

# 民进党当局的对外政策及其趋势

童立群

〔内容提要〕民进党再次执政后，试图扭转和改变马英九当局“外交休兵”政策及两岸在国际社会共同认同的互动基础——“一中框架”，转而实施了以“从世界走向中国”为基点、凸显“台湾主体性”的对外政策。民进党当局对外政策的目标、重点与举措表现为“攻、转、守”。本文将从比较的角度来解读民进党再次执政后的对外政策，并对民进党当局对外政策的可行性作出相应的分析和评估。

〔关键词〕民进党当局 对外政策 国际组织 “踏实外交”

〔作者简介〕童立群，上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员。

民进党再次上台执政已经一年多，其对外交往战略和政策逐步显现，可从“攻”、“转”与“守”三个层次分析。“攻”的目标指向美日欧等与其发展“非官方实质关系”的国家和地区。这是建立在以中国大陆为台、美、日“共同假想敌”的基础上，构想出以美国为主的“美日台三边准同盟”。“转”目标指向东南亚、南亚，推行更积极的各项政策，并计划将原先两岸关系的政经资源向东南亚、南亚转移。“守”目标指向台“邦交国”和已经参加的国际组织。

表 1 民进党对外政策重点方向与发展领域一览

	美国	日本	东亚	南亚	欧洲 (欧盟)	“邦交国”	国际组织	联合国 专门机构
经济	TPP TIFA	TPP FTA	新南向 政策	新南向 政策、 FTA	FTA BIA (投资协 议)	援助政 策	TPP 等	WTO、 WHA 等
安全	南海	东海	南海			维持现 状		国际民 航组织 国际刑 警组织 等
政治	“亚太再 平衡” 战略	全方位 对日“外 交”	台湾— 东盟关 系	台湾— 印度关 系	国际非 政府组 织、民 主议题	为台湾 “国际空 间”发 声	APEC	维持现 状

注：表格作者自制。

## 一、攻：优先对美、日“外交”，争议议题完全倒向美、日

与马英九当局相比，民进党当局在中国大陆与美、日针锋相对的议题上采取完全倒向美国或日本的政策选择，笔者称之为“无立场亲美日”。在对美、日政策目标上，马英九当局主张在通过与大陆良性互动的基础上，寻求深化与美日的关系，二者相辅相成。但是，民进党执政后，将视中国大陆为“敌人”作为发展与美、日双边关系前提，本质上是实现“去中国化”，试图从“一体”视角发展与美、日关系。例如民进党将加入 TPP 的经济政策融入到“美日台战略安全同盟”政治战略构想中，将台湾与美日的 TPP 互动包装为“亚太地区安定的主轴”，与美日的安全合作需要 TPP 作为互动支撑点。如果说马英九当局加入 TPP 较多是从台湾参加区域经贸整合的角度出发，那么民进党参与 TPP 的政治动机成分更大。

又如，中美近年来在南海持续角力，马英九方面顶着美方压力，仍然加强太平岛基础设施建设、登岛视察。与之比较，民进党的“南海牌”却被多次被爆出是换取美方支持的重要筹码，党内甚至传出“台湾只要听美国就好”的声音。<sup>〔1〕</sup>在南海仲裁案宣布结果之前，民进党当局一直奉行迎合美国的“三原则”<sup>〔2〕</sup>，针对“太平岛是礁不是岛”南海仲裁结果，民进党虽澄清“绝不放弃太平岛主权”，但只坚持其太平岛 200 海里专属经济区的主张，蔡英文“只登舰演说不上岛抗议”，对 11 段线始终避而不谈，也没有增强在太平岛驻军等，显示出对裁决的关注度或批判力度严重不足。可见，民进党南海的政策立场就是待仲裁案降温后，避免国际社会误以为两岸在南海议题上联手或态度一致，继续保持与美、日的沟通联合，利用太平岛优势配合美方行动。

日本是高度期待蔡英文执政的国家，日本右翼对民进党极为看重，暗地纵容、支援民进党及“台独”势力，民进党构想中的台日关系超越了普通的双边关系，渗透到各个领域，自认为是“一种全方位的情感联结”。马英九执政时期，台湾当局能坚持基本的历史观与人类正义价值，批评日本政府否认侵华战争，批评日本否认慰安妇问题，强力批判日本“冲之鸟礁是岛的谬论”等。但民进党执政后，采取了美化日本殖民统治，正面评价日本新安保法案，对日妥协冲之鸟礁问题，在日本否认侵略战争、慰安妇、钓鱼岛等重大问题上态度暧昧等对日政策，<sup>〔3〕</sup>与马英九国民党当局立场大相径庭。

### （一）民进党当局“亲美”政策重点

在特朗普当选后就任美国总统后，民进党当局继续奉行更加积极的“亲美”政策。尽管原先寄予厚望 TPP 等合作议题失去了着力点，但许多民进党的观点分析，传统上共和党对台湾更“友善”，特朗普及其团队肯定台湾民主、对台“友好和信任”，鼓吹台美关系“大有可为”。民进党当局继续“亲美”的基本原则是“固本”，即维持美国原先支持台湾的参、众院以及各州政府等力量，同时试图打开与特朗普团队的互动管道。主要包括：

一是通过强化与共和党关系进入特朗普的决策关注点。曾与特朗普竞争过初选的共和党参议员

〔1〕《民进党要员：南中国海争议台湾只要听美国就好》，新加坡：联合早报网，2016年2月19日，<http://www.zaobao.com/wencai/politic/story20160219-583274>，2017年8月26日检索。

〔2〕包括符合《联合国海洋法公约》以及国际法，航海自由、飞越自由等等，且姿态低调、不表态，并在关键时刻技术性调回驻太平岛巡防艇等配合美国南海政策。

〔3〕周毓翔、姚志平：《林全：慰安妇有自愿有被迫都有可能》，台湾：《中国时报》，2016年6月3日。

卢比奥 (Marco Rubio) 是民进党当局的“老朋友”，他是美国国会对台“六项保证”决议案的始作俑者；曾任美国前副总统切尼的亚洲顾问、现共和党全国委员会委员叶望辉 (Stephen Yates)、众议院外交委员会主席罗伊斯 (Ed Royce)、前副国务卿阿米塔吉 (Richard Armitage) 等均是民进党可依靠的“人脉”。2016年7月“对台六项保证”被纳入美国共和党党章，重申双方互动将基于“与台湾关系法”持续。台方宣称其用语是“共和党有史来在党纲中的‘最强’语言”。2016年12月，特朗普在就任前与蔡英文通话，被台湾媒体鼓吹为“史无前例”、是“大得分”，被寄予了与美国建立直接沟通管道、“有效降低双方的误解和误判”的功效。

二是通过强化台美关系的“文件”（包括“与台湾关系法”、“六项保证”等）塑造特朗普的对台政策。要求美方“按照既定路线”维持对台政策，游说美国国会和政府继续对台售武、承诺协助台湾自我防卫、支持台湾参加多边国际组织等。

三是强化与日本和东南亚等国家关系抱团“反中、依美”。从特朗普当选后言论观察，本质上并没有抛弃奥巴马时期的“重返亚太”战略。民进党当局评估，只要美国继续既有亚洲政策，就不能忽略“台湾这重要的一块”。

四是继续强化对美“国会外交”。目前美国国会“台湾连线” (Taiwan Caucus) 参议院共 20 位，众议院 137 位。其中，参议院的两位共同主席的任期分别到 2018 年才改选。选举后，参议院成员的数字将有细小变化，众议院成员大约减少了 11 位。因此台方认为“台湾连线”的整体结构没有太大变化。2017年2月13日，台湾“立委”访问团在民进党“立委”萧美琴率领下访美，成为特朗普就职后民进党当局和美国首次较正式的接触。

五是争取以双边协议等应对 TPP “破产”。若干台湾学者指出，特朗普重视贸易协定执行，台美经贸议题处理恐将面临更大压力。民进党当局规划是双边协议应对美国的新经贸政策。民进党当局称，包括市场开放、服务业自由化、改善劳动条件，杜绝不公平竞争等，都将成为台美未来合作的基础。为了加入 TPP 所进行的一些修法和改革，“新南向政策”、争取签署经济贸易协定等，还会继续做下去。

## （二）民进党当局“联日”策略动向

民进党当局主要从台日海洋合作、军事合作、经贸合作以及社会地方交流进行“联日”政策。一是海洋合作。包括：（1）启动“海上合作谈判”。蔡英文在接受《读卖新闻》采访时宣布将着手“捕鱼以及双方搜救协作（海上合作）”这一谈判。（2）联合演习。在日本海上自卫队司令部及国防部授意或许可下，策划在南海区域举行联合演习。（3）学术研讨。在 2016 年台湾安保协会举行“南海争议与亚太区域和平”国际研讨会上，日本“李登辉之友会会长”渡边利夫说，“中国在军事力量的压倒性扩张，升高东亚紧张情势。日本的领土、领海、领空已受到侵害。除了美国必须行使集体自卫权、协助防卫日本，台湾位于东海与南海的重要地理位置上，台湾应与日本携手合作。”<sup>〔1〕</sup>类似矛头针对大陆和建议台美日合作的会议均有一定的“官方”授意。（4）搁置“争议”。民进党当局淡化双方在冲之鸟礁上的争议，表示与日方存在“一些不一样的立场”。蔡英文谨慎谈冲之鸟，并未言明其为“岛”或“礁”。民进党当局还撤回向冲之鸟礁海域派遣的巡逻船，台方说

〔1〕 渡边利夫：《协助防卫日本，台湾应与日本合作》，香港：中国评论新闻网，2016年10月8日，<http://mag.crntt.com/doc/1044/1/7/0/104417054.html?coluid=59&kindid=0&docid=104417054>，2017年8月26日检索。

辞是“不应该采取使台日紧张关系升级的行动，而且在冲之鸟岛的巡护船已经开始返航。”〔1〕岸信夫则表示，“蔡英文希望与日本合作下去。我的理解是她有意强化与日本的关系。关于台湾向冲之鸟岛海域的日本专属经济区派遣巡逻船的问题，我与蔡英文就双方心平气和地通过对话解决问题达成了共识。”〔2〕

二是军事合作。民进党当局已成立了“潜舰发展中心”，“国防部”编列的30亿元台币潜舰设计预算，有可能让日本助力其“潜艇国造”计划。安倍政府放宽长期实施的军备出口管制后，2016年以所谓“最新锐”的日本国产“苍龙级”潜舰，参与竞标了澳洲560亿澳元潜舰采购案，后来虽仍败给法国，但日本方面也有输出潜艇的需求。台日媒体（包括《产经新闻》等）都对此有所报道，鼓吹日本所建造“苍龙级”、“亲潮级”两型潜舰“技术成熟”，称台日可能的合作形式包括（1）技术合作；（2）共同研发；（3）台湾向日本购买潜舰关键零组件；（4）美日台三边合作。美国亲台智库研究报告提出，只要美国相关厂商获得出口许可，如果能取得日本协助，包括推进系统、作战系统整合，可实现美、日、台三方合作，帮助台湾实现“潜舰国造”计划。〔3〕（5）间接合作。在直接合作有困难情况下，考虑采取聘请日企资深从业人员或退休员工来台担任顾问等间接合作。

三是经贸合作。（1）直接投资。台方资料显示，在2013~2015年间“台日产业合作推动计划”，促成日本来台投资1,577件，投资金额约14.1亿美金（约新台币442亿元），总体看属于台湾外来投资中成效较好的国家。（2）技术合作。强化双方在研发、科技和品牌的联系，包括通过科技供应链以及工业技术人才，与日本的研发产业和销售渠道进行连结，寻求互补与合作。（3）海外合作。以“新南向政策”为依托，寻求台湾企业与日本企业在海外分享资源，“相互协力开拓东协和南亚的潜力市场”。蔡英文在《读卖新闻》专访中还指出过台日“曾在高铁项目上有很好的合作”。〔4〕（4）开放市场。在日本方面强大压力下，民进党当局发动闪电战拼日本“核灾区食品解禁”，“农委会”在3天内于台北、高雄等地举办10场听证会，以“日本食品输台”鱼目混珠、糊弄民众。尽管国民党等“以台湾民众的健康为代价，在台日关系中换取政治利益”大力反对，甚至与民进党爆发肢体冲突，场面失控，但民进党仍然丝毫没有退后的立场。

四是“情感”交流。蔡英文高调参加“追思纪念台籍老兵秋祭活动”，民进党对此刻意模糊视线称，这些台籍老兵包括“台籍日本兵、台籍国军、台籍解放军”，但实际上，蔡英文要纪念的只是二战时的“台籍日本兵”（即加入日本军队为日本而战的台湾人），其动机一方面是继续深化“台独史观”，一方面有意以此彰显“台日亲善”。日方对蔡英文此举相当“赞赏”和“认可”。

五是地方交流。台中市长林佳龙、彰化县长魏明谷、台北市长柯文哲、高雄市长陈菊、前台南市长赖清德、各地议员团等等访日络绎不绝。许多所谓地方或民间交流由“亚东关系协会”协调或组织，意在通过“基层友好”与横向联系的“亲善联盟”，影响“中央或高层”关系。

从民进党当局“联日”政策的效果和走向来看，一是民进党当局持续强化“美国是否可靠并不

〔1〕《护渔大转弯？日媒：台湾撤回冲之鸟巡逻船》，台湾：《联合报》，2016年5月24日。

〔2〕《国民党质疑：蔡英文与日本是否有黑箱协议？》，香港：中国评论新闻，2016年5月24日，<http://www.crntt.com/doc/1042/4/3/1/104243182.html?coluid=253&kindid=14679&docid=104243182>，2017年8月26日检索。

〔3〕廖汉原：《美学者：美国防部对业者协台自制潜舰设限》，台湾：“中央社”，2016年8月10日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201608100108-1.aspx>，2017年8月26日检索。

〔4〕《蔡英文单独宴请日议员团新南向押宝日本》，多维新闻网，2016年10月11日，<http://taiwan.dwnews.com/news/2016-10-11/59774492.html>，2017年8月26日检索。

明确，应该强化与日本关系”。在特朗普当选后，这种主张得到了更多的“佐证”。因此，蔡英文对日政策推行较为顺利。尽管“拉东盟”未必能有把握，但“联日”则是在民进党执政团队达成了广泛共识。过去“先美后日”，现在美、日放在同一天平，甚至倚赖日本比重更大了些，试图以此打造实质上的“台日新同盟关系”。二是目前台日关系“气氛大于实质”。气氛良好，但实质性合作（特别是经贸合作）难以进一步深入。经贸领域内，日本要求台湾必须解禁“核灾食品”，一方面日本视之为日台关系发展的重要指标，并将“开放”和“日台亲善”挂钩，另一方面日本认为民进党全面执政，完全有能力做到。日本长期对台贸易顺差，台日经贸伙伴协议（EPA）如开启谈判，日本国内各利益集团之间会有剧烈斗争，农业团体是最主要的反对力量，冲绳、九州等地果农坚决反对进口台湾水果。三是民进党“全面开放台湾市场”的低姿态得到日本认可。冲之鸟礁和解禁“核灾食品”均主动对日妥协，蔡英文在“核灾食品”执政决策协调会上“震怒”，要求加开公听会，日方“看在眼里”。日本表示，在一些双方可能的争议和冲突问题上，日本至少相信民进党和蔡英文没有盲目反日的特质，更不会为反对而反对。蔡英文的做法符合日本朝野高度期待的一个“对中保持安全距离”的新当局。因此，日本的主流观点均乐观判断“今后的日台关系毫无疑问会比现在更好”。

## 二、转：提出“新南向政策”发展与东南亚国家整体关系

“新南向政策”（New Southbound Policy）是蔡英文上台以来极力推动的对外工作重点之一，核心目标是发展与东南亚、南亚国家的实质关系。虽然民进党当局一再声称该政策不是针对中国大陆，但基于民进党一贯的“台独”立场以及蔡英文拒不承认“九二共识”，且该政策的重点是试图在经济上摆脱对中国大陆的依赖，属于民进党当局“亲美、友日、离陆”的整体对外战略的重要环节。

（一）背景与过程。“新南向政策”是民进党在选举期间提出的政策，背后同时暗含了经济与政治的双重用意。经济方面主要是一种新平衡战略，民进党认为转向强化发展与东南亚、南亚经贸关系后，台湾可逐步疏离大中华经济圈，降低对大陆的经贸依存度。政治方面则暗含挑拨和离间东盟与大陆关系、降低台湾文化的“中华性”等用意。此外，突出了发展台印关系作为“增长点”。民进党评估认为，印度与中国大陆未来不太可能成为真正的伙伴，而台湾正好可以利用印度社会对中国的戒心，主动提出未来双方可以合作的计划。因此该政策对印度的定位不仅在于可能成为一个可以增加商机的新兴市场，而是将其争取成为未来在国际事务上（尤其是台湾国际参与问题上）的“实质盟友”。〔1〕

2015年9月22日，民进党主席蔡英文在29周年党庆与“外交”使节酒会期间，正式宣布将设置项目小组推动“新南向政策”，强化台湾对东南亚与印度的整体关系。〔2〕选举之后，民进党当局开始研拟相关政策目标，以期为下一步施政方向提供更具体架构。2016年4月13日，民进党国

---

〔1〕 苏永耀：《台湾智库：重中国轻印度马政府荒谬》，台湾：《自由时报》，2011年5月1日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/488789>，2017年8月26日检索。

〔2〕 《蔡英文在民进党党29周年党庆“外交”使节酒会上致辞》，台湾：民进党网站，2015年9月22日，[http://www.dpp.org.tw/news\\_content.php?sn=8211](http://www.dpp.org.tw/news_content.php?sn=8211)，2017年8月26日检索。

际事务部主任黄志芳在民进党中常会上以“新南向政策以人为本的台湾对外经济战略”进行专题报告，〔1〕这是民进党第一次对“新南向政策”进行较清楚的说明与定位。2016年5月20日，蔡英文在就职演说中，再次提及“新南向政策”，将其置于“区域的和平稳定发展及两岸关系”论述段落中，〔2〕6月15日，“新南向政策办公室”正式成立。该办公室作为一个“跨部会”的协调组织，是推动政策、协调执行计划的关键机制。8月16日，民进党当局召开“对外经贸战略会谈”通过“新南向政策”纲领，出台了一份2500字左右的文件，提出了短中长期目标、行动准则及推动架构。〔3〕9月5日，“行政院”宣布“新南向政策推动计划”正式启动。〔4〕

（二）政策实践。蔡英文就任后，“新南向政策”正式进入政策实践阶段。几个月的时间内，民进党当局的各部门开始提出针对该政策的倡议、计划与主张，以“行政院”的动作最为积极。如“经济部”执行对外投资、产业合作与双边贸易等，规划与“新南向”各国的投资保障及相关经贸协议。〔5〕“教育部”也推出“新南向专案”，〔6〕制定了所谓“走出去”与“引进来”的双向人才计划等等，包括“外交部”、“移民署”、“劳动部”、“交通部”等，在放宽签证、放宽外籍劳工审查标准、旅游等方面也分别出台了系列的政策。

（三）实施特点。“新南向政策”目标是开拓东南亚、南亚快速成长的市场，通过“贸易多元化”，减少和降低对大陆的经济依赖，“保护台湾经济自主性”。“新南向政策”还提出配合政治文化改造的社会政策。蔡英文称，台湾要跟东南亚的许多国家，在文化、教育、甚至是公民社会或国际组织，进行更多元多面向的交流。此外，蔡英文还提出保障东南亚移民权益，放宽东南亚新移民的学历承认，将设立“‘国家级’东协研究中心”等等。

此次民进党当局宣称的“新南向政策”有以下特点：一是“自上而下”的途径。由蔡英文在竞选中推举该理念开始，再到执政后宣传、再进入政策实践过程；二是所谓“议题导向”的实施模式。各种新方案、专案、计划层出不穷。三是所谓“跨部会”的协调方式。几乎是全体部门出动。当然一方面说明了民进党当局对“新南向政策”的重视程度，但另一方面也预示着该政策在推动部门协调上的可能挑战。

### 三、守：“固邦”和维持参与国际组织的活动空间

（一）“邦交国”。蔡英文执政以来不断传出“‘断交’预警”或“‘外交’事故”、“乌龙‘外交’”等，显示了其维系“邦交”的困境与不安。

民进党当局“固邦”规划主要包括三个方面：一是重点应对和防范梵蒂冈与之“断交”。梵蒂

〔1〕 叶素萍：《小英新南向政策政策办公室与智库并进》，台湾：“中央社”，2016年4月13日，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201604130356-1.aspx>，2017年8月26日检索。

〔2〕 刘丽荣：《蔡英文就职演说全文》，台湾：“中央社”，2016年5月20日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605205012-1.aspx>，2017年8月26日检索。

〔3〕 《对外经贸战略会谈，通过“新南向政策”政策纲领》，台湾地区领导人办公室网站，2016年8月16日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&rmid=514&itemid=37862>，2017年8月26日检索。

〔4〕 《新南向政策推动计划正式启动》，台湾行政机构网站，2016年9月5日，[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=82400B39366A678A](http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=82400B39366A678A)，2017年8月26日检索。

〔5〕 《“经济部”推新南向3路并进》，台湾：“中央社”，2016年7月13日。

〔6〕 林晓云：《陈良基：新南向专案采三箭齐发，九月拉弓》，台湾：《自由时报》，2016年7月4日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1007402>，2017年8月26日检索。

冈作为欧洲唯一的“邦交国”，在世界范围内具有举足轻重的影响力，是其在欧洲拓展国际活动的着力点，出访梵蒂冈是历任“总统”最受关注的“外交”活动。一旦失去梵蒂冈的光环照耀，将会影响台湾“国际能见度”，因此民进党最为在意与梵蒂冈间“邦交”关系。然而，一年多来梵蒂冈和大陆可能建交的消息四起。媒体报道中国大陆可能与梵蒂冈签订“建交前期协议”，2016年8月27日梵蒂冈最高阶外交官、国务卿帕罗林公开表示，希望与中国建立正式的外交关系，并对于中梵关系有望改善感到乐观，而且双边关系转暖将有益于全世界。<sup>〔1〕</sup>10月5日，教皇方济各公开接见了中国大陆主教被视为“又一个‘破冰’迹象出现了”。<sup>〔2〕</sup>二是通过各种途径做“邦交国”工作。蔡英文本人从2015年下半年开始就陆续拜会“邦交国”驻台“使节”或政治事务官员，拉拢之意明显，为上任后可能的“外交”动荡预做防范。2016年6月24日至7月2日，蔡英文展开上任后“外交”首秀——“英翔专案”，访问巴拿马<sup>〔3〕</sup>和巴拉圭（以下简称“双巴”）。民进党当局试图利用此次出访，测试“邦交国”动向水温，作为日后相关政策的参考。蔡英文在她的“外交首秀”中，处处不忘营造与“邦交国”的深情厚谊。她在脸上发言称，“我们不远千里而来，人家诚心诚意对待，这就是好朋友，这就是踏实‘外交’”。<sup>〔4〕</sup>台湾媒体报道，蔡英文在访问中与7位“邦交国”首脑或者副首脑进行了双边会谈，行程也多以经济、文化议题为主，如与巴拿马签订“有关移民事务与防制人口贩运合作协议”，参观巴拉圭饲料生产计划工厂，会见台湾奖学金学生代表，在巴拉圭国会发表演说等等，强调通过增加投资改善和提升与“邦交国”关系。访问后，“外长”李大维表示，尽管“其他‘邦交国’有些状况”，但对于蔡出访的巴拿马和巴拉圭，“有信心不会改变”。<sup>〔5〕</sup>

然而“双巴”绝非民进党当局所阐述的那样“稳固”。巴拿马总统瓦雷拉在当地时间2017年6月12日晚间8时举行记者会，宣布与中国大陆建立正式外交关系，在国际社会投下了一枚重磅炸弹。在访问中，巴拿马安排中远公司货轮首先通过运河，蔡英文虽然“淡定面对”，但内心的独白恐怕没有那么平静；至于巴拉圭，则更有政治现实的利益考虑。巴拉圭前总统鲁戈之前曾屡次表示要与大陆建交，并宣称巴拉圭将不再要求联合国承认台湾地位。作为台湾在南美洲的唯一一个“邦交国”，2016年6月27日，当地民众甚至自发集会游行，打出了“世界上只有一个中国”、“反对台独”等标语，要求政府与中国大陆建交，吸引各方媒体关注。南美其他国家在与中国大陆的经贸往来中不断获利的事实，这让巴拉圭普通民众越发觉得，必须反思与台湾的“邦交”关系，巴拉圭政府应该认真思考要与中国大陆建立外交关系。这样的现状称得上是对“稳定‘邦交’关系”的极大讽刺。

为了标榜“踏实外交”，摆脱外界对民进党“烽火外交”印象。蔡英文称，“台湾已跟过去不

〔1〕《梵蒂冈国务卿：希望与中国建立正式的外交关系》，凤凰网，2016年8月28日，[http://news.ifeng.com/a/20160828/49850032\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20160828/49850032_0.shtml)，2017年8月26日检索。

〔2〕隆洋：《教皇方济各首次公开接见中国大陆主教惹猜测》，观察者网，2016年10月15日，[http://www.guancha.cn/europe/2016\\_10\\_15\\_377272.shtml](http://www.guancha.cn/europe/2016_10_15_377272.shtml)，2017年8月26日检索。

〔3〕2017年6月，巴拿马与中华人民共和国建交，同时中断与台湾所谓“外交关系”。

〔4〕钟丽华：《千里而来诚意对待蔡：这就是踏实外交》，台湾：《自由时报》，2016年6月29日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1005401>，2017年8月26日检索。

〔5〕张嘉文：《李大维：双巴有信心不变，其他“邦交国”有状况》，香港：中国评论新闻网，2016年7月4日，<http://hk.crntt.com/doc/1042/9/4/2/104294208.html?coluid=7&kindid=0&docid=104294208&mdate=0704111642>，2017年8月26日检索。

同，传统定义的金钱外交早已结束，也不该存在”。然而事实上，民进党当局仍然不得不对“邦交国”端出“蛋糕”和“牛肉”，例如在巴拉圭推出“家园计划”援助计划，5年之内投入7100万美元盖4500户平民住宅，还有白鲟养殖、兰花培植、饲料厂、卫生部资讯化等计划。蔡英文还在演讲中当场承诺，将台湾提供奖学金申请从14位增加到28位，持续增加巴拉圭牛肉出口到台湾地区的配额。不难看出，蔡英文此行也是带着“支票簿”，一路下来，民进党当局的“买单”也被众人看在眼里。当然，民进党当局既无心更无力挖走与中华人民共和国建交的国家，现阶段打的只能是“防御战”，与陈水扁时代两岸在台“邦交”上打争夺拉锯战的做法有所不同。以2016年与大陆建交的冈比亚为例，作为一个GDP不足10亿美元、人口不足200万的小国，和中国大陆发展双边关系符合冈比亚的现实利益，正是中国大陆的经济吸引力和国际影响力使得2013年冈主动宣布与台湾“断交”并最终在2016年与大陆建交。

三是舆论预警和理由推脱，淡化处理“断交”事件。即建立台湾民众对“邦交”减少的心理预期，减轻其对社会的冲击和震荡。近一两年，民进党通过智库和学者放话，称中国大陆对民进党和国民党“差别待遇”的一个重要方法就是从“邦交国”入手。有许多学者撰文提出，百姓会在乎生活过得好不好，但对于“邦交国”数目，则不一定那么在意，“邦交国”“没有实质价值，不要也罢”。民进党议员王世坚在政论节目中甚至指出，“邦交国”若全没了台湾就“独立”。<sup>〔1〕</sup>民进党籍前“立委”张旭成曾公开表示，今后的“外交”政策将不会刻意保持一定的“邦交国”数目，“即使‘邦交国’降到零也没关系”；对于马英九在“看守所”出访“邦交国”，民进党“立委”黄伟哲表示不接受“马规蔡随”等，<sup>〔2〕</sup>民进党人类似言论实际是在舆论上为执政后可能遭遇的“雪崩式外交”打预防针，要民众对“骨牌‘断交’”带来的冲击有心理准备。蔡英文在巴拿马运河留言簿上签署“蔡英文，President of Taiwan (ROC)”，更暴露了其“台独”的本质所在。在圣多美普林西比宣布与台“断交”后，民进党采取“小国邦交无用论”、“民进党无责任论”、“国民党原罪论”、“大陆打压论”、“个案论”等方式竭力淡化与弱化“断交”影响的做法。

(二) 国际组织。蔡英文上任后提出了“踏实外交，互惠互利”的所谓“新思维”，以“务实参与政府间国际组织，提升参与国际组织之质与量”作为“持续扩大国际组织参与的原则”。一是强行与会、博取同情。如2016年ICAO大会“模式”，在没有收到邀请函情况下，仍然派出由“民航局”、“外交部”和“华航、长荣”等代表赴加拿大会场，开展场外“外交”，透过“友好国家”，“传达台湾的诉求”。以期达到对外博取国际同情、对内制造“大陆打压台湾”悲情效果，再化悲情为选票，炒作达到激发民意“反中”目的。在非政府组织参与上也出现了“强行与会”新动向。本年度，台湾非政府组织争取以观察员身份参与联合国气候变化纲要公约（UNFCCC）缔约方大会，但在台湾8个NGO没有申请到任何周边会议（Side event）的许可，且仅剩1个摊位情况下，台湾代表团仍然如期出发，准备工作也按照规划进行。事后，台方对外指出“官方参与遭阻挠外，台湾NGO12年来积极参与UNFCCC事务也被影响波及”。二是通过非政府组织和研究机构迂回参与相关事务。在非政府组织方面，通过岛内机构与国际非政府组织合作参与相关领域的事务，或者迂回

〔1〕 朱海舟：《民进党台北市议员王世坚：台湾“邦交国”无用 没了“邦交国”最独立》，观察者网，2016年3月22日，[http://www.guancha.cn/local/2016\\_03\\_22\\_354684.shtml](http://www.guancha.cn/local/2016_03_22_354684.shtml)，2017年8月26日检索。

〔2〕 邱明玉：《援瓜计划要蔡英文买单，黄伟哲：凭什么马规蔡随》，台湾：《今日新闻》，2016年3月16日，<http://m.nownews.com/news/2029643>，2017年8月26日检索。



加入一批国际非政府组织（类似以台北妇救会名义加入终止童妓组织的形式）。通过非政府组织进行“外交”活动是民进党惯用手段之一。陈水扁执政时期就宣称台湾将“更积极参与各种国际 NGO”，通过人道援助、经贸合作和文化交流方式，拓展台湾的“国际生存空间”。蔡英文再次执政后强化了这一政策，尤其是依托一批在世界上有一定影响力 NGO 团体来凸显“国际能见度”，如慈济基金会，目前在 50 个国家拥有 1 千万志愿者和捐助者，在 90 个国家进行慈善事业，其在历次救灾中的贡献已经获得了一定的国际认同。伊甸（Eden）社会福利基金已经在越南、莫桑比克、阿富汗和伊朗等多个国家开展相关活动等。联合国下属的联合国减灾署、联合国人道主义事务办公室等相关人道救援机构，由于章程和规则普遍允许非政府组织参与，此类领域成为民进党当局工作重点。此外，民进党当局还通过学者团体和研究机构参与国际活动。例如通过数次主办相关会议在某类研究中发挥影响力，鼓励学者积极参与参加各类学术平台和会议。如派代表参加国际海上交通会议（SLOC）、亚太安全合作会议（CSCAP）等。三是寄望“国际朋友圈”撑腰。在民进党当局运作下，美国、欧盟等均以不同形式发表声明支持台湾“有意义参与国际组织”。美国、欧盟出台的相关议案被民进党当局视为“珍宝”，言必称美国、欧盟等的法案支持。“友台”国际组织和非政府组织也偶尔站出来“发声”，指责大陆将非政治问题政治化。例如 ICAO 支持和配合“一中原则”，针对台湾媒体不能采访国际民航组织大会，“记者无国界组织”声援民进党当局，表示这是“对台湾不公平的待遇”。四是强化“有意义地参与”说辞及舆论造势。“有意义参与”（meaningful participation）仍然是民进党在国际社会的“诉求”，以“贡献”（类似一种单方行为）或“受惠”（作为一种期待利益）作为说帖，多强调贡献和经验，提出解决方案，作一个积极的参与者，积极参与并为国际提供解决方案，要求国际社会接受其参加国际组织。此外，在重大国际活动开始前，进行密集造势。如 ICAO 大会前，由台“驻日代表”、“驻美代表”、驻欧洲国家的“代表”等投书所在国媒体，为寻求支持营造舆论。五是以持续争取在台举办 APEC 高阶会议或合办专业部长会议为目标。为了强化“亚太国家”身份，民进党当局积极运用其 APEC 成员身份展开活动。相关“部会”每年平均派员约 500 人次、出席约 200 场会议。APEC 每年平均在台举办超过 20 场会议及活动，2016 年举办了约 30 场 APEC 会议及活动，涵盖协助中小企业创业、提升能源效率、强化粮食安全及海洋资源永续发展等领域。台湾不仅是 APEC 运输工作组（TPT-WG）的活跃成员，还负责组织其下属港务专家组的相关协作；台湾与日方共同主导 APEC 下属的亚洲减灾中心（ADRC）；参加了 APEC 框架下的网络相关工作组，并于 2010 年主办了有 18 个国家参加的 APEC 通信与信息工作组相关会议等。六是要求美国兑现甚至突破“承诺”。美国曾经承诺支持台方“有意义参与”国际刑警组织等四个组织，但也表示过哪种身份参与还要研究。美国新政府上台后，谋求寻求新的方式帮助台湾参加国际组织。美国已经公开表示“长期反对国际组织片面决定台湾地位”，主要盟国如加拿大、日本、澳洲、新西兰、欧盟重要国家等也可能跟进。因此民进党当局会加速游说美方，在上述国际组织中取得什么位阶、用什么样的方式、除大会外其他的功能性会议能否无障碍的参加等，要求美方助其“能实质参与国际合作计划”。

概言之，民进党的策略反映了其参加国际组织上“绕开大陆”的做法，即拒绝承认台湾参加国际组织中的大陆因素，更多强调“感谢国际友人”，而如果加入过程中受挫则必定是“大陆打压”。这一策略将在未来不断强化。

#### 四、结 论

早在 2015 年底台湾竞选活动期间，蔡英文就多次批评马英九的“外交休兵”政策。她声称，民进党要与所有的“有邦交”和“无邦交”的国家，“去做一个实质的交往，做一个实质的连结”。蔡英文上台后，民进党当局就选择一条不同于马英九的对外政策路线，将“外交政策”位阶置于大陆政策之上，在对外活动上视情况利用所谓“台湾民意”，试图在国际社会中与大陆展开某种程度的较量。

在途径取向上，民进党当局基本是以“民主的台湾”对抗所谓“非民主的大陆”。蔡英文的“外交”路线图勾勒了一个与美日建构“民主价值同盟”图像。她说：“台湾是全球公民社会的模范生，民主化以来，我们始终坚持和平、自由、民主及人权的普世价值。我们会秉持这个精神，加入全球议题的价值同盟。”〔1〕“民主价值同盟”是民进党再次执政后所设计对外政策的关键词。

与陈水扁高举“人权主义”做法有所差别的是，蔡英文更强调“价值同盟”，其意在对比大陆，以“共同价值”为号召深化与美日欧的关系，同时标榜以“普世价值”进行国际参与。蔡英文在“就职演说”中就声称，“如果台湾不善用自己的实力和筹码，积极参与区域事务，不但将会变得无足轻重，甚至可能被边缘化，丧失对于未来的自主权”。〔2〕蔡英文所言的“实力与筹码”，就是所谓的“民主”与“价值同盟”。所以，蔡英文在“就职演说”中表示，“会继续深化与包括美国、日本、欧洲在内的友好民主国家的关系，在共同的价值基础上，推动全方位的合作”，〔3〕企图以“民主自由的共同价值观”获得美国、日本和欧洲民主国家支持的同时，在台湾民众面前展现其所谓的“积极与主动”，维护台湾的“主权与权益”的形象。民进党当局对外政策以“包围大陆”、“替代大陆”为核心，却又始终回避与大陆在国际社会正面交锋，这种隐性和软性的手法为大陆制定对台政策制造了困难和麻烦。

（责任编辑：刘亭）

#### Trends of the DPP Authorities' External Policy

Tong Li-qun

**Abstract:** Since returning to power, the Democratic Progressive Party (DPP) has been trying to reverse Ma Ying-jeou's policy of "diplomatic truce" and shatter the "one-China framework," the principle commonly acknowledged by the international community and the foundation of cross-Strait interaction. Based on "Taiwan's subjectivity" and the notion "from the world to the Chinese (下转第 77 页)

〔1〕 刘丽荣：《蔡英文就职演说全文》，台湾：“中央社”，2016年5月20日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605205012-1.aspx>，2017年8月26日检索。

〔2〕 刘丽荣：《蔡英文就职演说全文》，台湾：“中央社”，2016年5月20日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605205012-1.aspx>，2017年8月26日检索。

〔3〕 刘丽荣：《蔡英文就职演说全文》，台湾：“中央社”，2016年5月20日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201605205012-1.aspx>，2017年8月26日检索。

## The Obama Administration's Taiwan Policy: Between Strategic Rebalance and Strategic Reassurance

Xin Yi

**Abstract:** During the Obama administration, the balance of power between China and the United States kept shifting to China's favor, and a regional order based on China-U. S. cooperation was replacing that which featured competition between both countries. Under the influence of those hardliners toward China, the Obama administration put forward the "Strategic Rebalance" strategy aimed at preventing China from rewriting the regional order, and Taiwan, the Diaoyu Islands and the South China Sea were three key points of the strategy. Tacit as it was about Taiwan's role in the Rebalance strategy, the United States kept strengthening its relationship with Taiwan on the tactic level. Yet during Obama's second term, the Rebalance strategy was weakened while both China and the United States were taking efforts to enhance their "Strategic Reassurance." As a result, the U. S. -Taiwan relationship remained largely stable with few new breakthroughs on the tactic level. It is expected that the U. S. ' China policy will fall between "Strategic Rebalance" and "Strategic Reassurance" before their balance of power changes substantially, which determines that the Trump administration will keep stabilizing the U. S. -Taiwan relationship on the strategic level while trying to strengthen the relationship on the tactic level, and that the Taiwan issue will remain unsettled for quite a long time into the future.

**Keywords:** the Obama Administration, U. S. -Taiwan relationship, "Strategic Rebalance", "Strategic Reassurance"

**Author:** Xin Yi is a PhD candidate at the Department of History, Sun Yat-sen University

---

(上接第 52 页) mainland," the DPP's external policy has three features: trying to take the initiative, turning to Southeast Asia, and holding on to Taiwan's "diplomatic relations" and its engagement with international organizations. This article analyzes the DPP's external policy and assesses its feasibility by a comparative approach.

**Keywords:** the Democratic Progressive Party (DPP) authorities, external policy, international organization, "steadfast diplomacy"

**Author:** Tong Li-qun is Associate Researcher at the Institute of Taiwan, Hong Kong and Macao Studies, Shanghai Institutes for International Studies.