

蔡英文上台后台湾对外关系前景分析

□ 孙 云 赵 凯

摘 要: 蔡英文于2016年上台后,两岸关系面临诸多变数,这种变数不仅仅来自于具体的两岸事务中,还体现在国际社会上。蔡英文上台前后已经多次阐述了其“外交”政策,其对外交往也在逐渐展开。本文在回顾台湾对外交往历程的基础上,具体分析了蔡英文的对外政策,辅以其具体的政策实施情况对台湾的对外前景做大概预测。本文认为,期望“让台湾走向世界”的蔡英文由于国际现实状况及其没能在两岸关系上做出良好的表态,其“国际空间”很难得到扩大,具体的对外交往或许也只能以严肃的议题开始,以荒谬的闹剧结束。

关键词: 台湾; 蔡英文; 对外关系;

DOI:10.16650/j.cnki.xdtwyj.2016.05.008

一、蔡英文对外政策检视

蔡英文从2015年2月15日登记参加“总统选举”到如今甫任就职,曾四次系统地阐述其外交政策。第一次是在其“赴美面试”时于2015年6月1日在《华尔街日报》上发表的署名文章“Taiwan Can Build on U. S. Ties(台美关系更上层楼)”中提出了台湾对外关系的四大支柱,即扩大与美国多面向的合作、找出台湾可以参与并有利于国际社会的国际性计划、透过贸易多元化保护台湾的经济自主性、增进与中国(大陆)有原则性的互动^①。第二次是在2015年9月22日出席民进党29周年党庆“外交使节”酒会时以党主席名义发表的对外政策,在其中蔡英文首次提出了“新南向政策”。第三次是在其竞选“总统”时,在三轮的电视政见发表会上所做的关于其对外政策部分的阐

述;第四次是在其“520 就职演说”中所提到的“区域和平稳定和‘外交’与全球性议题”部分。综合四次的论述以及蔡的一系列行为来看,蔡英文的对外政策可以归纳为以下几点:

(一) 美日仍为传统的对外交往重点

蔡英文在2015年5月份被民进党正式提名参选后的参访第一站便去了美国,而2015年10月蔡英文的第二站选择了日本,美日对于台湾尤其是民进党的重要性可见一斑,因此,在可预见的将来,美日仍将是台湾对外工作的重点,并且,蔡英文执政下的台湾会比马英九时期更加依赖日本,可从以下几点观之:

第一,从选前到当选后的一系列谈话看,蔡英文比较重视美日关系。比如其在《华尔街日报》发表的文章中提到“美国毫无疑问是台湾‘最重要’的合作伙伴(most important strategic

作者简介:孙云,厦门大学台湾研究院教授,两岸协创中心平台执行长;赵凯,厦门大学两岸协创中心研究生。

partne)”,“一个与美国稳固的、全面性且持续的伙伴关系(a strong, comprehensive and enduring partnership),是台湾整体‘国家安全’的基础”^②。在民进党29周年党庆“外交使节”酒会以及就职演说中也都提到要基于“共同的价值观念基础”,“持续深化与美国、日本、欧洲在内的友好民主国家的关系”^③。

第二,从蔡英文就职前后的一系列动作看,蔡英文频频向美日示好。首先在人员调整上,蔡英文上台后三天即更换“驻美代表”,并在发布新任“代表”时竟将“代表”改称为“大使”。任用由在美国政学两界拥有充沛人脉关系的吴钊燮担任“国安会秘书长”,由曾担任“行政院长”及民进党前主席,并代表民进党参选过“副总统”和“总统”的谢长廷担任“驻日代表”,这样的人员安排都显示了蔡英文对美日的重视。其次在“美猪”议题上,蔡英文和民进党曾经以捍卫民众健康为由抗议含有瘦肉精的美猪进口,甚至喊出“美猪进口、‘总统’下台”的口号,但蔡英文在竞选时却含糊表示不排除开放美猪进口台湾,而在民进党胜选后,彼时的准“农委会主委”曹启鸿在未就职前就对外放风称民进党上台后应会开放进口美国猪肉,民进党过去曾经大力挾伐的政策,胜选后的态度却出现了一百八十度的大转弯,此举被认为是台当局枉顾岛内民众生计与健康,以开放美猪为筹码换取美国支持其加入TPP,此外,也显示了蔡当局未来的“重美亲日”的国际战略格局安排。最后在冲之鸟礁问题上,蔡英文更是为向日本示好而丧失立场,蔡英文在谈及冲之鸟礁的名称及归属问题时,不再坚持冲之鸟是“礁”而非“岛”的说法,而改口称在此问题上没有特定的“法律立场”。这些都体现了其紧跟美国、靠拢日本的对外政策倾向。

第三,从民进党的政党属性看,民进党除了有“反中”、“台独”的意识形态外,还具有“亲

日”基因,民进党亲日的思想基础一方面来自于党内独派大佬的“反中”思维,另一方面是受到李登辉媚日史观的影响,因此,“联日抗中”成为民进党一向的“外交”手段。2016年5月6日,台日“冲之鸟礁”渔权争议事件还未妥善解决之际,台“立法院”就宣告成立“台日交流联谊会”,日本首相安倍晋三的胞弟岸信夫还特别偕同5位日本自民党众议员前往参与,以显示日方高层与民进党的“深厚友谊”。在台日渔权争议事件中,被形容为“逢日脚软”的民进党居然还高调指责马英九的护渔行为是破坏台日关系,此外,民进党籍“立法院长”苏嘉全还呼吁要从维护台日关系的大局出发,拒绝了台湾渔民的请愿。因此,可以预见,基于民进党共同对抗大陆的一贯立场,台日双方未来的政治、经济甚至安全关系或将进一步强化。^④

(二) 推行“新南向政策”

关于“新南向政策”,蔡英文强调“我们重视的另外一个国际议题,是深化与东南亚及印度的关系,过去,台湾的‘南进政策’主要是引导台湾企业增加在东南亚国家的投资”,而在“新南向政策”下,“贸易与投资仅仅会扮演其中的一个合作面向”,台湾与南亚和东南亚“多元、多面向的伙伴关系亦建立于双方的民间交流、文化、教育研究等多方面的连结,即强化对东协和印度的整体关系”^⑤。对于蔡英文的“新南向政策”,我们可以从以下三个角度来解读:

第一,蔡英文的“新南向政策”只是前几次“南向政策”的升级版。几次南向政策都是想要借着经贸交流来发展与东南亚和南亚国家的实质关系,并借由分散投资来尽力减少甚至摆脱大陆的影响和牵制。而蔡英文的“新”主要体现在南向的范围和领域上,首先在南向的范围上从以前的东南亚扩展到南亚;其次在合作领域上从经贸延伸到更多元的合作领域,包括文化、教育、卫生等,也就是蔡英文所强调的

“整体关系”。

第二,蔡英文的“新南向政策”只是点出施政和资源投入的重心,而非开拓处女地。从历届台湾当局的政策看,不管是国民党执政还是民进党执政,“南向政策”本身是一直持续存在的,只不过受重视的程度有差别。李登辉及民进党执政时,想要减少对大陆的经济依赖,故而着力推动南向,而过去几年马英九实际上也在推行南向政策,只不过不提“南向政策”的名称罢了,从这一点来看,蔡英文的“南向”其实并无新意。

第三,违反市场经济规律的“新南向政策”可能很难取得实质效果。过去几次“南向政策”失败的主要原因就是台当局不顾价格和成本等市场信息强力推行,这种反市场而行之的“南向政策”最终失败其实并不意外。而与前几任相比,蔡英文所面临的或许是一个由于大陆人力、土地等成本的上升而造成的一个更容易执行政策的市场环境,但同时也应当看到中国大陆在基础设施、两岸文化等方面仍然对南亚和东南亚具有优势,因此市场环境所带来的推力或许会使两岸的贸易与投资有所下降,但想要靠“南向”来转变台湾对外贸易与投资的重点方向,甚至放弃大陆市场是不现实也是不可行的,因此,基于中国大陆和东南亚在发展阶段、市场规模、便利性及安全性等方面的差异,“南向”和“西进”应当是两条互补的路线,而不是平行或彼此替代的政策。^⑥2015年,中国大陆及东南亚是台湾前两大出口市场,出口依存度分别达39.8%及20%,台湾对中国大陆市场的依赖程度要大于东南亚,因此,如果蔡英文真的想以“南向”来取代“西进”,那就需要台湾做出相当大幅度 and 相当长时间的调整,并且,仅靠“新南向政策”也无法完全填补台湾经济发展所需的动力及市场。

(三) 强调多元的对外交往以及非政府组

织的作用

强调多元的“外交”以及重视非政府组织的作用是台湾对外交往早已有之的策略,李登辉的“务实外交”、陈水扁的“多元外交”以及马英九的“活路外交”实质上都是强调以除官方途径之外的多种方式来拓展其“国际空间”,而蔡英文与前几任在途径的选择上具有以下特点:

第一,更加注重意识形态与软权力。所谓的“民主”一直是反对运动出身的民进党所强调的价值观,台湾也一直以此来彰显其对大陆的“优势”,并用来拉拢美日以及欧洲建立所谓的“价值同盟”。蔡英文在参选后的多次讲话中也一直强调台湾的民主成就及其与世界民主国家共同的价值选择,此外在对外交往的具体方式上,蔡当局更加注重软权力,比如通过人道援助、灾害救援、疾病防治、减缓气候变迁等方式来进行交往。然而,单单强调民主与自由等所谓“普世价值”,而绝口不提儒家价值观,这样的态度或许可以反映蔡英文一贯的“反中”、“离中”心态下紧贴美日的思维策略。

第二,更加重视非政府组织的作用。蔡英文认为,台湾在拓展国际关系时,其“与岛内外非政府组织所缔结的长期伙伴关系,将扮演核心的角色”,并强调“透过非政府组织,寻求开拓更多新兴领域,让台湾在世界各地作出更有意义的贡献”^⑦,对于利用非政府组织来扩大“国际空间”,台当局的思路是明确的,相比于依靠官方途径的传统模式,非政府组织在对外交往中更加灵活,尤其是对于台湾来讲,此种交往模式更容易取得实际效果。而在利用非政府组织进行交往的具体实践中,陈水扁时期曾经成立“非政府组织国际事务委员会”来推动岛内NGO参与国际事务,而蔡英文则宣布要建立一个非政府组织的国际中心,可以看出,蔡英文或许在交往方式上要比陈水扁更为稳健,但在

交往目标上却更具野心。

(四) 谋求“坚强而活跃的国际关系”

蔡英文认为,“台湾在世界上的定位,必须以坚强而活跃的国际关系作为前提,这是确保台湾安全的基础”^⑧,并声称“让台湾走向世界,也要让世界走进台湾”^⑨,相比于其2012年竞选时所宣称的“从世界走向中国大陆”,蔡英文的“格局”似乎更为宽阔了,而蔡英文谋求走向世界的方式主要有两个:

第一,希望在亚太区域事务中有更多的参与。蔡认为,美台关系曾是亚洲地区和平与稳定的基石,而作为美国“重返亚太”战略的一枚棋子,台湾当然应该在亚太地区有更多的发言权,这样不仅可以借此拉近与美国的关系,进而谋求加入TPP,还可以仰仗美国反制中国大陆,双方可以说是各取所需。而蔡所要参与的区域事务又主要分为两类,第一类是区域内的经济合作,蔡认为,台湾与区域内许多国家和地区在经济上是互补的,所以应当发挥自身在医疗和电子信息技术方面的优势,进行广泛合作,她所提出的“五大创新研发计划”中就有两项涉及亚洲的区域经济合作,分别是西海岸的亚太医药生技中心和桃园的“亚洲硅谷”;第二类是区域内的安全合作,蔡认为,台湾在区域安全事务中扮演着重要角色,两岸关系也是区域和平与集体安全的重要一环,因此蔡声称台湾要做一个“和平的积极沟通者”,但在具体行为上,蔡一方面宣称要加强与美国的军事合作,另一方面又宣布要以台北的资安、台中的航天及高雄的舰艇为中心建设“国防产业部落”,这种所说非所做,前后矛盾的行为反映了民进党“一切为了选举”的政治追求,也反映了其在维护两岸现状及区域和平上的口是心非。

第二,希望参与更多的国际组织。蔡英文所说的“活跃的国际关系”以及“从台湾走向世界”得以实现的一个重要途径就是参与国际组

织。马英九执政时期,之所以能够在对外事务上有所成就,主要是因为其承认“九二共识”使两岸关系得到缓和,此外,其在参与国际组织时接受了称号的弹性处理也避免了可能的两岸冲突,比如台湾以观察员身份参加世卫组织就是台湾参加国际组织活动的成功范例。民进党在野时一直攻击国民党在国际场合不提“台湾”而提“中华台北”是“卖台”行为,但林奏延到日内瓦参加WHA会议时确也坦然接受了“中华台北”这一称号,还得到蔡英文“没被矮化,不负所望的完成任务”的赞赏之词,民进党这样的转变应当给予肯定,但同时,我们也应当看到,为了短期利益而暂时放弃立场是民进党的一贯行为,蔡当局必须意识到,台湾参加国际组织活动,是为了解决台湾实际存在的发展问题,而不是为了以台湾能够参与国际活动为名作为台湾“国际地位的证明”^⑩,此外,民进党此次执政前后所表现出来的亲美“反中”倾向也提醒我们要提防蔡当局利用参与国际组织来制造“大陆打压台湾”的假象。

二、蔡英文上台后台湾对外关系展望

(一) 对外政治关系很难有大的突破

在台湾发展对外政治关系的过程中,首先我们应当看到,大陆掌握着台湾对外关系的主动权,其次台湾有一定的自主选择性。但是鉴于大陆实力的逐渐增强与国际地位的不断提高,以及大部分国家认识到台湾问题对于发展对华关系的敏感性,因此,即便有些国家想借台湾问题来遏制大陆,但是“一个中国”原则仍然成为绝大部分国家在发展台湾政治关系时坚守的底线,因此,蔡英文上台后,其在对外政治关系上很难有大的突破。具体来说:

首先,从台湾角度来看,对于刚刚执政的蔡英文来说,她的首要任务是在经济上有良好的表现,这就需要其在政治上保持相对稳健的姿态,从蔡英文上台后的这段时间来看,尽管其就

职演说被大陆认为是“未完成的答卷”,但在两岸关系的论述及参与世卫组织的表现看,蔡英文保持了中规中矩的姿态,与其大陆政策既不承认“九二共识”,也不刻意挑衅大陆相似,蔡英文的对外政策应该既不会像陈水扁那样偏激,也不会像马英九那样以两岸关系为基础展开对外交往。因此,虽然蔡强调要“拓展国际空间”,但她应当明白,在大陆已经崛起,全球普遍承认“一个中国”原则的情况下,台湾的对外交往不可能绕开大陆,因而也就不可能在政治上取得实质性进展。

其次,从其他国家的角度看,不管对于美日,还是欧洲东盟来说,中国大陆的重要性要远大于台湾,而台湾所谓的“外交”之所以存在,是因为在以“利益”为基础的国际政治中,台湾的战略位置如此重要而不仅成为中国大陆不可能放弃的东南屏障,也成为其他国家用来遏制中国大陆甚至交换利益的一枚棋子,而作为一枚“棋子”,自然是用时才方显重要。因此,虽然中国大陆与美日及周边国家在台湾问题上存在战略及经济利益的矛盾,但在大陆已经崛起的现实下,各国不太可能不顾大陆的反对而发展与台湾的实质“政治关系”,但模糊性的、短期的政治来往仍是必要时牵制中国大陆的重要手段。

(二) 对外经济合作存在一定困难

台湾经济在新世纪前后开始逐渐放缓,近几年更是走到了经济衰退的尴尬境地。根据台湾“主计总处”的统计数据,2015年第4季度台湾经济负增长0.28%,并且已是连续两个季度负增长,出现这种状况的主要原因是岛内政党恶斗使大量的资源被浪费,民进党以“卖台”、“黑箱”为由而进行的反服贸更是成为压垮台湾经济的最后一根稻草。由于台湾是外向型的经济体,因此岛内经济的改善依赖于台湾对外经济的稳定,而台湾贸易与投资的主要对象就

是大陆,马英九时期,在大陆大量让利的情况下,台湾尚且只能维持1%的年均增长率,而蔡英文在“离中”思维指导下所提出“五大创新研发计划”以及“新南向政策”不可能一蹴而就,其依此来提振岛内经济的想法或许也过于乐观。

此外,台湾对外经济的发展与政治稳定是息息相关的。蔡英文在两岸关系上的模糊表态势必会带来两岸关系的波动,从而也会使其在对外经济交往中面临一定程度的困境。比如,在蔡英文着重强调的“新南向政策”部分,在大陆的“一带一路”的重点推动区域与“新南向政策”覆盖区域有所重叠的情况下,两岸关系的波动势必会影响该政策的实施。蔡英文和民进党必须在两岸关系上有清晰且正确的表态,才有可能在“西进”和“南向”之间取得更佳的战略平衡,也才有可能在双方战略重合的情况下为台湾企业争取更多可以参与的机会。但目前来看,蔡英文无意在两岸政策上做出让步,台湾在区域经济中的位置也只能越来越边缘化。

(三) 对外军事交往值得关注

蔡英文在“访美”时强调了台美军事合作的重要性,在就职演说中也表达了其对亚太区域安全的重视,与她“外交”上重视军事议题相呼应,在她提出的关于振兴岛内经济的“五大创新研发计划”中,蔡还提出了“振兴‘国防产业’”这一具体政策,在蔡英文看来,“‘国防’不只是‘国家安全’议题,它更是一项重要的策略产业”,因此蔡希望“藉由发展‘国防’,来提升台湾的产业竞争力”^①。而蔡所强调的“国防产业”包括三个重心,第一是以台中、台南以及桃园“中科院”为据点的航天产业;第二是以高雄、屏东、宜兰等地方为基地的舰船工业;第三是以台北、新竹为基地的资安产业。

蔡英文同时也承认,依据台湾现有的技术水平,不可能做到所有军事装备都达到自给,因

此,对外的军事采购不可避免,由此,“国防产业”的提出除了提振岛内经济的考量外,更包含了重要的政治意涵。从台湾角度看,“国防”历来是民进党的薄弱环节,此次执政民进党便尤为重视“国防”议题。2015年5月蔡英文“访美”前夕,民进党便发表了四本“国防蓝皮书”,“访美”期间,蔡又拜会了美国参议院军事委员会主席并讨论了军事合作议题,美方同时也表示会对台湾发展“国防产业”予以支持,由此可见,民进党要借美国的“重返亚太”策略来发展自身实力的意图十分明显,因此,这种基于双方共同需要的军事合作有可能成为蔡英文以后的重要议题。

三、总结

蔡英文拒绝在两岸关系上有进一步且明确的表态,却妄想在对外关系上推动她所谓的“英派新政”,是不顾现实的鲁莽行为,也是不得人心的危险作为,正如民进党不少党员所言,“外交”要靠实力,今日大陆已非“吴下阿蒙”,即使在陈水扁当政时,大陆实力还不如现在,但陈氏所实施的“烽火外交”也未能给台湾带来更多“国际空间”^⑩,那面对今非昔比的大陆,蔡英文能取得多少成绩最终还要看其如何处理两岸关系。马英九在2012年“大选”时喊出“从中国大陆走向世界”的口号,蔡英文回应以“从世界走向中国大陆”,而到了2016年,其对外交往思维已变为“让台湾走向世界,也要让世界走进台湾”,这样的转变反映了其“离中”思维的固化,彼时,败选的蔡英文尚不肯明说那“一里路”就是两岸关系,如今,裹挟着所谓“台湾民意”的蔡英文更难在两岸议题上有所突破,民进党的政党属性也决定了蔡英文不敢在两岸议题上走得太远,由此观之,台湾的“国际空

间”很难得到扩大。

注 释:

①Taiwan Can Build on U. S. Ties, The Wall Street Journal, 2015年6月1日, <http://www.wsj.com/articles/taiwan-can-build-on-u-s-ties-1433176635>。

②Taiwan Can Build on U. S. Ties, The Wall Street Journal, 2015年6月1日, <http://www.wsj.com/articles/taiwan-can-build-on-u-s-ties-1433176635>。

③⑨《台湾新任女“总统”蔡英文就职演说全文》, 纽约时报中文网网, 2016年5月20日, <http://cn.nytimes.com/china/20160520/cc20tsaispeech/>。

④《从美猪风波看蔡英文亲美友日和陆路线》,《新华澳报》, 2016年4月25日, http://www.waou.com.mo/news_b/shownews.php?lang=cn&id=10027。

⑤⑦⑧《民主进步党29周年党庆“外交使节”酒会蔡英文主席致词全文》, 民主进步党官网, 2015年9月22日, http://www.dpp.org.tw/news_content.php?sn=8211。

⑥《“新南向”不能只是为逃避面对大陆》, 联合新闻网, 2015年9月26日, <http://www.huaxia.com/thpl/mtlj/2015/09/4572483.html>。

⑩师帅《和平发展时期台湾对外关系研究》, 首都师范大学硕士论文, 2013年, 第45页。

⑪《蔡英文振兴“国防产业”政策发表记者会致词全文》, 点亮台湾, 2015年10月29日, <http://iing.tw/posts/228>。

⑫简军波《蔡英文执政后台湾“外交”前瞻》,《山东画报》, 2016年2月4日, <http://www.sdhbs.com.cn/html/culture/books/2016/0224/18377.html>。

(责任编辑:潘林峰)