是負責台日關係的外務省及外交部官員。

另外，雖然沒有直接參與決策及談判過程，但一直關注這議題的行動者頗多，由  
於並不是機密性或急迫性的議題，而是受益者廣泛的經濟議題。因此該政策過程應該  
向社會開放，而且關心的行動者也並不少。

對該議題關心的行動者，首先是行政部門，因為該協定的實現有助於台日實務關  
係進展，外務省及交流協會應該支持。推動振興觀光的國土交通省觀光部門也希望台  
灣旅客能夠在日本國內開車，可能開啓潛在的旅客的機會，因此是中央政府部門中對  
該協定最有期待的部門之一。政治方面，長期努力於台日關係發展的日華懇談會的國  
會議員、最熱心招攬台灣旅客的北海道廳及當地選出的國會議員，前者站在台日關係  
發展的大局觀點，後者則受到當地國民的期待，兩者皆積極支援該協定。

經濟部門的行動者，如台灣旅客增加而受益的飯店、當地的土產店、租賃汽車業  
者等廣義的觀光業者，對於該協定的簽訂有很大的期待。他們透過管道向地方政府及  
特定國會議員等多數行動者進行關說，企圖影響該協定的方向。智庫、媒體等其他行  
動者對該議題並沒有特別的表態。

探討該協定的決策過程類型時，參與該談判人士的回顧是值得參考的。這位日本  
的談判人士指出：

「雖然這次的談判過程相當辛苦，但至少沒有受到赤裸裸地施壓或妨礙的阻力，  
因此還能順利成功。中國對這議題上的態度不清楚，不過本人幾乎沒有感到或聽到壓

註⑦ 修正「道路交通法令施行令」第三十九條的四、五。

力」。

「另外，還有比較能夠順利成功的理由是：第一，在談判時，日本國會剛好提出《道路交通安全法》的修正法案，因此對台日間的駕照問題可以和其他法案一起處理。換言之，如果當時警察廳沒有向國會提出修正法案，不可能爲了只有針對台灣有關的議題而修正法律內容。第二，本人曾經在駕照行政有關的單位服務，因此比較熟識該議題，如果由對此行政作業沒有經驗的人負責此業務，應該沒有那麼順利進展的」。<sup>⑦</sup>

參與談判的人士指出該事件出現兩個偶然，但卻極爲關鍵因素。第一，在日本國內的立法過程通常需要漫長的時間，並且不太可能爲了特定或沒有急迫性的法案，單獨或優先處理。換言之，這次包含駕照相關的法律不屬於急迫性的法案，但是剛好那一年警察廳向國會提出《道路交通安全法》的修正案，因此與該協定有關法案的修改能夠一併處理。第二，當時在日本交流協會台北事務所服務的警察廳官員在日本國內擁有駕照行政及制定法律職務經驗，因此在台北與台灣的交通部官員從事談判。如果，日方欠缺這些人才，日本方面必須特別派遣人員赴台灣或台灣方面派員到東京進行談判，因此可能沒有那麼快完成該協定。

這次的決定過程，以政治模型而言，屬於多元主義模型。對外決策模型而言，由於幾乎沒有政治的干擾，並且該議題並不是由首相、外務大臣等最高層處理，而是事務官員層次能夠處理的實務議題，因此似乎按照 SOP（標準作業程式）來進行，所以或許屬於組織過程模型的範疇。但是，由於該議題有關振興觀光的經濟議題，即使關心該議題的行動者沒有那麼大動作，但是關心的行動者較廣泛，因此還是借用國內政治模型來分析爲較妥當的。

最後「積極型」或「反應型」的分類，即使這次的議題是由台灣方面提出，但是日方也考慮這次的修正法令若能增加台灣觀光客赴日的話，有助於台日關係的友好，因此用比較積極的處理方式，而且在決策過程中幾乎沒有外來的壓力，所以應該屬於積極型的態度來處理。換言之，該協定是屬於台日雙邊關係的議題。

## 二、台日自由貿易協定（FTA）談判

台日沒有邦交，因此經濟、文化的實務關係相當重要。實際上，台日之間有相當的經貿往來。在經濟活動全球化、自由化的趨勢下，台日雙方積極展開與他國談判 FTA。在此節探討的台日 FTA 是 2009 年 2 月爲止還未簽訂的，因此在此要探討台日雙方民間機構之間的溝通（研究）過程及台日正式進行談判時，參與行動者的考量及沒有進展的原因。

### （一）談判過程

2001 年 10 月上海 APEC 閣員級會談時，被視爲「親台灣」且當時身爲日華懇談會會長的平沼赳夫經濟產業大臣與林信義經濟部長會談時，雙方同意在民間層次進行

註⑦ 訪談，交流協會台北事務所人士，2008 年 4 月 25 日。

研究台日 FTA 的優缺點。之後 2002 年 6 月份在「東亞經濟人會議」開始討論，同年 12 月採納「台日 FTA 民間研究中間報告」，2003 年 9 月由經濟界人士啓動廣泛的檢討體制，繼續進行檢討。<sup>⑥</sup>即使經濟產業省的說明如此，但據內田勝久指出，實際上此事不知為何完全停滯協商至今。<sup>⑦</sup>

根據外務省 2002 年 10 月發表的「日本的 FTA 戰略」裡提及台灣問題中指出：

「台灣的平均關稅率全產品 6.1%、非農產品 4.8%，即使透過 FTA 實施撤銷關稅，雙方得到的利益不大。(中略) 不如放進廣泛經濟關係的視野，符合具體的領域，加強策劃經濟關係應該是適當的。」<sup>⑧</sup>

從多數日本交流協會或在台日媒體人士聽到的是日本企業界的意願也不高、外務省也不積極。內田勝久更直接指出日本政府消極地處理台日 FTA 的理由無非是顧慮中國反對的政治理由。<sup>⑨</sup>同時內田指出台灣方面經常把台日 FTA 作為加強台日關係的政治突破。若是如此的話，強化了中國的反對，日方也將採取消極的態度。<sup>⑩</sup>

面臨這些內外環境的變化，台灣方面逐漸修正過去的直接爭取雙邊台日 FTA 的途徑，即推動加入東協加三（中日韓）或者日本政府提倡的「東亞經濟合作協定」的架構。同時台日雙邊的經濟關係上較注重「智慧財產權」、「中小企業合作」等各領域的合作。

## （二）決策者與決策過程

台日間的 FTA 談判連借用「交流協會與亞東關係協會」模型的談判也都還沒有開始，但是依照慣例，如果台日間要進行談判的話，應如下的程序進行。

有關對外 FTA 等的經濟合作協定等談判的權責是站在外交一元化的原則，應該由外務省主導。但該協定涉及的領域有關的省廳，如經濟產業省、農林水產省等的機關也會參與。他們在交流協會與亞東關係協會的協商架構下進行談判。

FTA 等經貿議題上關心的主要行動者相當廣泛，行政部門符合國家利益的 FTA，通常參與談判的外務省、經濟產業省及推動台日關係的交流協會是應該支持的。政治方面，關心台日關係發展的日華懇談會成員及受到特定業界支持的「族議員」也理應保持支持的態度。社會行動者方面，台日 FTA 的結果能使受益的特定企業或業界透過管道，影響該談判的方向。另外，由於 FTA 涉及的面向相當廣泛，尤其必須注意簽訂 FTA 的結果，遭受利益損害的行動者，通常會動員任何辦法阻止該談判的進展。在日本國內其代表是長期受到政府優厚保護的農業部門。事實上，日本政府與他國推動 FTA 談判時面臨最大的阻礙是國內農業部門的壓力團體及農業族議員的抵抗。不過，日本農業水產省人士指出，目前台灣對於日本農產品的進口關稅比較高，若簽訂台日

註⑥ 經濟產業省網站，<http://www.meti.go.jp/topic/downloadfiles/2-1-3.pdf>，2008 年 4 月 29 日。

註⑦ 內田勝久，大丈夫か、日台關係，頁 232。

註⑧ 外務省網站，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku\\_05.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/senryaku_05.html)，2008 年 4 月 29 日。

註⑨ 內田勝久，大丈夫か、日台關係，頁 233。

註⑩ 內田勝久，大丈夫か、日台關係，頁 234。

FTA 的話，將有利於日本的農產品銷往台灣，所以日本的農業部門可能比較不會反對台日 FTA 的簽訂。<sup>80</sup>

再者，更重要的行動者是中國。日本通常與他國談判 FTA 時，很少遇到其他國家的反對。但是台日關係的進展必須受到「一個中國」原則的約束，因此應該本來積極推動 FTA 的外務省、經濟產業省不得不考慮與中國的關係。而且不幸的是日本還沒有和中國簽訂 FTA，因此日本政府的態度是較退縮的。對於該議題，除了特定的學者、智庫提出建言外，<sup>81</sup>媒體及輿論的關心度並不很高。

台日 FTA 談判正式開始的前提下，該談判決策的政治模型應該是廣泛行動者參與的多元主義模型。對外決策模型是廣泛行動者能夠參與的，所以應該是國內政治模型。至於「積極型」或「反應性」的決策類型，因為在此議題上最重要的「外壓」行動者的中國對於該議題不像台灣政要訪日等政治議題般表達強烈的反對或赤裸裸地施壓，<sup>82</sup>至少日本的輿論在該議題上比較沒有注意到中國的態度。<sup>83</sup>但實際上大部分和台灣往來的日本企業也同時和中國往來，而且往來的規模比較大，因此日本企業重視中日間的經濟往來的緣故，對台日 FTA 的問題上採取慎重或不積極的態度。<sup>84</sup>因此日本政府沒有受到企業或業界方面推動台日 FTA 的強大壓力，同時在還沒有和中國簽訂 FTA 的情況下，很難先推動台日 FTA，導致企業界、行政部門皆是「反應型」或甚至「消極型」的態度，因此日訪對於該談判的態度應該屬於「反應型」模型。

總之，雖然該議題應該是屬於台日雙邊關係的議題，但是中國認為涉及到政治議題，因此關注較多，並且表達反對的態度。而且日本經濟行動者的意願也不高的狀況下，台日 FTA 談判無法正式啟動。

### 三、李登輝前總統之訪日：2001 年的「醫療之旅」

李登輝在副總統的任內，曾於 1985 年 1-2 月訪問邦交國烏拉圭的回程中過境舊金山、東京，進行過境外交。後來李登輝擔任總統後，1991 年夏天也有訪日的計劃。當時自民黨內最有勢力的竹下派幹部金丸信前副首相計劃邀請李前總統訪日，不過其他

註<sup>80</sup> 訪談，農業水產省人士，2009 年 3 月 18 日。

註<sup>81</sup> 參閱，淺野和生，日本・台灣 FTA 交渉シュミレーションーアジア太平洋の平和と繁栄のためにー（東京財団研究報告書，2005 年）。

註<sup>82</sup> 中國外交部長唐家璇曾經和日本政要會談時，提過對台日 FTA 的負面看法。請參閱，淺野和生，日本・台灣 FTA 交渉シュミレーションーアジア太平洋の平和と繁栄のためにー，頁 42。

註<sup>83</sup> 民進黨政府時期在北京日本大使館工作人士指出，與當時中國政府、學界交換意見時，由於當時的中日關係相當緊張，因此中國政府對台日關係的進展相當敏感，常常針對日本對民進黨政府的寬容、曖昧的態度提出疑義，但是對於中國方面批評台日 FTA 事宜幾乎沒有印象。訪談，前外務省人士，2008 年 9 月 19 日。筆者研判，中國當然對台日 FTA 的進展有關心，但當時更關心的議題是台日政治、安全交流以及前總統李登輝訪日等議題為主，因此屬於經濟交流範疇的台日 FTA 並不是最優先考量的順序，因此中國方面可能較少提到這議題。

註<sup>84</sup> 外務省人士指出類似的觀點，雖然台日 FTA 無法進展的理由之一是中國的存在，但是日本政治經濟界都對台日 FTA 沒有那麼熱衷的態度也是事實。訪談，外務省人士，2008 年 11 月 5 日。

親台議員的大老藤尾正行、佐藤信二，由於不滿意李登輝不尋求日華懇大老的協助，而找金丸信，對此提出李前總統的訪日應該以總統身分邀請等的意見，因而作罷無法成行。<sup>⑤</sup>

1994 年的廣島亞運、1995 年的大阪 APEC 李前總統皆無法實現訪日，日本在此過程中面臨中國的強大壓力，對李登輝訪日的議題採取消極的態度。台灣方面也顧及不讓日本政府為難，不再要求讓現任總統訪日。因此日本方面對卸任的前總統何時、並且能以何種理由訪日，已成為台日之間最關心的議題。

在此探討的個案研究，主要探討 2001 年 4 月李前總統以治療心臟為由訪日的「醫療之旅」。卸任總統的訪日，如果是醫療的層面應該屬於人道問題或按照日本國內出入境管理相關法規處理的問題，但是中國政府仍然將李前總統的訪日問題視為台日關係的突破，因此對日本政府加以施壓，日本決策人士對此議題也意見分歧，因此李前總統的訪日成為複雜的政治問題。由於這議題並不是透過台日談判來決定，而是由日本單方面決定的事項，因而在此主要關注決策過程及重要行動者的互動關係。

### （一）決策過程

2001 年 4 月 5 日，日本報紙報導李前總統向日本提出訪日意向的非正式探詢，根據消息李前總統希望 4 月下旬訪美時順便到日本接受心臟的治療。<sup>⑥</sup>同時當時即將辭職的首相森喜朗指示外務省研議李前總統訪日的簽證事宜。10 日外交部發言人表示李前總統已經申請赴日簽證，11 日李前總統本人也證實申請赴日簽證。日本方面的反應則顯示出政府各部門對此議題沒有共識，11 日福田康夫官房長官在記者會中表示未受理簽證的申請，12 日衛藤征士郎外務副大臣在記者會中提到李前總統已申請簽證。負責接受簽證申請的交流協會則對外說明「李前總統提出了資料，但沒有受理」，但卻出現李前總統的代理人說「好好地交給交流協會」、「文件在交流協會台北事務所」的羅生門狀況。15 日李前總統召開記者會表示 10 日已經申請訪日簽證及日本政府說謊，並且強調赴日就醫的需要性。20 日日本政府基於人道考量，以醫療目的為限及不從事政治活動的條件下同意發給李前總統的簽證。<sup>⑦</sup>其過程的發展整理如表 3。

註⑤ 松田康博，「台湾の民主化と新たな日台関係の模索——一九八八～一九九四年——」，川島眞、清水麗、松田康博、楊永明，*日台關係史 1945-2008*（東京：東京大學出版會，2009 年），頁 158。

註⑥ 參閱如下文獻，中川昌郎，*李登輝から陳水扁へ 台湾の動向 1995～2002*（東京：財団法人交流協會，2002 年），頁 656-661。劉冠劭，「從李前總統訪日看日本外交決策過程」，*問題與研究*，第 40 卷第 5 期（2001 年 9、10 月），頁 8。

註⑦ 發給李前總統的赴日簽證是 15 天有效的單次簽證。同日美國政府也同意發給李前總統的簽證，但是美國的簽證為有效期間 5 年的多次簽證。因此如果李前總統希望再訪日，必須申請簽證。這些日美的對比來看，日本對李前總統訪日問題採取相當謹慎的態度。



表 3 李登輝前總統醫療之旅大事紀

日期	事件
4月5日	(日) 日本媒體報導李前總統對日方提出訪日意向的非正式探詢。森喜朗首相向外務省指示進行相關研議。
10日	(台) 李前總統透過朋友向交流協會台北事務所申請赴日簽證。 (日) 交流協會向外界說明「雖然提出資料，但是沒有受理」。
11日	(日) 福田康夫官房長官在記者會中指出，沒有受理李前總統的簽證申請。讀賣新聞、每日新聞的社論呼籲日本政府發簽證給李前總統。 (台) 陳水扁總統向山下交流協會台北事務所所長指出，如果未能實現李前總統的訪日，台日關係將受到不良的影響。
12日	(日) 衛藤征士郎外務副大臣表示，李前總統已經申請赴日的簽證。
15日	(台) 李前總統召開記者會，表示日本政府所說明的沒有申請是說謊，同時強調赴日就醫的需要性。
16日	(日) 福田官房長官在記者會指出，基於人道觀點的因素考量，發給李前總統簽證。 (台) 田弘茂外交部長指出，日方沒有發簽證給李前總統，影響台日關係。 (中) 外交部發言人強烈表達反對李登輝的訪日。
20日	(日) 日本政府正式宣布發簽證給李前總統。 (中) 在北京的王毅副外長向日本的駐中國大使阿南惟茂提出嚴正的抗議。在東京中國駐日本大使陳健向川島裕外務事務次官抗議日本政府決定承認李登輝的訪日。
22-26日	(日) 李前總統赴日就醫。
25日	(中) 中國政府向日方通知李鵬全國人大委員長的訪日計劃延期。
26日	(日) 森喜朗卸任、小泉純一郎上台。

資料來源：筆者自行整理。

李前總統一行 22 日赴日本大阪，24 日赴岡山縣倉敷市的醫院住院接受治療，26 日回台。李前總統停留日本期間只有在大阪城公園散步時接受媒體的訪問之外，沒有參加任何公開或政治的活動。

## (二) 決策者與決策過程

李前總統的訪日問題和前述兩項實務議題不同，不是台日雙邊談判決定，針對李前總統的申請簽證，端視日本政府單方面的決定。當時的一般台灣住民申請赴日簽證事宜，在台灣交流協會台北事務所的領事部門是按照標準作業程序 (SOP) 決定是否發給簽證。即使李前總統是卸任的總統身分，但是台日外交當局必須考慮禮遇通關及在日本國內的維安問題，因此李前總統的訪日問題是必須由決策核心人士做最後決定的高層次政治議題。

卸任總統訪日問題成爲政治化的最大原因是日本決策圈對此議題的看法嚴重分歧。在日本的對外事務中，經常出現「執政黨贊成、在野黨反對」的狀況，但對李前總統的訪日議題，不僅執政黨裡有「贊否兩論」，而且在野黨之間也有不一致的意見。表 4 是日本政治人物對於發給李前總統簽證的立場。

決策核心的首相官邸，森首相及安倍官房副長官贊成，福田官房長官則反對（後來同意）。內閣閣員平沼經產相、齋藤防衛廳長官等重要閣員贊成，卻遭到重視對中國關係的河野外務大臣、橋本前首相反對。更有趣的現象是外務省裡面也出現分裂的狀態，副大臣及事務次官贊成，負責包含中國整個亞太事務的亞細亞太平洋洲局長卻反

對。

表 4 日本政界對發給李前總統簽證的立場

	贊成	反對或採取慎重的態度
首相官邸	森首相、安倍官房副長官	福田官房長官（後來改變立場）
內閣閣員及國會領袖	平沼經濟產業大臣、齋藤防衛廳長官、麻生經濟財政擔當大臣、笹川科技廳長官、綿貫眾議員議長	河野外務大臣、橋本行政改革擔當大臣（前首相）
外務省	衛藤副大臣、川島事務次官	河野大臣、槇田亞太局長
聯合政府	扇保守黨黨魁（兼任國土交通大臣）	神崎公民黨代表
在野黨	鳩山民主黨代表、小澤自由黨黨魁	志位共產黨書記長、土井社民黨委員長

資料來源：筆者自行整理。

雖然對此議題有贊成與反對兩種意見，但是雙方的確站在國家利益的立場主張其意見。首先反對或採取慎重的態度者之考量是李前總統的訪日影響到中日關係。尤其當時農產品貿易及日本教科書問題等因素，中日兩國關係陷入緊張的狀態，因此若日本政府再同意李前總統的訪日必定是雪上加霜，導致中日關係嚴重倒退或惡化。贊成者認為，發給簽證是涉及國家主權問題，本來不必考慮他國的動向，並且卸任總統的訪日不應該成為政治問題，因而不違背「一中原則」，而且基於人道考量更沒有理由拒發簽證。

由事件的過程來看，由李前總統 15 日召開的記者會中強調赴日就醫的必要性之後，日本政府的決策核心雖然沒有採取積極的態度，但至少站在人道考量，很難找到拒絕發簽證的理由，逐漸傾向附帶條件的同意發給簽證。在此過程中，對日本輿論擁有一定影響力的媒體，尤其報社積極主張李前總統的訪日，如保守的產經、讀賣新聞，及經常有「親中」或「左派」論述的朝日和每日新聞，即使對李氏訪日立場的強調程度有微妙地不同，但是似乎一致地支持李前總統的訪日。

局外的行動者也多少影響日本政府的決定，即中國與台灣。中國政府一直關注李前總統訪日問題的過程。16-17 日日本政府傾向於發給李前總統簽證後，中國政府在北京、東京同時發表堅決反對李前總統訪日的一貫立場，20 日日本政府正式決定發給簽證後，北京的王毅外務次官向日方提出正式的嚴正抗議，同時言及對抗的措施。另外，即使李登輝為卸任總統，但是台灣民進黨政府不斷地向日方關切李登輝的訪日問題。即陳水扁總統、田弘茂外交部長個別向日方表示，如果沒有同意讓李前總統訪日，必定影響到台日關係的發展。因此，中國、台灣政府的立場也某些程度影響到日本政府的決定。

單純的議題卻政治化的另一個理由是最高決策者森喜朗首相的決策風格與當時的權力狀態應該有密切的關係。劉冠劭指出日本首相的領導風格分為「目的志向型」、「組織配慮型」（重視共識的「組織調整型」）。<sup>88</sup>由於在決策時重視共識的內閣制度，

註<sup>88</sup> 劉冠劭，「從李前總統訪日看日本外交決策過程」，頁 12。

因此過去大部分首相的決策風格屬於「組織調整型」。<sup>⑧</sup>森首相在此的決策過程中如指示外務省研議有關李前總統申請簽證的事宜，希望外務省與執政黨之間有共識後，最後階段再親自拍板決定，但是在此過程中由於當時森首相 4 月初已經宣布辭去首相職位，在等新首相上台的階段，因為無法發揮領導該決策過程，因此一直遲延，其決定時機錯過黃金時機。

決定發給李前總統簽證的決策政治模型受到廣泛行動者的關切，因此屬於多元主義模型。對外決策模型，雖然最後階段排斥內外的反對意見，或許接近決策核心人士之間協商決定的政府政治模型，但是該過程中，不僅決策核心，而且外部勢力（尤其中國）也關心此議題的進展，因此應該屬於國內政治模型。「積極型」或「反應型」的決策類型方面，由於李氏訪日不是日本方面主導策畫，對於李前總統申請赴日簽證的對應措施，應該屬於「反應型」的決策類型。「外壓」方面，主要來自中國政府的堅決反對，但是也有來自台灣政府的支持立場。日本政府做決策時，必須考慮同意或不同意發給李前總統簽證後的中日、台日關係的影響，站在國家利益的大局觀點決定。因此雖然這議題中，日本感受到來自中國前所未有的施壓，但是這次的決策中並沒有成爲最關鍵的因素。

總之，雖然這議題本來屬於台日實務問題的範疇，但是中國政府認爲此議題涉及到中日關係中應該遵守的「一中原則」的高度敏感政治問題，因此強烈的反彈，變成爲高層次的政治議題。即使日本政府受到中國的壓力甚至威脅，並且了解對短期內的中日關係有負面的影響，但是最後顧全大局還是決定發給李前總統簽證，同意讓李前總統訪日。

最後表 5 是「台日駕照相互承認之協定」、「台日 FTA」、「李前總統訪日」政策過程的比較。

表 5 台日駕照相互承認之協定、台日 FTA 與李前總統訪日問題的比較

	台日駕照相互承認之協定	台日 FTA	李前總統訪日問題
談判行動者	交流協會（外務省、警察廳）	交流協會（外務省、經濟產業省）	無談判，由日本單方面決定
關心的行動者	日華懇談會、地方政府、觀光業界	日華懇談會、族議員、廣泛經濟行動者	幾乎所有的行動者
反對、抵抗勢力	幾乎沒有	中國	中國、部分親中人士
四個政治模型	多元主義模型	多元主義模型	多元主義模型
對外政策過程	國內政治模型	國內政治模型	國內政治模型
主要行動者	準行政部門	準行政部門、民間	政治高層
外壓的有無	幾乎沒有	有（中國）	有（中國、台灣）
政治敏感度	低	中	高
積極或消極型	積極型或至少自主性高	反應型或消極型	反應型，有自主性
成果	○	×	○

資料來源：作者自行整理。

註<sup>⑧</sup> 比較接近「目的志向型」的代表人物是小泉純一郎。

## 伍、結 論

筆者整理日本的政治模型、日本對外決策模型，同時探討參與日本的對台政策參與的行動者角色。之後借用這理論架構來進行事例研究。結論可參考表 5「台日駕照相互承認之協定」、「台日 FTA 談判」與「李前總統訪日問題」的比較。

參與談判的行動者，前兩者在交流協會的架構之下由外務省、警察廳、經濟產業省等行政單位參與。李前總統訪日問題不是由談判決定，而是日本政府高層決定。關心駕照協定方面的行動者，除了日華懇談會的國會議員之外，還有振興觀光有關的部門及地方政府、觀光業界；FTA 方面，關心的行動者，同樣地除了日華懇談會的議員以外，還有擁有特定利益的業界及族議員；幾乎所有的行動者關心李前總統訪日問題。另外，有關對該議題反對或抵抗的行動者，「台日駕照相互承認之協定」幾乎沒有，「台日 FTA」的反對者是推動 FTA 外交的中國，李前總統訪日的反對者為中國，支持者為台灣。

政治模型上三者皆是多元主義模型。對外決策模型方面，「台日駕照相互承認之協定」幾乎沒有遭受政治和外來的干擾，談判的負責人士按照 SOP 進行，因此似乎屬於「組織過程模型」，但是該議題屬於經濟議題，經濟行動者不太可能完全被排斥，因此應該屬於國內政治模型。「台日 FTA」是受到有形與無形的中國壓力及各種複雜的因素的影響，政府根本無法著手推動談判，仍然在停滯的研究階段，但是如果開始正式談判應該屬於國內政治模型。李前總統訪日問題應該屬於實務的議題，但是日本國內、中國、台灣等多樣行動者的動向影響決策，因此仍然屬於國內政治模型。政治敏感度方面，「台日駕照相互承認之協定」問題屬於低度，「台日 FTA」則因為中國沒有明顯的強烈表態，筆者認為是中度，李前總統訪日的政治敏感度是高的。

最後，日本採用的對外政策的類型是屬於反應型（Reactive）或積極型（Active）？「台日駕照相互承認之協定」雖是日本接受台灣的建議而開始行動，但決定時是考慮國家及台日關係利益來決定的，所以可說是屬於積極的或自主性高的決定；「台日 FTA 談判」由於日方的行動者若干感受到中國的影響，因此並不積極的處理，屬於反應型或甚至是消極型；「李前總統訪日」是針對李前總統申請赴日簽證的日本政府之對應，因此應該屬於反應型。不過至少日本不顧中國的強烈反對，卻同意發給簽證的決定是擁有自主性的決策。

總之，三個台日關係中的實務議題的成敗皆與中國因素確實有關係。「台日駕照相互承認之協定」議題上，由於中國國內的駕照制度並沒有採用統一的規定，中日之間幾乎沒有討論過「中日駕照相互承認之協定」事宜，可以說中國對這議題的關心度不高，因此台日間的談判能夠比較順利地完成。FTA 議題方面，中國不但與東協等亞洲國家積極推動，而且當然希望與日本簽訂 FTA 協定，因此高度關心台日是否簽訂 FTA。雖然日本方面沒有受到赤裸裸的壓力，但是不得不考慮中國因素，因而影響到日本行動者的行為，但是同時重要的原因是日本各界衡量中國對台日 FTA 的態度、簽訂台日 FTA 所產生的經濟利益等所有的因素之後，日本各界採取不積極的態度。李前

總統訪日問題，中國對此議題的進展一直關切，而且向日本政府表達明確的反對，並且日本決策圈的意見也有分歧，最後以森喜朗首相為核心的高層顧及整個大局決定發給簽證。

\* \* \*

(收件：97 年 9 月 15 日，接受：98 年 6 月 23 日；責任校對者：莊家梅)

# Japan's Taiwan Policy, Its Organizations, Institutions, and Processes: Examples of the Agreement on the Mutual Recognition of Driver's Licenses, the Taiwan-Japan FTA, and the Visit of Former President Lee Teng-Hui in 2001

*Tadahiro Ishihara*

Assistant Research Fellow  
Second Division  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

Diplomatic relations between the Republic of China (Taiwan) and Japan were broken in 1972 - although non-governmental exchanges have continued through the post-Cold War period - and are now entering new era. Despite the lack of formal diplomatic relations, non-governmental exchanges that focus on close economic and trade ties and a multiplicity of cultural exchanges have promoted the smooth development of bilateral relations. Due to the diplomatic break-off, substantive relations need to be conducted through non-governmental organizations such as the “Interchange Association Japan(IAJ)” and the “Association of East Asia Relations”.

The main purpose of this article is to examine Japan's policy toward Taiwan, which is rooted in a structure of special mutual relations. It discusses the organizations, institutions, processes and actors involved in this interaction. Furthermore, an attempt is made to construct a model of Japan's policy toward Taiwan through an analysis of three events: the current

agreement on the mutual recognition of driver's licenses, the visit of former President Lee Teng-Hui to Japan in 2001, and the yet to be achieved "Taiwan-Japan Free Trade Agreement (FTA)" in order to identify the critical factors deciding success or failure.

Keywords: Foreign policy; Taiwan-Japan relations; Informal relations;  
China factor

## 參考文獻

### 一、中文

王金平，「第三條路，重返國際社會：談國會外交」，政治大學社會科學院行政管理專題講座，2009年5月14日於政治大學。

石原忠浩，日本對中共的經濟外交：ODA 的研究（台北：政治大學東亞研究所博士論文，2004年），頁147、170、190。

外務省網站，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/mofa.html>，2008年4月21日。

交流協會台北事務所網站，[http://www.koryu.or.jp/taipei-tw/ez3\\_contents.nsf/04/23F7EEF37A9DC4334925735C0029CBD2?OpenDocument](http://www.koryu.or.jp/taipei-tw/ez3_contents.nsf/04/23F7EEF37A9DC4334925735C0029CBD2?OpenDocument)，2008年4月14日。

吳學文、林連德、徐之先，當代中日關係（1945-1994）（北京：時事出版，1995年），頁463。

劉冠劼，「從李前總統訪日看日本外交決策過程」，問題與研究，第40卷第5期（2001年9、10月），頁1~21。

蔡增家，「經濟能夠打破政治的藩籬嗎？2000年之後台日關係的轉變」，遠景基金會季刊，第7卷第3期（2006年），頁75~103。

經濟產業省網站，<http://www.meti.go.jp/information/recruit/>，2008年4月21日。

### 二、英文

Akitoshi, Miyashita and Yoichiro Sato, *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific: domestic interests, American pressure, and regional integration* (New York: Palgrave, 2001), pp. 37~61.

Akutsu, Hiroyasu, "Tokyo and Taipei Try to Tango," *Far Eastern Economic Review* (January/February, 2007), pp. 31~35.

Allison, T. Graham and Zelikow Philip, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis: Second Edition* (New York: Longman, 1999), p. 255.

Allison, T. Graham and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," *World Politics*, Vol. XXIV (1972), pp. 40~79.

Arase, David, "Japan, The Active State? Security Policy After 9/11," *Asian Survey*, Vol. 47, Issue 4 (2007), pp. 560~583.

Calder, Kent, "Japanese Foreign Economic Policy Formation," *World Politics*, Vol. 40, No. 4 (1988), pp. 517~541.

Cohen, Stephen D., *The Making of United States International Economic Policy: principles, problems, and proposals for reform*, Forth Edition (Westport, Connecticut: Praeger, 1994).

Destler, I. M., *Presidents, bureaucrats, and foreign policy: the politics of organizational reform* (N.J.: Princeton University Press, 1972).



Kellerman, Barbara, "Allison Redux: Three More Decision-Making Models," *Polity*, Volume XV (3) (1983), pp. 351~367.

Green, Michael, *Japan's Reluctant Realism* (New York: Palgrave, 2001).

Halperin, Morton H., "The Decision to Deploy the ABM: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration," *World Politics*, Vol. XXV (1972), pp. 62~95.

Hilsman, Roger, *The politics of policy making in difference and foreign affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics, Second Edition* (New Jersey: Prentice Hall, 1987), pp. 115~272.

Hirata, Keiko, "Cautious proactivism and Reluctant Reactivism: Analyzing Japan's Foreign Policy Toward Indochina," in Miyashita Akitoshi and Sato Yoichiro, eds., *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific: domestic interests, American pressure, and regional integration*, pp. 75~99.

Maswood, S. Javed, eds, *Japan and East Asian Regionalism* (New York: Routledge, 2001), p. 133.

Potter, David and Suelo Sudo, "Japanese Foreign Policy: No Longer Reactive?" *Political Studies Review*, Vol. 1 (2003), pp. 317~332.

Rosati, Jerel A., "Ignoring the Essence of Decision making," *International Studies Review*, Volume 3, Issue 1 (Spring 2001), pp. 178~181.

Rosati, Jerel A., "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective," *World Politics*, Vol. XXIII (1981), pp. 234~251.

Smith, Steve, "Perspective on the Foreign Policy System: Bureaucratic Politics Approaches," Michael Charke and Brian White, eds., *Understanding Foreign Policy Systems Approach* (England: Edward Elgar, 1989), pp. 109~134.

Sun, Jing, "Japan-Taiwan relations: Unofficial in name only," *Asian Survey*, Vol. 47, Issue 5 (2007), pp. 790~810.

### 三、日文

「アジアオープンフォーラム」事務局，「アジアオープンフォーラム」の 12 年間（東京：アジアオープンフォーラム事務局，2000 年），頁 6、163。

「文化の角度から中國大陸問題をみる」（1971 年 12 月 20 日，台北中央日報社説），問題と研究，3 月号（1972 年），頁 30~31。

内田勝久，大丈夫か、日台關係（東京：産経新聞出版社，2006 年），頁 81。

久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、眞淵勝，政治學（東京：有斐閣，2003 年），頁 478。

中川昌郎，李登輝から陳水扁へ 台湾の動向 1995~2002（東京：財団法人交流協會，2002 年），頁 656~661。

内山融，小泉政権：「パトスの首相」は何を変えたのか（東京：中央公論社，2007 年），第 3 章。

- 平川幸子，「『二つの中國』ジレンマ解決への外交枠組み－『日本方式』の一般化過程の分析」，*國際政治*，第 146 號（2006 年），頁 140~155。
- 石井明、朱建榮、添谷芳秀、林曉光編，*記錄と考證 日中国交正常化 日中平和友好條約締結交渉*（東京：岩波書店，2003 年），頁 425。
- 交流協會台北事務所編，*日台關係と台灣情勢*（台北：交流協會台北事務所，各年各月版）。
- 李恩民，*轉換期の中國・日本と台灣－一九七〇年代中日民間經濟外交の経緯－*，（東京：御茶の水書房，2001 年），頁 256、274。
- 林金莖，*梅と桜土戦後の日華關係*（東京：サイマル出版社，1984 年），頁 602~603。
- 佐藤英夫，*現代政治學叢書 20 對外政策*（東京：東京大學出版會，1989 年），頁 39。
- 松田康博，「台湾の民主化と新たな日台關係の模索－一九八八～一九九四年－」，川島眞、清水麗、松田康博、楊永明，*日台關係史 1945-2008*（東京：東京大學出版會，2009 年），頁 153~171。
- 松田康博，「日台關係の安定化と變化への胎動（1979-87 年）」，川島眞、清水麗、松田康博、楊永明，*戦後日台關係史の綜合的研究*，頁 72~90。
- 村松岐夫、辻中豐、伊藤光利，*日本の政治<第二版>*（東京：有斐閣，2001 年），頁 62、73、79。
- 信田智人，「對外政策決定－『小泉外交』における政治過程」，日本國際政治學會編，田中明彦、中西寛、飯田敬輔責任編集，*日本の國際政治學 第 1 卷 學としての國際政治*（東京：有斐閣，2009 年），頁 93~111。
- 信田智人，*冷戦後の日本外交*（東京：ミネルヴァ書房，2006 年），頁 4、105~109。
- 恒川惠一，*現代政治學叢書 16 企業と國家*（東京：東京大學出版會，1996 年），頁 189。
- 財團法人交流協會，*財團法人交流協會の概要*（台北：財團法人交流協會，2003 年 5 月），頁 2。
- 徐年生，「戦後の日台關係における日華議員懇談會の役割に関する研究：1973-75」，*北大法學研究科ジュニアリサーチジャーナル 10*（2004 年），頁 123~151。
- 草野厚，「對外政策決定の機構と過程」，有賀貞、宇野重昭、木戸翳、山本吉宜、渡邊昭夫編，*講座國際政治 4 日本の外交*（東京：東京大學出版會，1989 年），頁 53~92。
- 添谷芳秀，「吉田路線と吉田ドクトリン－序に代えて」，*國際政治*，第 151 號（2008 年 3 月），頁 1~17。
- 曾永賢，「日華中國大陸問題研究會議を回顧して」，*問題と研究*，5 月号（2003 年），頁 97~102。
- 淺野和生，*日本・台灣 FTA 交渉シュミレーション－アジア太平洋の平和と繁榮のために－*（東京財團研究報告書，2005 年），頁 42。
- 飯島勲，*実録 小泉外交*（東京：日本經濟新聞社，2007 年）。

楊永明，「東アジアの構造変動と日台関係の再編」，川島眞、清水麗、松田康博、楊永明，戰後日台關係史の綜合的研究（東京：2006 年度（財）交流協會日台交流 CENTER 共同研究事業成果報告書，2007 年），頁 103~123。

緒方貞子著，添穀芳秀譯，戰後日中、米中關係（東京：東京大學出版會，1992 年），頁 146。

讀賣新聞社政治部，外交を喧嘩にした男 小泉外交 二〇〇〇日の眞実（東京：新潮社，2006 年）。