

蔡英文主政下的台湾当局涉外关系困境

中国社科院台湾研究所台美室课题组^{*}

摘 要：2016年5月蔡英文上台主政以来，以拓展“台独”国际活动空间为“外交”目标，全力推行“联美制中”政策，主动融入美国主导的“印太战略”，借美之力巩固“邦交”阵地、扩大多边活动空间，并且力图通过“新南向政策”减轻对大陆经贸依赖。然而，特朗普政府奉行“美国优先”政策，蔡当局对美“一边倒”策略，让台湾沦为美对华战略博弈的“棋子”。在国际社会一中框架日益稳固下，蔡当局在涉外领域“台独”图谋连年受挫。本文根据蔡上台后涉外关系总体趋势，重点结合2019年度情况加以深度分析，以揭示其涉外关系现实困境。

关键词：蔡英文当局；涉外关系；困境

中图分类号：D827.58

文献标识码：A

文章编号：1006-6683 (2020) 02-0012-10

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2020.02.002

2016年蔡英文上台以来拒不接受“九二共识”、推动“实质台独”，大陆方面根据台湾政局和两岸关系形势变化加大“反独促统”力度。在两岸缺乏互信和沟通管道、两岸关系转向对立对抗的态势下，蔡当局涉外关系困境愈加突出，不论是维系“邦交”关系还是参与国际组织等连遭挫折，成绩惨淡。特朗普政府上台后，蔡当局利用中美贸易摩擦加剧之机，迎合美“印太战略”，推升与美实质关系，也无法撼动中美关系大局。随着蔡英文连任成功，预计蔡当局不会调整“联美制中”立场，在“反中抗中”思维主导下其涉外领域“台独”动作不排除升级。然而，蔡连任及其“台独”施政，改变不了两岸关系基本格局和发展趋势，蔡当局“台独外交”仍将受到重大牵制与约束。

一、迎合特朗普政府对华战略，沦为美国战略棋子

蔡英文当局以对美关系为重要依托，推动“联美抗中谋独”路线，通过提升与美互信及实质关系以拓展国际活动空间。特朗普政府奉行美国利益优先，视中国大陆为战略竞争对手，加大打“台湾牌”力度，使台成为美对华遏制战略的马前卒。

第一，主动充当美国“印太战略”棋子。特朗普政府提出“印太战略”后，蔡当局积极跟进、谋求加入，希望通过战略对接增大美国挺台力度，甚至意图在中美博弈中充当“棋手”而非“棋子”角色。^[1]蔡当局公开鼓吹台湾是“印太战略”中“不可或缺的利益攸关者”，^[2]在台“外交部”新设“印太科”，推动台“新南向政策”与美“印太战略”衔接。特朗普政府回应台湾是“印太战略”中不可或缺的一环，2019年美国国防部发布首份《印太战略报告》将中国台湾与新加坡、蒙古等作为“战略合作伙伴”。^[3]然而，台湾作为美国战略布局的一枚棋子，在战略安排上完全从属和服从于美国国家安全战略的需要。

^{*} 作者简介：中国社会科学院台湾研究所台美关系研究室课题组，成员包括汪曙申（负责人）、潘飞、钟厚涛、邹梦莹（女）、贾蓓（女）和王强。

其一,美“印太战略”以日本、澳大利亚、印度为核心支柱,重点构建四国战略安全对话与合作(Quad),台湾只是“印太战略”的配角,与日、澳、印相比缺乏战略主动地位。蔡当局在中美战略竞争下,出于“脱中离中”的“台独”需要,完全转向美国、介入大国竞争,限缩其对外政策和两岸政策转圜空间。在中国大陆综合实力不断壮大、特朗普坚持“美国优先”以及将台湾作为谈判筹码的形势下,蔡当局对美“一边倒”政策已激发岛内社会担心台“被筹码化”和“被交易”的风险。其二,特朗普政府为牵制中国大陆,在“印太战略”框架下协助台湾建立涉及宗教、民主治理和非传统安全合作的机制,但这些平台多是聚焦非传统安全事务,充斥着美国为主导的意识形态,战略性和政治性意涵偏弱,至今台湾不仅无法参与最具指标意义的美日印澳四方部长级安全对话,其智库机构参加Quad-Plus对话亦未实现常态化。蔡当局借助“印太战略”拓展与美日印澳的实质关系,不仅未能突破国际上一个中国框架的制约,而且,各方在台湾问题上立场不同,各有所图,蔡当局积极参与美国为首的对抗大陆的战略之中,将台湾置于大国竞争的险境。

第二,与美高层互动难以突破“天花板”。中美建交后,美国一直试图提升与台当局互动层级。在特朗普上任前,美国已逐步允许除国务卿、国防部长等以外非敏感部门的内阁级官员访台,提升台湾地区领导人“过境”美国的礼遇安排,但始终限制台湾地区领导人和台“部长级官员”进入华盛顿特区进行政治活动,限制负责政治和军事事务的助理国务卿和助理国防部长访台。蔡当局和美国“亲台”势力为突破这一限制,全力游说美国国会,于2018年3月炮制所谓“与台湾交往法”,该法规定“允许美政府所有级别官员,包括内阁级国安官员、将级军官和其他行政部门官员访台,与台对应官员会面;允许台高层官员访美,与美国务院和国防部等官员会面”。^[4]然而2019年7月,蔡英文赴海地、圣文森特和格林纳丁斯、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚“固邦”,谋求安排“过境”华盛顿,企图突破美对台领导人“过境”地点的限制。但最终蔡仅“过境”纽约和丹佛,所获“礼遇”并未实质超越马英九时期。蔡任内,美国与台湾官方往来频密,2019年美国国务院副助理国务卿巴斯比(Scott Busby)、孙晓雅(Sandra Oudkirk)等接连访台,但尚无美国内阁级官员赴台活动。岛内舆论指出,在马英九时期,美内阁级的环保署长麦卡锡访台,蔡执政下未获任何突破。

第三,谋求升级台美军事关系期待落空。特朗普上任后调整对台军售政策,共宣布五批次包括66架F-16V战斗机在内、价值逾120亿美元的对台军售案,比奥巴马时期频率更快,对台售武基本走向常态化,这进一步刺激了蔡当局对提升与美军事合作的期待。但美国出于地缘政治和安全考虑,拒绝了蔡当局极力获售高端F-35战斗机的需求。这意味着即使2026年66架F-16V战斗机全部到位,与当今全球最先进的战斗机机型已经差了三十年左右的时间。^[5]价格方面,美售台的每架F-16V战斗机高达1.21亿美元,台还需要花费巨资向美购买弹药,总费用远超过美向斯洛伐克、巴林、摩洛哥和保加利亚等国出售的F-16V战斗机,被岛内舆论认为是民进党向美缴纳高额“保护费”,充当“冤大头”。此外,美国“国防授权法”提出“允许美国军舰停靠台湾港口、台湾军舰进入美国太平洋军港”,“美台联合军事演习”等,严重冲击一个中国原则和中美关系政治基础,并未成为特朗普的现实政策。

第四,与美洽签自由贸易协议(FTA)前景暗淡。蔡当局极力配合特朗普经济政策,企图重塑台美经济关系,包括寻求与美洽签FTA。2016年以来蔡利用中美贸易摩擦升级,吸引台商回流或大力宣导让台商转向美国、东南亚国家投资,以降低对大陆经贸依赖。2019年12月9日,蔡英文在会见美商务部助理部长史宜恩(Ian Steff)时表示,“期盼能签署高标准的双边贸易协定(BTA),为双方经济注入新动能。”^[6]为此,蔡当局将与美重启贸易暨投资框架协议协定(TIFA)协商作为第一步。但特朗普政府的经济政策坚持美国优先,持续施压蔡当局扩大开放含有瘦肉精的美国猪肉进口,要求台湾进一步放宽美国牛肉进口的限制。美智库学者卜睿哲认为,特朗普政府经济政策对台湾是消极的,美坚持将

台湾开放美国猪肉和牛肉进口作为与台湾讨论签署投资协议或自由贸易协议的条件。^[7]美国猪肉、牛肉议题在岛内高度敏感,蔡当局若不解决这一问题,台美经济谈判的前景将十分黯淡。

二、与日本关系发展受限,安倍政府对台政策回归一中轨道

2016年蔡英文上台后,希望借助亲台的安倍政权,谋求与日构建“同盟关系”,^[8]并利用民进党掌控的行政与立法权,加速提升与日本实质关系,声称将与日本“持续发展更紧密的关系,共同维护区域和平稳定,强化双方安全与经济合作”。^[9]但在当前中日关系持续回暖向好的大背景下,安倍政府处理对台关系并未偏离一中轨道,蔡当局发展对日关系受到明显限制。

第一,拓展对日关系受到中日关系明显限制。日本对台政策明显受到中日关系的制约,蔡上台之初因中日政治关系冷漠,台日互动实现了与日本对口交流机构的更名、日总务副大臣赤间二郎访台等渐进式突破。但中日关系格局始终约束着蔡当局对日关系。随着2017年下半年中日关系开始改善,安倍政府对台立场趋向谨慎。2018年李克强访日及安倍访华期间,日方明确承诺,“将按照中日联合声明的规定,仅同台湾保持民间往来”。^[10]日本外交蓝皮书称“中日关系改善机会空前高涨”,将对台关系定位为“非政府间的实务关系”。^[11]安倍表示“日方热切期待习近平主席对日本进行国事访问,相信此访必将成为推动构建新时代中日关系的重大机遇”。^[12]台湾研究日本问题的学者何思慎称,中日关系走出低谷,“台日关系空气变了”。^[13]岛内舆论也指出,安倍执政以来首次表达如此明晰的对台政策,给蔡当局“敲响了警钟”。

第二,呼吁与日本“安全”合作未获回应。在一个中国原则下,“安全合作”一直是日本与台湾关系的禁忌。蔡主政后,日本右翼“亲台”势力不断鼓吹日本与台湾方面应加强安全合作,共同应对“中国威胁”。“日华议员恳谈会”会长古屋圭司等提出“构建日美台三方为主的安全保障合作对话机制”,众议员岸信夫提出日本与蔡当局应该“在美国的参与下直接进行安保对话,从民间的二轨对话做起”。^[14]对此,蔡英文积极回应,在会见古屋时称,“通过全球合作暨训练框架(GCTF)平台,强化台美日全面合作伙伴关系”。^[15]蔡当局主导成立“二轨”平台“台日战略对话”,针对美日对华政策、台湾在印太地区的角色等议题定期进行研讨。蔡英文还亲自参与“第五届台日战略对话”,喊话称希望日本“支持台湾在区域及国际中扮演积极角色”。为炒作和助推与日本“安保”合作议题,2019年2月,蔡英文在接受《产经新闻》采访时抛出建立“台日安保对话”机制。但安倍政府始终未就此表态,仅低调回应“日本与台湾一贯维持非政府间的实务关系”。连岸信夫也称,双方安保实务合作很有限,日本提供协助非常困难。^[16]

第三,发展对日经贸关系难有实质突破。蔡英文将日本视为重要经济伙伴,在会见日方人士时多次表示,希望与日本签订经济伙伴协定(EPA),争取日本支持台湾加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)。但安倍政府以日本经济利益优先,要求蔡英文兑现开放进口日本核灾区食品的承诺,将其作为与台湾开展经贸谈判的前提。日本学者小笠原欣幸称,“日台间最大问题就是台湾禁止进口日本食品”。松田康博表示,“如果日本食品管制问题没解决,一定会影响台日互信基础”。^[17]更令蔡当局被动的是,2018年11月台湾“反核食公投”高票通过,使台开放日本核灾区食品的难度进一步增大。时任日外务大臣河野太郎针对“反核食公投”表示,台湾“严重违反世贸组织规则,将导致台湾目前无法加入CPTPP,日本不排除诉诸WTO”。这一期间,日本一直推迟召开“台日经济伙伴委员会”(EPC)会议,蔡当局谋求与日本洽签EPA陷入停顿。台涉外部门称,台一日未放宽日食进口管制,日便不愿重启EPC。^[18]

第四,日本版“与台湾关系法”“只闻楼梯响”。长期以来,“日华议员恳谈会”、日本“李登辉之友会”等亲台团体鼓噪日本应该仿效美国,制定日本版的“与台湾关系法”,提升日本与台湾关系的法律基础。

日众议员铃木馨佑称,自民党内以岸信夫为首的“友台”组织正在研究“日本版台湾关系法”。日本“李登辉之友会”成立“日台关系基本法研究会”,多次召开会议讨论如何向安倍首相、参众两院议长和外交大臣提交政策建言。^[19]但事实上,该法在日本国内只是少数“亲台”势力研究讨论,从未真正进入日本政府决策议程。松田康博认为,没有必要制定新的法律来规范日本与台关系。东京大学教授高原明生认为,制定该法“效果也许相反”,呼吁“必须非常谨慎”。^[20]

三、“倚美国邦”效果不彰,“邦交”面临崩盘危机

目前台当局共有15个所谓“邦交国”,除欧洲的梵蒂冈和非洲的斯威士兰外,主要集中在拉丁美洲和大洋洲地区。蔡当局将维护“邦交”关系作为凸显台湾“独立地位”的重要方式,蔡在2018年“双十讲话”、2019年“元旦致辞”等重要场合,均提出维护“邦交”的“新思维”和新策略,谋求在更高的国际格局视野下构建“民主防护网”和“价值观联盟”来巩固“邦交版图”。^[21]但从整体效果评估,在一个中国原则成为公认国际关系准则的情况下,蔡当局始终难以摆脱“断交”危机,“邦交”版图持续萎缩。

第一,台“邦交”主要板块全面松动。一个国家的主权并不是一种“自然权利”,而是“由其他国家承认的权利”。^[22]因此,维持一定数量的“邦交”承认,以凸显其“国际人格”和对外交往能力,成为台当局竭力维护“邦交”阵地的主要考虑。但台湾是中国领土的一部分,台湾地区对外交往能力始终受到一个中国框架的限制。蔡英文为突破一中框架推动“踏实外交”政策,力图通过加强与“邦交国”高层往来和迎合“邦交国”领导人执政偏好,以维持对其承认“固邦”。但在两岸实力对比悬殊、大陆国际影响力快速上升的形势下,越来越多的国家根据自身国家利益选择“弃台就陆”。2016年12月,圣多美和普林西比在民进党重新上台后率先与台当局“断交”,打破蔡当局企图在不承认“九二共识”前提下“维持现状”政策的可行性。2017年、2018年巴拿马、多米尼加、萨尔瓦多、布基纳法索相继与台“断交”,蔡当局完全在“状况外”,触发岛内社会对台“邦交”崩盘的危机感。2019年蔡英文加紧出访帕劳、瑙鲁、马绍尔群岛等南太平洋“邦交国”,并首度出访海地、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、圣卢西亚等加勒比海岛国。但同年9月,台湾在大洋洲面积最大、人口最多的“邦交国”所罗门群岛宣布与台“断交”,一周内基里巴斯跟进,激起岛内对“零邦交国”的担忧。相比陈水扁执政8年失去6个“邦交国”,蔡英文执政3年即丢掉7个,台“邦交国”总数降至历史新低的15个。当前台“邦交”不稳定的状况仍在发展,如中美洲及加勒比海地区的海地、危地马拉等被媒体曝出与台湾关系可能生变,蔡英文第二任内相关国家与台湾“断交”的“骨牌效应”料难以消除。

第二,“倚美国邦”收效甚微。20世纪50年代和70年代,台当局分别经历过两次“断交潮”。蔡英文任内的“断交潮”,美国主动公开干预、助台“固邦”成为新的特点。特别是特朗普政府将台定位为“印太战略”重要伙伴,威逼利诱相关国家维持与台当局关系。美副总统彭斯、国务卿蓬佩奥等高层赤膊上阵,对萨尔瓦多、所罗门群岛、巴拉圭等国频频施压,要求其维持对台关系。为协助台当局稳定大洋洲“邦交”阵地,美国总统国家安全事务助理波廷杰、美国国家安全委员会负责大洋洲与印太安全事务的主任格雷等曾与台“外交部次长”徐斯俭会晤,公开联手向相关国施压。美驻拉美地区国家大使频频与台驻拉美“邦交国”代表会面,协商对台“邦交国”的援助和投资。2019年10月,台美首次共同召开“太平洋对话”会议,拉拢日本、澳大利亚等讨论对南太地区4个台“邦交国”的援助问题。同年11月,美台首度筹组联合商务考察团前往圣卢西亚考察投资环境。2020年1月,美台拉拢危地马拉、洪都拉斯举行首届“四方会谈”,共同商讨对台在拉美地区“友邦”的援助投资问题。^[23]

美国国会也全面介入台湾“邦交国”问题,最近通过并经特朗普签署实施的“台湾友邦国际保护及加强倡议法”(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act,简称Taipei Act或“台北法案”),要求美国行政部门动用政治、经济和外交等资源,维护台湾与相关国家的正式关系。但从政策的实际效果看,蔡当局“倚美固邦”策略难以奏效。比如,2019年美国极力干预所罗门群岛调整对台政策,所内阁会议最终仍以压倒性票数决定弃台。

第三,“经援外交”难逆一中潮流。长期以来,“金援外交”、“支票簿外交”是台当局“固邦”的重要手段,蔡英文任内继续加大对“邦交国”经援力度。2017年台涉外部门机密预算为4.6亿元新台币(下同),2018年大幅增加到15.7亿元。^[24]为扩大对外援助规模,蔡当局还通过“政府开发援助计划”(ODA),投向“邦交国”的医疗卫生、农渔业、教育、基础设施,并与“邦交国”在海巡、财政、金融、打击犯罪等领域开展协作,扩大利益交集。但随着中国大陆国际影响力日益增强,两岸实力差距持续拉大,蔡当局“经援外交”处境日益艰难。一方面,祖国大陆的发展进步从根本上决定着两岸关系走向。^[25]中国大陆经过40多年的改革开放,已经移居全球第二大经济体,综合实力和国际影响力极大提升。在两岸实力对比上,大陆已对台湾形成全面性、压倒性优势,承认一个中国原则是国际大势。^[26]截至2019年12月,全球有180个国家与中国建交。^[27]国际社会普遍认为,与中国大陆发展关系更符合本国利益,这也加速了国际社会“弃台就陆”趋势。布基纳法索外交部长阿尔法·巴里表示,与中国建交“是为了更好地维护布基纳法索人民利益,为了更好地促进布基纳法索及周边地区经济社会发展”。^[28]巴拿马总统巴雷拉表示,“与中国建交的决定是正确的”,“其他国家也将效仿我们支持一个中国政策”,“一个中国的共识将在拉美其他国家得到加强”。^[29]随着新时代中国特色社会主义发展战略安排的推进,祖国大陆将不断增强对台湾社会的影响力、吸引力,不断增强对两岸关系发展的牵引力、主导权。^[30]另一方面,蔡当局逆流而动,继续“金援外交”,但力有未逮。在中国大陆推动“一带一路”建设、国际影响力显著提升的形势下,蔡当局单纯以“金援”维系“邦交”关系的效果明显递减。蔡当局承诺以9亿元新台币援助所罗门群岛兴建2023年太平洋运动会体育馆,甚至在2019年9月所罗门群岛宣布“弃台”前几个小时追加“特殊援助”,仍难以挽回败局。

四、在国际多边领域的“台独”活动空间萎缩

在国际社会一中框架的制约下,台湾参与国际组织及多边活动必须坚持联合国2758号决议体现的一个中国原则。岛内一直有两岸关系优先于对外关系的主张,马英九执政时期两岸在“九二共识”基础上妥善处理台参与国际组织活动问题,对蔡当局形成了重大压力。但蔡当局的策略是,绕过一中原则与两岸协商,借助美国力量扩大“台独”国际参与。台对外部门称,“参与联合国体系及各国际组织是既定政策和长期努力目标”,“未来会秉持‘务实、专业、有贡献’的原则,持续争取参与更多国际组织”,包括“充分参与世界卫生组织(WHO)相关会议与机制”,“优先推动参与区域经济整合机制特别是‘全面与进步跨太平洋伙伴关系协定’(CPTPP)”。^[31]从蔡执政近四年情况分析,台在国际多边领域的活动空间持续萎缩。

第一,台被排除参与政府间国际组织。1971年第26届联合国大会通过第2758号决议后,一中原则被绝大多数国际组织纳入其章程和组织运作准则之中。世界上只有一个中国,中华人民共和国政府是代表全中国的唯一合法政府,台湾是中国的一部分,早已成为公认的国际关系准则和国际社会普遍共识。^[32]蔡英文上台以来,拒绝承认体现一中原则的“九二共识”,导致台经两岸协商参与相关国际组织活动的基础不复存在,2017年至2019年三度谋求以观察员身份参与世界卫生大会(WHA)均被拒绝,马英九时期台参与国际民航组织大会的安排也难以继。国际刑警组织始终排除蔡当局以“观

察员”身份参与活动,且多次明确重申该机构坚持一个中国原则的坚定立场。^[33]而且蔡上台后,随着两岸对抗升高,台“邦交国”支持台参与国际组织动能趋弱。2017年9月第72届联合国大会一般性辩论期间,危地马拉、洪都拉斯、多米尼加、萨尔瓦多及梵蒂冈等5国未替台发声。^[34]2018年9月,危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、海地和梵蒂冈代表没有提到台湾。^[35]2019年9月,洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭和梵蒂冈代表未在第74届联大一般性辩论中提到台湾。^[36]其中,尼加拉瓜连续两年在联合国“挺台失声”,巴拉圭7年来首次未替台说项,引发岛内关注。

第二,“公投”参与国际活动遇挫。长期以来,台湾参与国际活动问题被“台独”分裂势力所操纵、成为其谋求“两个中国”、“一中一台”的工具,因而具有现实和潜在的危险性。^[37]蔡当局在岛内加大推行“去中国化”力度,歪曲“九二共识”和污名化“一国两制”,升高两岸对立,甚至纵容“急独”势力发起“东京奥运会正名公投”。对于蔡当局将体育问题政治化、谋求“台独”国际空间的操作,中国大陆坚决予以打击和遏制。2018年7月东亚奥委会(EAOC)取消了台中市2019年东亚青年运动会的主办权。^[38]东亚奥委会主席刘鹏明确表示,“有政治势力在岛内发起2020东京奥运‘正名公投’,公然挑战奥运模式,对2019东亚青年运动会产生了巨大的政治风险”。^[39]由于“急独”势力操弄“公投”涉及改变台湾地位,“美在台协会”(AIT)也发表声明,称“美国不支持就台湾‘独立’问题搞全民公决的建议”。^[40]

五、“新南向政策”目标难以实现

推动“新南向政策”是蔡英文当局“经济脱中”、谋求“台独”的重大举措。2016年8月蔡英文在“对外经贸战略会谈”中正式通过“新南向政策”,主要涵盖“经贸合作”、“人才交流”、“资源共享”与“区域连接”四大面向,主要目标有二:一是促进台湾与东盟、南亚及新西兰、澳大利亚等国创造互利共赢的新合作模式,进而建立“经济共同体意识”;二是建立广泛的协商和对话机制,形塑和东盟、南亚及新西兰、澳大利亚等国的合作共识。^[41]此后,蔡英文全力推动“新南向政策”,将其作为减少对大陆经济依赖、拓展国际空间的重要策略,并借此与特朗普政府“印太战略”对接。2018年8月蔡英文在出席专门为“新南向政策”打造的“台湾亚洲交流基金会”成立仪式上致辞时称,“新南向政策是重新塑造台湾亚洲战略的重要一步,具有以人为中心、凸显区域包容性、深化多元伙伴关系三个重要特点”,“期待与邻近国家的区域战略携手并行”。^[42]在蔡当局全力挹注政经资源下,三年多来,台与“新南向”目标国在经贸往来、人员交流等方面有一定进展,但该政策成效与预期目标存在较大差距。

第一,经贸关系突破乏力,难以达到与大陆“脱钩”的效果。经贸关系是检验“新南向政策”成效的主要指标。为加速“新南向政策”落地,蔡当局制定“新南向政策推动计划”,从产业价值链整合、内需市场连结和基建工程合作三方面推动与“新南向”国家的经贸合作,总体看成效有限。其一,贸易投资逐渐退烧。“新南向政策”出台后,蔡当局编列专门预算全力推动,台与“新南向”目标国的贸易关系短期内增长明显。2017年台与“新南向”国家贸易额为1109亿美元,较2016年960亿美元增长15.6%。但2018年开始增长势头回落。2018年台与“新南向”国家的贸易额为1166.9亿美元,增长率回落至5.6%,增度明显下滑。到2019年台湾与“新南向”国家贸易额继续走低,全年贸易额为1119亿美元,其中台湾向“新南向”国家出口金额为631亿美元,进口金额为488亿美元。^[43]2015年至2018年,台与“新南向”国家贸易额占台湾贸易总额的比重维持在19%左右,表明蔡当局未能达到扩大与“新南向”目标国贸易比重的预期。在投资方面,台经济主管部门统计显示,2018年台对“新南向”国家投资金额下滑至21.68亿美元,较2017年的30.54亿美元大幅减少25.7%。其二,重大项目进展遇阻。为彰显“新南向政策”成果,蔡当局推动一系列有指标意义的重大项目,但因政治挂帅、

前期准备不足、不符合目标国实际等原因,其中不少无果而终。2018年蔡当局启动所谓“国家级”的“工业国际投资公司”计划,要求台经济主管部门筹集10亿元新台币协助台企业赴“新南向”国家投资。但该计划政治性强,工商界兴趣不大,不到一年即告失败。台“农业委员会”为配合“新南向政策”成立“台湾农业国际开发公司”(简称“台农发”),因过度政治干预,不符合市场规律,亏损严重。^[44]据台媒体报道,两年多来“台农发”累积亏损已将近资本额的三分之一。此外,不少台企业进军“新南向”国家重大项目受挫。包括台湾“中油”五轻整厂输出印度尼西亚的项目谈判破局,台湾“中油”公司在印度古吉拉特石化园区的项目被搁置等。其三,难以与大陆“经济脱钩”。降低对大陆经济依赖是“新南向政策”重要目标。但从贸易依存度看,据台当局统计,2018年与大陆、香港的贸易额占台湾总贸易额的比重为31.2%,高于马英九执政时期;其中对大陆和香港的出口占出口总额的41.2%,台湾对大陆的出口依存度不减反增。而同期,台湾对东盟地区的出口占比则从2016年的18.4%下滑至2018年的17.4%。^[45]从对外投资看,2018年台湾对大陆投资占台对外投资比重为59.4%;对“新南向”18国的投资占对外投资的15.2%,较2017年26.4%大幅下降。这表明大陆经济结构转型升级和巨大内需市场对台商的吸引力,是“新南向政策”难以替代的。

第二,扩大开放“新南向”国家旅游政策争议增多。在两岸对立对抗,大陆游客入岛人数持续下降的情况下,台为挽救旅游产业,力推“旅游新南向”,通过实施入岛免签、旅游补贴等措施吸引东南亚地区游客赴台。目前看,该政策争议不断。其一,难以弥补大陆游客减少的损失。台交通部门统计,2019年“新南向政策”18个对象国赴台总计277.2159万人次,较2018年增加6.8%,占全体观光客总数的23%;台湾赴“新南向”国家人数达321.3462万人次,较2018年增加15.1%。^[46]但“新南向”国家游客消费力低于大陆游客,台旅游业者收入损失难以弥补。2017年台观光外汇收入从2015年的144亿美元降至123亿美元,2018年虽有增长,仍只是恢复到137亿美元。^[47]其二,存在不对等问题。蔡当局为快速落实“新南向政策”,优先对“新南向”国家提供教育、观光、文化交流等优惠政策,却未能换得同等待遇。如蔡当局自2016年8月试办泰国、文莱与菲律宾等国家赴台免签证措施,泰国未对等提供台湾民众免签待遇,反而自2018年10月起对台民众赴泰加收470元新台币的代办费,2019年要求赴泰旅游的台民众提供三个月财产证明。其三,引发岛内社会治理问题。蔡执政后,东南亚国家劳工利用免签漏洞,赴台“假观光、真打工”。2018年底,总计153人的4个越南旅行团抵达高雄,3天内152人脱团,“假观光、真偷渡”事件震惊台湾社会。台外事部门统计,2016年8月至2018年11月,东南亚旅客赴台后逃脱人数近2000人,多达2047名东南亚籍人士以观光名义赴台非法打工。

第三,教育“新南向”政策问题显现。蔡当局为增进与“新南向”国家教育交流与人文合作,增加预算和奖学金名额,吸引东南亚国家学生赴台。台教育主管部门数据显示,2018年“新南向”国家赴台留学、研习学生共计51970人,台湾学生赴“新南向”国家留学、研习人数21100人。^[48]2019年“新南向政策”18个对象国赴台留学和研习学生共计53099人,台湾赴“新南向”国家留学和研习人数共计21718人。^[49]2020年台“科技部”专门设立资助计划,鼓励岛内大专院校及学术研究机构赴“新南向”18个对象国设置“海外科学研究与技术创新中心”,并以此为连接点进一步强化台与“新南向”国家在教育、科技等领域合作。^[50]但各类丑闻不断流露,包括爆发东南亚学生在台充当学工、中介买卖学生等事件。印尼是“新南向”国家赴台留学主要生源地,2018年醒吾科技大学30名印尼学生在隐形眼镜包装厂“打黑工”,事后印尼政府表示“不建议”高中毕业生赴台就读四年制专科类科技院校。2019年台湾育达科技大学被曝光涉嫌与中介公司勾结,以赴台读书名义招揽菲律宾学生非法打工。

第四,台借“新南向政策”提升官方关系空间受限。“新南向政策”目的之一是通过“以经促政”,提升台湾与目标国实质关系。“新南向”政策推动第一年,蔡英文即指出推动“与相关国家签订与更新

双边投资保障或租税协定”，并将其作为四个工作重点之一。^[51]在“新南向”目标国中，中国台湾与新加坡、新西兰签署“经济合作协定”，与越南、菲律宾、泰国、马来西亚、印尼、印度等8个国家曾签订投资保障协议，但大部分年代久远，难以为台投资提供保护。对此蔡当局优先寻求与“新南向”国家新签或升级投资保障协议，但进展缓慢。迄今仅菲律宾、印度、越南与台翻新投资保障协议，尚无国家与台签订新的投保协议。东盟国家、印度等“新南向”对象国均重视与中国大陆关系，坚持“一个中国政策”，蔡当局以“新南向政策”为名对外拓展实质关系的盘算已引起相关国的警觉，台以经济诱因谋求高层往来、军事安全合作的空间十分有限。

六、结语

2020年1月蔡英文赢得连任，延续“联美制中”政策，通过加快融入美国“印太战略”，对外构筑“价值观伙伴关系”，推动以“中华民国台湾”为核心的“台独”布局，谋求扩大国际活动空间。在中美战略博弈持续加剧、美对华战略遏制政策的刺激下，蔡英文第二任期在国际上进行“台独”挑衅的力度恐将更大。对此，中国大陆势将加大运筹国内外战略资源，维护国际社会一中框架，坚决遏制和限缩“台独”国际生存空间。

注释：

[1]《台湾被当成棋子？蔡英文：我们也是棋手》，德国之声，2018年4月11日，<https://www.dw.com/zh/%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E8%A2%AB%E5%BD%93%E6%88%90%E6%A3%8B%E5%AD%90-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87-%E6%88%91%E4%BB%AC%E4%B9%9F%E6%98%AF%E6%A3%8B%E6%89%8B/a-43337012>，访问日期：2019-12-28。

[2]《台美将共同举办首届“印太民主治理咨商对话”，蔡英文：期待将台湾经验分享》，台湾风传媒，2019年9月11日，<https://www.storm.mg/article/1699725>，访问日期：2019-12-20。

[3] The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region”，美国国防部2019年6月1日，<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>，访问日期：2019-12-23。

[4] “Taiwan Travel Act”，US Congress，美国国会图书馆，<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535/text>，访问日期：2019-12-23。

[5]《F-16V 预算火速过关 2026 年全数交机》，台湾《中国时报》2019 年 11 月 23 日。

[6]《见美助理部长蔡英文：盼台美签高标准双边贸易协定》，台湾《中国时报》2019 年 12 月 9 日。

[7] Richard Bush, The Trump administration’s policies toward Taiwan, June 5, 2019, <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-trump-administrations-policies-toward-taiwan/>，访问日期：2019-12-23。

[8]《接见“日本台湾交流协会会长大桥光夫” 蔡英文：“跟理念相近国家积极合作让台日关系更上层楼”》，台“总统府”，<https://www.president.gov.tw/News/25173>，访问日期：2019-12-23。

[9]《接见日本自民党众议员 蔡英文：将在“和平、对等、民主、对话”原则下维持区域的和平稳定》，台“总统府”，<http://taiwan.xmtv.cn/2020/01/17/VIDE7VuVeMcK1WIo3NA84i5u200117.shtml>，访问日期：2020-3-23。

[10]《安倍晋三访华重申中日联合声明对台立场》，中国台湾网，http://www.chinataiwan.org/Taiwan/jsxw/201810/t20181031_12107737.htm2019-3-13，访问日期：2019-12-29。

[11]《外交青书 2018》，日本外务省官网，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>。

[12]《日本首相安倍晋三会见王毅》，外交部网站，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1718575.shtml>，访问日期：2019-12-26。

[13]《何思慎：“台日空气变了小英嗅到了吗”》，台湾《中国时报》2018 年 10 月 26 日。

[14]《日媒探讨台湾危机岸信夫盼台美日安保对话》，台“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201912100405.aspx>，访问日期：2020-03-20。

- [15]《蔡英文盼透过 GCTF 平台强化台美日合作关系》，台“中央社”，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202001170214.aspx>，访问日期：2020-3-20。
- [16]《岸信夫：台日无邦交安保合作难》，台湾联合新闻网 2019 年 4 月 12 日，https://udn.com/news/story/6656/3751809?form=udn-relatednews_ch2，访问日期：2020-3-20。
- [17]《日学者松田：“台日关系发展阻力在台湾内部”》，香港中评网，2017 年 6 月 6 日，<http://hk.cmnt.com/doc/1047/0/4/0/104704018.html?coluid=7&kindid=0&docid=104704018>，访问日期：2019-12-25。
- [18]《台日经济伙伴谈判停摆日方不满台管制核灾食品》，中国新闻网，2016 年 12 月 22 日，<http://www.chinanews.com/tw/2016/12-22/8101356.shtml>，访问日期：2019-12-20。
- [19]《日本版“台湾关系法”の制定，“日本李登辉友の会”》，<http://www.ritouki.jp/index.php/recommendations/tra/>，访问日期：2019-12-23。
- [20]《日版“台湾关系法”日学者吁谨慎行事》，台湾“中央社”，2018 年 3 月 2 日。
- [21]《“民主台湾照亮世界”蔡英文发表“国庆”演说》，台“总统府”，<https://www.president.gov.tw/News/23769>；《蔡英文：2019 年是拼民生、护民主、守主权的一年》，台“总统府”，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>，访问日期：2020-02-23。
- [22] Hedley Bull, “The State’s Positive Role in World Affairs,” in Kai Alderson and Andrew Hurrell, eds., *Hedley Bull on International Society*, London: Palgrave Macmillan Press, 2000, p.149.
- [23]《台美瓜宏四方会谈 吴钊燮：聚焦促进区域合作》，台“中央广播电台”，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2048469>，访问日期：2020-03-25。
- [24]《107 年度“外交部”单位预算》，台外事主管部门网站，<https://www.mof.gov.tw/Upload/RelFile/2161/162435/dd132433-e80a-4c8d-bd3e-176f1640a44e.pdf>，访问日期：2019-12-30。
- [25] 刘结一：《坚定推进祖国和平统一进程》，《人民日报》2019 年 12 月 19 日，第 2 版。
- [26] 刘结一：《坚定推进祖国和平统一进程》，《人民日报》2019 年 12 月 19 日，第 2 版。
- [27]《中华人民共和国与各国建立外交关系日期简表》，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/2193_674977/，访问日期：2019-12-22。
- [28]《布基纳法索外交部宣布与台湾“断交”》，新华网，2018 年 5 月 24 日，http://www.xinhuanet.com/2018-05/24/c_1122884027.htm，访问日期：2019-12-19。
- [29]《巴拿马总统：其他国家或效仿巴拿马与台断交转向大陆》，《参考消息》2017 年 11 月 22 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20171122/2244262.shtml>，访问日期：2019-12-19。
- [30] 刘结一：《坚定推进祖国和平统一进程》，《人民日报》2019 年 12 月 19 日，第 2 版。
- [31] 吴钊燮：《“外交”业务报告》，台“立法院外交及国防委员会”，https://misq.ly.gov.tw/MISQ/docu/MISQ3006/uploadFiles/2019100414/MISQ3006_4100_20553_1090309_0003.pdf，访问日期：2020-03-22。
- [32] 刘结一：《坚定推进祖国和平统一进程》，《人民日报》2019 年 12 月 19 日，第 2 版。
- [33]《国际刑警组织拒台参与大会：中华人民共和国政府是唯一代表》，《参考消息》2018 年 10 月 19 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/tw/20181019/2341445.shtml>，访问日期：2019-12-20。
- [34]《联合国大会第 72 届会议记录》，联合国网站（中文版），<https://www.un.org/zh/ga/72/docs/pv.shtml>，访问日期：2019-12-20。
- [35]《联合国大会第 73 届会议记录》，联合国网站（中文版），<https://www.un.org/zh/ga/73/docs/pv.shtml>，访问日期：2019-12-20。
- [36]《联合国大会第 74 届会议记录》，联合国网站（中文版），<https://www.un.org/zh/ga/documents/index.shtml>，访问日期：2019-12-20。
- [37] 饶戈平：《对台湾“国际空间”问题的思考》，《北京大学学报（哲学社会版）》，2012 年 9 月，第 5 期。
- [38]《东亚奥协依据章程取消 2019 年东亚青年运动会》，新华网，2018 年 7 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/sports/2018-07/25/c_1123172324.htm，访问日期：2019-12-20。
- [39]《“台独”还没玩出花来，国际上已完成台湾正名》，人民网，2018 年 7 月 29 日，<http://m.people.cn/n4/2018/0729/c203-11362394.html?from=timeline>，访问日期：2019-12-21。
- [40] “No Support for Referendum, AIT says”，Taipei Times, February 14, 2019, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2019/02/14/2003709696>，访问日期：2019-12-20。

[41]《蔡英文召开“对外经贸战略会谈”通过“新南向政策”政策纲领》，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20639>，访问日期：2019-12-23。

[42]《蔡英文出席台湾亚洲交流基金会开幕仪式暨亚洲深耕联盟成立酒会》，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23549>，台湾亚洲交流基金会，访问日期：2019-12-23。

[43]《去年新南向18国来台观光逾277万人次，成长6.8%》，台湾《自由时报》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3090646>，访问日期：2020-03-16。

[44]王建民：《蔡当局新南向政策效果不佳》，华夏经纬网，2019年6月16日。

[45]资料来源：台湾财政主管部门“进出口贸易统计”，<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=507a912f50d842cd995632b3fbae7f4b>，访问日期：2019-12-27。

[46]《去年新南向18国来台观光逾277万人次，成长6.8%》，台湾《自由时报》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3090646>，访问日期：2020-03-16。

[47]资料来源：台湾交通主管部门观光局 <https://www.taiwan.net.tw/>，访问日期：2020-01-20。

[48]台教育主管部门统计处，教育统计简讯《107年大专校院境外学生概况》，2019年1月28日。

[49]《去年新南向18国来台观光逾277万人次，成长6.8%》，台湾《自由时报》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3090646>，访问日期：2020-03-16。

[50]《征求2020年科技部补助“海外科学研究与技术创新中心”计划》，台湾“科技部”，https://www.most.gov.tw/folksonomy/detail/?subSite=main&article_uid=0292f054-240e-49ec-971e-19aefb364af1&menu_id=d3c30297-bb63-44c5-ad30-38a65b203288，访问日期：2020-03-20。

[51]《新南向第一年蔡英文：积极洽签投保与租税协定》，台湾“联合财经网”，2016年11月7日，<http://money.udn.com/money/story/5641/2091122>，访问日期：2020-02-02。

(责任编辑 刘佳雁)

The Dilemma of Taiwan External Relations in Tsai Ing-wen Administration

Institute of Taiwan Studies Research Group, CASS

Abstract: After taking power in May, 2016, in order to maintain the so-called “Taiwan Independence” international space, Tsai Ing-wen has been pushing the “allying with the United States and containing China” policy, including actively integrating into the “Indo-Pacific Strategy” dominated by the United States, consolidating its relations with “diplomatic partners” with the help of the United States, extending its relations with the Chinese Mainland “diplomatic partners”, seeking more international participation in the multilateral activities, and weakening its economic and trade reliance on Chinese Mainland by promoting “New Southbound Policy”. Unfortunately, by adopting the “taking side with United States” policy, Taiwan is just becoming a “bargaining chip” of the United States in the game with China. As the One-China Principle is becoming a consensus in the international community, Taiwan is facing more difficulty in its external relations. Taking the general trend of the Taiwan External Relations in Tsai Ing-wen Administration and especially focusing on the Situation in 2019, this paper tries to analyze the current situation and the future trend of the Taiwan External Relations.

Key Words: Taiwan; Taiwan External Relations; Review of the situation; Dilemma