

一九七二年體制下日台關係之再檢討 ——往制定日本版『台灣關係法』目標前進

淺野和生 著

平成國際大學法學部教授

何義麟 譯

台北教育大學副教授

壹、台灣與中國對「一九七二年體制」再檢討之認知

今年 2005 年，是 1945 年第二次世界大戰結束後迎接 60 週年的一個重要時間點。因此，可以看到各種紀念儀式，以及許多回顧與評價這段歷史的活動。歐洲在 5 月 8 日 VE DAY (Victory on Europe Day) 的前後，舉辦了集聚當時屬於敵我雙方的主要國家的首腦，共同宣示維持和平與團結的活動。同樣的儀式，歐洲各地在 10 年前終戰 50 週年的時候，就已經舉行過了。然而在亞洲，要舉行類似的活動並不容易。不同於歐洲在 1990 年前後阻隔東西歐的藩籬移除，東西德的問題獲得解決，亞洲還有台灣海峽兩岸問題與南北韓問題尚未解決，這意味著第二次世界大戰以來持續對立的結構尚未解除。但正因為如此，在戰後 60 週年的時候，重新檢討戰後東亞國際關係的架構有其意義。因此，本文將回顧日台關係與台美關係的戰後史，以建構今後東亞和平與繁榮基礎為目標，檢討日本版『台灣關係法』的制定，並提出具體可行的方案。

去年 (2004 年) 以來，日本、台灣、中國都有重新檢討「七二年體制」的呼聲。去年夏天，許世楷先生就任台北駐日經濟文化代表處時，曾發言表示：「現今日台的交流體制是以 1972 年斷交當時的狀況為基礎。」但因

該基礎早已不存在，故日台之間「必須重新檢討交流體制。」這裡說的「七二年體制」，是指日台的交流體制。許代表認知的應該是，1972年因日中建立邦交與日華斷交而成立的的體制。接著，他又表示：「日台兩國以及國際形勢都已經變化很大，舊有的體制有必要從新的觀點來重新檢討。」因此「爲了日台外交權益的保障，與兩國新交流體制的確立，期待日本能制定類似台美之間的『台灣關係法』的法令」。

另外，在中國大陸方面，中國社會科學院日本研究所的金熙德教授在他的著作《二十一世紀の日中關係》（金熙德，2004）一書中，將1972年9月29日日中兩國首腦在北京簽署的「日中共同聲明」中，所達成共識的諸項基本原則稱之爲「七二年體制」。金教授認爲，這個原則是台灣、歷史、安全保障、領土等諸項問題的處理原則，他還特別指出，台灣問題爲七二年共識的核心問題。金教授又更具體地說明，當天「中華人民共和國政府再三表明，台灣爲中華人民共和國不可分割的領土的一部份」，而日本相對於此則表示「充分理解與尊重，並堅持依據『波茨坦宣言』第八條的立場」。金教授主張，最後處理台灣問題的原則，就是日本承諾不與台灣維持正式關係之約定。

金教授認爲，往後的日中關係中，日本的親台勢力開始動搖日本政府的立場，意圖打破日中關係的基本框架。他進一步指出，日美安保指導綱領之相關問題上，以及日本對台灣以觀察員身份參加世界衛生組織（WHO）的支援等方面，日本對台灣問題的立場有後退的跡象。此外，金教授承認「日中恢復邦交」已經過了30年，國際環境、日中雙方的國內情況、兩國間的相互作用等都產生了巨大變化，「七二年體制」有再調整與再定義之必要。正因如此，最後他在結論中表示：「堅持『七二年體制』的核心部份之必要性，空前地在增強中。」

許代表主張重新檢討「七二年體制」，以建構日台交流的新基礎，即所謂的尋求變化。相對地，金教授對「七二年體制」的要求不是變化，而是堅持原則。台灣與中國的看法是針鋒相對，本章並非反對金教授所說「日

本不與台灣維持正式關係」的原則，而是嘗試提供實現許代表所追求的日台交流中「建構新基礎」的對策。

貳、日台關係與台美關係

一、終戰至「七二年體制」成立

近代日台關係的濫觴是 1874 年日本征討台灣。其導火線為宮古島的漁民遭逢颱風漂流到台灣南部時，被台灣之原住民襲擊，許多漁民慘遭殺害所引發的事件。日本在與清朝政府進行外交交涉之後，將征討軍隊派往事件發生地進行作戰，以壓制原住民。然而，征討台灣之軍隊並未長期駐守該地，不久就回國了。之後，在 1895 年甲午戰爭的『馬關條約』中，清廷將台灣割讓給日本，開啓了往後日本長達 50 年的台灣統治。然而，經過「九一八事變」、「七七事變」、「太平洋戰爭」（大東亞戰爭），1945 年 8 月 15 日日本接受『波茨坦宣言』而對聯合國投降，放棄台灣的統治權。此時，中國的政府係為以蔣介石為統帥的中華民國，同年 10 月 25 日，台灣由中華民國軍所接收。

隨後，中國境內國共內戰日益激烈，國民政府軍在中國各地接連遭共產軍擊潰。不久之後，共產黨統治區域擴大到中國全國各地，於是 1949 年在北京宣佈成立中華人民共和國。同年 12 月，國民政府帶著軍隊轉移至台灣，蔣介石總統也來到台北。

美國從第二次世界大戰中期開始，因為對日戰爭的緣故，而以聯合國的身份，對蔣介石的國民政府以及軍隊進行各種支援。然而，隨著國民政府軍在國共內戰中陷入苦境，美軍也逐漸從中國大陸撤退。當時的朝鮮半島，以北緯 38 度線為邊境，北邊由以蘇聯為後盾的金日成領導成立朝鮮民主主義人民共和國，南邊由以美國為後盾的李承晚政權成立大韓民國，朝鮮半島的南北分裂的狀況因而固定化。不過，美軍在 1949 年底以前大

幅削減多達五萬人的朝鮮半島駐紮兵力，僅留下 400 人左右的軍事顧問團。

在這種情勢之下，1950 年 1 月，美國國務卿艾奇遜（Dean G. Acheson）在國家記者俱樂部（National Press Club）進行演說，他指出遠東的美國防衛線係從阿留申（Aleutian）群島經由日本群島、琉球群島到菲律賓，而朝鮮半島與台灣在美國的防衛線之外。這是對北韓與中國的領導者傳達，「從今以後美國軍隊將與朝鮮半島和台灣斷絕關係」的訊息。果真如此，大陸統治權已確立的中華人民共和國，即使發動軍事行動佔領中華民國政府與軍隊所移轉的台灣，美國也不表示反對意見。然而，在美蘇冷戰結構日益激烈化的國際情勢下，美國當時並不希望與蘇聯密切結合的中華人民共和國擴大其統治範圍，甚至根本不承認中華人民共和國是一個國家。但另一方面，英國當時爲了要維持其遠東殖民地香港之統治，很快地就承認中華人民共和國爲一個國家。

不久之後，對美台關係造成重大影響的是，1950 年 6 月 25 日黎明時分，北韓軍隊越過三十八度線突擊韓國的事件。兩天後（27 日），聯合國安全保障理事會在蘇聯代表缺席的狀況下，通過「北韓彈劾決議」案，並決定以美國的 25 萬軍隊爲中心成立聯合國軍隊，以防衛韓國。另外，杜魯門總統還派遣第七艦隊至台灣海峽，以防衛中國共產黨軍對台灣進行攻擊，同時也要求台灣的中華民國停止對中國大陸進行海空的攻擊。這也就是說，美國推翻了國務卿艾奇遜在一月時所進行的發言，明確表達防衛台灣的意思。

接著在 7 月 31 日，麥克阿瑟將軍訪問台北，與蔣介石總統進行會談。之後，美國於 1951 年 5 月 1 日，蔡斯（William C. Chase）上將前往台北，擔任台灣的軍事顧問團（Military Assistance Advisory Group, MAAG）首任負責人。由於韓戰爆發，東西冷戰在東亞地區發生了嚴重的軍事衝突，美國重新決定把朝鮮半島的南半部與台灣納入本國的防衛線。如此一來，朝鮮半島形成了蘇聯與中國支援入侵韓國的北韓，以美軍爲中心的聯合國軍隊支援韓國的結構。以美軍爲主體的 GHQ 佔領下的日本，成爲美軍執行

朝鮮戰爭的基地。因此，日本與派遣義勇軍至北韓的中華人民共和國，處於明確的敵對關係之中。韓戰在 1951 年 4 月以前呈現膠著狀態，7 月開始甚至展開停戰會談。這時日本與聯合國雖然已經開始交涉第二次世界大戰的和平條約，不過對於中國問題，聯合國內部的立場並不一致。

從 1950 年美國確立對台軍事支援體制迄今已經過了 55 年，中台兩國持續對峙與共存的情勢儼然已成為歷史的現實。然而，在簽訂日本恢復獨立的『舊金山和平條約』的當時，台灣海峽兩岸的情勢，卻是給予世人尚在變動的印象。因此，在進行和平會談的時候，日本國內出現希望與大陸的中華人民共和國建立邦交的勢力，這與希望和台灣的中華民國進行和談的吉田內閣之立場，產生了嚴重的對立。然而，在不安定的遠東情勢之中毫無防衛能力與經濟能力的日本，其政府爲了要確保在國際社會可信賴與生存空間，除了選擇讓美國佔領軍繼續駐留，以及建構日美同盟關係之外，別無他途。

在對日和平條約的交涉過程中，有關日本對中國講和的部份，希望與中華民國進行和談的美國，和希望與中華人民共和國進行和談的各國，無法取得共識。因此，最後決定把對中國和約與其他多數國家的和約，切割開來。如此一來，日本在恢復獨立的時候，必須選擇以其他的方式簽訂對中國之和約。最後，除了與蘇聯等部份國家之外，在 1952 年 4 月 28 日，日本與聯合國大多數國家之間簽訂了『舊金山和約』，同時也與台灣的中華民國之間在台北簽訂了『日華和約』（日本與中華民國之間的和平條約）。日華和約中言明，基於體認到兩國「增進共同的福祉以及維持國際和平與安全的密切合作之重要性」而簽訂和平條約，日本放棄對台灣以及澎湖諸島的所有權利、權原以及請求權。另外，在第六條中載明，有關兩國的相互關係，係以聯合國憲章第二條的原則爲準則，並依據國際聯合憲章的原則而相互合作，特別是透過經濟領域的友好合作，增進共同的福祉。如此，恢復獨立的日本，在之後的 20 年間，仍與中華民國維持著外交關係。

如上所述，日華和約是訂定戰後的處置，但是在交涉過程中，關於日華和約的適用地區，日華雙方的理解的歧異浮出臺面。日本方面使用之條文為：中華民國政府實際統治的領域適用此條約。亦即，歷史上被視為是中國領域而現今中華民國政府並未實際統治的地區，將來可以另外簽訂條約之文意。相對地，中華民國不承認中國共產黨的北京政府是一個國家，反倒認為她只不過是中國全土的正統政府中華民國的叛亂團體，列為鎮壓的對象。因此，中華民國政府站將來要恢復統治中國全土的立場，想要把條約的條文修訂為，將來實現這個目標時，日華和約自動地適用於中國全土。考慮雙方在認知上的差異，最後條約之條文採用日華雙方的主張都能解讀到的文句。而且，條約的附屬文書中的全權大使確認事項裏面，日本同意中華民國可以有其所主張的解釋。

接著，1954年12月3日，台灣的中華民國在華盛頓與美國簽訂『台美協防條約』。該條約中公開且正式地表明，其目的在於強化西太平洋地區的和平，以及確立聯合國憲章的目標與原則，此乃有鑑於在第二次世界大戰中攜手與帝國主義對抗時，曾經懷抱著信賴與共同的理想奮戰，因此對於外部的攻擊，兩國將抱持著連帶與決心進行防衛。這項條約確實是為維持西太平洋地區的和平與安全，而致力於強化共同的防衛。此外，條約中也指出，兩國對於軍事攻擊或共產黨所引發的破壞活動，要維持並提昇共同或個別的對應處理能力。為了要實踐此一條約，兩國將透過外交部長或次長進行隨時之協議，基於台灣以及澎湖諸島的防衛的必要性，在雙方同意之下，中華民國允許美國在該區域派駐陸、海、空軍，而美國也予以承諾。亦即，在西太平洋地區，美國與台灣為了要維持雙方的和平與安全，決定在台灣領域維持美國軍力的存在，同時也決定雙方進行經常性的協議，以進行共同防衛。這個條約原則上沒有期限，如果一方要結束條約，則在通告一年後才得以成立。

美國藉由在東亞維持包含軍事能力在內的影響力，才得以掌控新興的中華人民共和國當前企圖對台灣發動的正式軍事侵略。而後，在1958年8

月 23 日，中國對金門曾展開激烈的砲戰攻擊。當時，美國明確地展現支持台灣的中華民國的態度，中國在一個月左右之後停止正式的砲戰攻擊，之後雙方僅剩下向外界表示戰鬥仍持續進行的形式上砲擊。此一結果，使中華人民共和國與中華民國隔著台灣海峽相對峙的狀況，成為固定化的狀態。

有關台灣當時所面對的基本情勢，可以整理如下：

第一，面對美蘇的冷戰結構，日本與台灣加入以美國為中心的自由民主主義陣營。另一方面，中國和北韓加入以蘇聯為中心的共產主義陣營，對立的架構非常明確。所謂中蘇蜜月期的情勢，是從日本恢復獨立後『日美安保條約』與『台美協防條約』簽訂起，基本上維持了十年。

第二，中華民國為聯合國的加盟國，而且是原始加盟國以及安全保障理事會的常任理事國，與美國和日本等多數的主要國家都有邦交。另一方面，中華人民共和國沒有加入聯合國，並不被美國以及日本等多數與中華民國有邦交的主要國承認為一個國家。

第三，有『日美安全保障條約』與『台美協防衛條約』，以及『日華和平條約』。包含台灣在內的遠東安全保障，係由日本與台灣、美國相互維繫。若再詳細地觀察可發現，1952 年生效的『日美安保條約』內容完全是單方面的規定，美軍除了在日本維持軍事基地之外，對於威脅日本安全的事態，美軍不僅可以單方面地進行防衛日本的軍事支援，對於威脅遠東和平的事態，美軍也可以使用日本的美軍基地。然而，在 1960 年修訂的新安保條約與換文中，則規定美軍使用日本的美軍基地展開對外軍事行動時，必須進行事前協議，當遠東的和平與安全受到威脅時，則隨時進行相互協議。

第四，有關台灣的國內情勢。日本在 1955 年實現了自由黨與民主黨的合併、以及左右社會黨的合併，自民與社會兩大政黨制（更嚴密說法應該是一與二分之一的政黨制）的議會制民主主義固定下來；相對地，台灣在蔣介石總統的統治之下，藉由戒嚴令與動員戡亂時期臨時條款的頒布，維持著國民黨一黨統治的體制。結果，日台關係中，屬於政府間正式關係

的自民黨對國民黨之交流，和民間的日本國民及民間企業對台灣一般民眾及民間企業之交流，維持著平行存在的情勢。

以上諸項條件日後產生巨大變化，其原因是 1971 年所謂辛季吉 (Henry Kissinger) 訪中的乒乓外交，以及中國加入聯合國和台灣的退出聯合國。日台關係雖然沒有因此而產生決定性的變質，但是日台關係的基本條件已產生了變化。當時美蘇的冷戰構造不但持續下去，甚至有更尖銳化的現象，而中蘇的蜜月期也變成了中蘇對立的局面。另一方面，美國國內外的反對越戰運動升高，想要從泥沼化的越戰之中脫身的美國，打算藉由美中關係的改善來形成蘇聯包圍網。在這樣計畫下進行的美中接近，繼辛季吉訪中之後，1972 年發展到實現尼克森訪中之階段。在這個時點，美中之間雖不至於因此簽訂國際條約，但在美蘇持續冷戰之下，中國已不再是蘇聯陣營在亞洲的主要支柱，而是變成加入美國陣營中之賓客的位置。

此時，中國逐漸達成國內之安定且國力漸增，並成為亞洲與非洲諸國的領導者，站在所謂第三世界的盟主位置，逐步增加國際社會中的存在感。另一方面，台灣的中華民國逐漸被理解為僅是統治台灣的政府，而不是將來將統治中國全土的中國正統政權。因為這樣的國際輿論的變化，中華民國在聯合國地位日益低落。儘管如此，美國到最後仍表達願意擔任台灣後盾的態度。日本也擁護中華民國的立場，對於中國加入聯合國的問題和台灣退出聯合國的問題，都與美國採取相同的步調。然而，美國總統尼克森發表訪中聲明之後，國際社會把美國也承認中國為正統政府理解為，打算把中華民國替換為中華人民共和國的信號。最後，在 1971 年的聯合國大會上，聯合國接受中華人民共和國為中國的代表政府，並讓台灣退出聯合國。

日台關係的直接變化發生在 1972 年，當時首相才剛從佐藤榮作改由田中角榮繼任。佐藤榮作與岸信介同為日本政壇親台灣派的代表性人物之一，在他擔任首相期間，儘管國際與國內情勢產生變化，日本政府仍與台灣的中華民國維持邦交，並重視彼此之間的關係的態度。然而，一旦佐藤內閣結束，要繼續同一路線就變得很困難了。1972 年 7 月，田中內閣組成

之後，在田中首相、大平正芳外相的領導下，日本決定進行與中國外交的正常化，最後必須與台灣的中華民國斷絕外交關係，就成了不得已的選擇。但是，在 1972 年 9 月的日中交涉期間，大平外相並沒有全面接受中國的主張，對於中國主張「中國只有一個，不承認一中一台或是台灣獨立」、「台灣為中國所不可分割的一部份」，日本政府僅表示對於中華人民共和國這樣的主張充分「理解與尊重」。換言之，日本政府承認中華人民共和國是中國唯一的合法政府，但並非承認台灣是中華人民共和國的不可分割的領土，對於中國主張的「台灣為中華人民共和國所不可分割的領土」，只表示「理解與尊重」。

具體而言，日中外交正常化始於 1972 年 9 月 29 日、日本的田中角榮首相與大平正芳外相訪問中國，與中國的周恩來首相以及姬鵬飛外交部長共同簽署的「日本政府與中華人民共和國政府的共同聲明」。另外，大平外相在隨後的記者會中表示：「日中關係正常化後，日華和平條約就失去了存在的意義，可認定已經結束了。」日本與中華民國因此斷絕了外交關係，日華和約也被廢止。但日本和台灣並非處於戰爭狀態，只是因為日中外交的正常化，日本片面地宣稱『日華和平條約』「失去意義而結束了」。由於日本政府採取這樣的立場，對於日後日本與台灣交流的形式，並無意與中華民國政府進行交涉，兩國的交流便完全失去了正式的制度。當時，法眼晉作外務次官對中華民國駐日大使彭孟緝傳達以下的旨趣：「既然國民政府和北京政府同樣堅持一個中國的立場，因此當日中外交正常化時，很遺憾地，日華之間就無法維持外交關係，此事請予以諒解。然而，只要國民政府沒有特別的異議，日本政府對於民間層級的貿易和經濟等實務關係，將盡可能地予以維持，因此希望國民政府不要損害在日台人的生命財產安全。相對地，日本政府對於居留我國親國府之中國人的保護，也將全力以赴。」

正如前述，日中外交正常化發表的時候，政府完全沒有開設任何日本與台灣交流管道。1972 年 12 月之前，為了處理貿易與經濟等實務關係，

日本以民間團體的方式，設立財團法人交流協會，台灣則設立亞東關係協會，這兩個團體之間開始維持相互的「民間交流關係」。交流協會與亞東關係協會，雖然都是民間團體的形式，但無疑地各自都具有政府的背景。這個表面上是民間團體的實務交流機構，原則是為了處理「日華斷交」的事後而設立。日本的財團法人交流協會，在1972年12月1日成立，其本部位於東京，最初的會長為堀越禎三（經團連副會長）、理事長為板垣修（前駐中華民國大使）、職員幾乎都是前外務省、通產省人員擔任。台灣的亞東關係協會則是隔日12月2日在台北成立，由台糖公司的張研田理事長出任理事長，中華民國工商協會的辜振甫理事長出任常務監事。兩協會並於1972年12月26日簽訂「財團法人交流協會與亞東關係協會雙方互設駐外辦事處協議書」，本協議書至今仍是日本與台灣之間處理實務關係的根據。

協議書的部份內容介紹如下：

在協議書的序文中，兩協會的代表首先提出，「為本國民居留對方及旅行者之入境、居留、子女教育等，謀求各種便利，並為使民間經濟、貿易、技術、文化，以及其他各種關係得以順利推展」而互設駐外辦事處。僅是民間團體的兩協會是為了保護「本國民」而簽訂協議書。為達成該會第三條之目的，駐外辦事處從事下列業務：（1）為使居留對方之本國人之身體、生命、財產，以及本國法人在對方及本國民在對方設立之法人之財產及權益不受損及給予保護，謀求與有關當局折衝在內之各種便利。（2）就居留對方之本國人之子女教育（包括學校教育在內），辦理一切必要之業務。（3）為對方國民及其他外國人之向本國入境、居留及再入境，謀求必要之便利。（4）就居留對方之本國人與對方住民間之涉外事項，給予調查、斡旋等必要之援助。（5）為順利發展雙方間之貿易，給予與關係當局之聯絡、斡旋等必要之援助。（6）為雙方間之貿易均衡發展，進行對方經濟、貿易、觀光等事項之相關調查，以及進行本國上記事項之相關介紹。（中略）（10）為做對方漁船於本國近海之安全作業獲得保障，謀求必要

之便利。(中略)(12)為順利維持雙方間之海空之旅客貨物之運送及相關通信，給予與關係當局之聯絡、折衝及其他必要之援助。

由上可知，這兩個民間團體分別在為自己的國家，處理對台灣、對日本關係的實務關係。實際上，國家的外交機關才可以負責的業務，竟然僅憑著民間團體之間的協議書來處理。特別是台灣的亞東關係協會，在日本是不具任何法人地位的一般團體。

後面將提到的斷交後的台美關係，也和台日間一樣，都是以互設民間的實務處理團體來處理外交事務。但不同之處在於，美國的美國在台協會和台灣的北美事務協調委員會這兩個負責雙方關係的機關，有美國的國內法台灣關係法為依據。如上所述，日本和台灣是在人與物都交流非常密切的兩個國家，竟然僅靠著沒有任何法律基礎的民間團體協議書來處理雙方關係，這種情形已經持續了 35 年。

由於日本接受『波茨坦宣言』以及『舊金山和平條約』的內容，台灣確定已脫離日本的主權。『波茨坦宣言』第八項規定，應履行開羅宣言中的條項。開羅宣言中提到，日本須將已獲得的中國領土歸還給中華民國。而日本在日中外交正常化的時候，確認將遵守『波茨坦宣言』第八項。然而，有關國際法上台灣的歸屬並非是日本所能決定，從這些條約來看，可以解釋為台灣是歸屬中華民國。基於這項結果，可以確認以下在「七二年體制」成立時台灣以及日台關係的情勢。

當時之國際情勢，基本上是美蘇冷戰持續的結構並無變化，然而在中蘇對立與越戰問題上，出現美國企圖改善對中關係的動向，1971 年中國實現加入聯合國，台灣被迫退出聯合國。雖然台美關係依然維持『台美協防條約』，但台灣退出聯合國，而中國加入聯合國，並進入安全保障理事會常任理事國，再加上美中的接近，日本認為在一連串國際關係變化的過程中，一定「不要錯過這班車」，因此新繼任自民黨政權的田中內閣，不管與中華民國斷交這種可預料的情況，積極向日中外交正常化邁進。

相對地，美國雖在 1971 年開始進行美中接近，但仍與台灣維持外交

關係，美中關係也未達到正常化。因此，雖然日本在 1972 年實現日中外交正常化，與台灣斷絕外交關係，但是只要美國與台灣之間的『台美協防條約』繼續存在，透過『日美安全保障條約』的關係，日本還是間接地保持著參與包含台灣在內的遠東安全保障的狀態。此外，中華人民共和國的經濟力還很薄弱，不至強烈影響到國際經濟。而且，在軍事實力方面，與美國相較起來，不論是質或量都還不足以構成威脅。因此，只要『台美協防條約』繼續存在，台灣其他方面的國際生存空間儘管狹窄，但台灣的存續問題本身，並不會陷入立即的危機狀況。

二、美中外交正常化與『台灣關係法』的成立

雖然隨後許多主要國家逐漸與中國建立邦交，並斷絕與台灣的中華民國的外交關係。但是，美國在 1978 年 12 月以前都仍與中華民國維持邦交，並連帶地繼續維持『台美協防條約』。然而，在卡特總統的領導之下，1978 年 12 月 15 日發表美中外交正常化，1979 年 1 月 1 日正式建交，『台美協防條約』也於 1979 年年底失去效力。12 月，卡特政府發表美中外交正常化，美台之間的正式外交關係結束時，同時也表示：除了『台美協防條約』以外的諸項規定，美國國民與台灣的人民之間的文化、通商以及其他非政府關係將繼續維持，為這項需求的立法將向國會提出。此外也同時表明，『台美協防條約』失效後，美國仍將對台灣供給防禦性武器。

另一方面，美國國會預料卡特政權的對中秘密交涉，將可能導致美中外交正常化與台美斷交。因此，1978 年 7 月 25 日，在參議院提出修正『國際安全保障援助法』（*International Security Assistance Act, PL95 384*），表明在『台美協防條約』的地位進行政策上的改變時，必須事先徵詢國會的意見，對此卡特總統於 9 月 26 日署名同意。然而，卡特總統實際上並未事先正式徵詢國會的意見與獲得同意，僅採取在發表終結該條約聲明 7 小時之前通報國會的措施。因此，後來在審議『台灣關係法』的時候，有關這一點在國會出現了爭論。

1979年1月，有關規定與台灣的未來關係的「綜合法案」被提交國會，但其內容非常簡略，全文共3條7項目，重點放在經濟、文化關係的維持以及相關機構的設立。當時，針對美中外交正常化與台美斷交，國會很擔心台灣以及西太平洋的安全保障問題，然而政府的反倒不想深度介入這一點。因此，卡特總統對國會反覆地提出警告，表明若國會所提出的法案修正不符合總統和中國之間的約定，或是有關台灣的安全保障的條文，如果超出美中共識的事項，就要行使否決權。他甚至邀請參議院的委員會幹部來參加餐會，傳達上述意見。

儘管如此，經過1979年2月參議院外交委員會的審議通過的『台灣關係法』中，還是明確地表達美國對台灣人民安全的支持。法案中宣示：「西太平洋地區的和平和安定，是美國政治、安全保障以及經濟上的利益，同時也是國際關心的事項。」另外，法條中也明文規定，國會可以和總統一起參與有關提供台灣的防衛性武器與役務的種類以及數量的決定，而且要求當台灣的安定面臨威脅時，總統必須立即向議會報告。此外，爲了在美國法律之下賦予台灣政府法律地位，「台灣」這個用語被嚴密地定義，同時也要求國務長官一年兩次向國會報告台美關係的現狀。在進行上述修訂的時候，參議院委員會的幹部和卡特政府之間進行了數次的協議，最後找出了政權能夠接受的表達方式，卡特總統因而沒有行使否決權。結果，1979年3月28日，眾議院以有贊成339票對反對50票（缺席38票、棄權5票），29日在參議院以贊成85票對反對4票（棄權11票），通過『台灣關係法』（*Taiwan Relations Act*），4月10日卡特總統完成簽署。

最後，1979年1月1日美中外交正常化所造成的台美關係變化，大致就僅止於台灣的中華民國喪失了與世界最強國美國的邦交。實際上，儘管只是這樣，對國際關係也產生巨大的影響。美國制定對今後台灣的安全保障將維持關心並擔負其責的『台灣關係法』，可以解釋爲國內法，這對台灣的存續具有重要的意義。另外，美國設立了「美國在台協會」，1979年1月15日於華盛頓DC進行設立登記，台灣方面則是宣佈在台北設立北美

事務協調委員會。中華民國政府的新聞局確認，台美各自設立的新代表機構皆為非政府機構。另外，根據『台灣關係法』的規定，北美事務協調委員會可以擁有與 1979 年 1 月 1 日以前承認中華民國當時相同數量的辦公室以及職員，並以台灣方面給予美國在台協會及其職員相同的特權、豁免為條件，同意總統賦予台灣機構以及其職員特權、豁免和義務。也就是，透過雙方的機構，維持美台相互關係的之外，同時也相互承認外交特權。

三、台灣的民主改革與東亞安全保障體制的強化

1972 年以來，日台關係在無正式外交關係的情況下，透過日本的交流協會和台灣的亞東關係協會等民間機構，維持相互交流以及發展。經濟交流方面，飛躍性地擴大規模，人民的交流也有發展性的變化。另外，1979 年之後的台美關係，同樣地也是透過民間機構美國在台協會與北美事務協調委員會，維持與發展經濟、文化及其他方面的交流。在這樣的日美台關係之下，後來台灣海峽兩岸維持中華人民共和國和中華民國並存的狀況，而且在 1980 年代末開始，也開啓了相互交流之道。之後，台灣以及遠東的安全保障情勢產生巨大的變化，其中包含了國際大環境的變化，以及相關各國國內情勢同時發生變化的這種環境變化。

進入 1980 年代之後，在對蘇包圍網之中，蘇聯加深了其經濟困境，並且連帶使得蘇聯對美軍事力維持產生困難的狀況表面化。伴隨著蘇聯的這些變化，東歐各國脫離蘇聯並推展民主化。在經歷戈巴契夫總統的開放改革的失敗，以及 1991 年 8 月共產黨左派以及部份軍部發動政變失敗之後，1991 年 12 月蘇聯解體。結果，從 1989 年開始美蘇冷戰邁向終結的發展，最後在 1991 年 12 月，以蘇聯失敗美國勝利的形式畫下句點。另一方面，中國雖然在 1989 年 5 月完成中蘇和解，但是以六四天安門事件為契機，政治束縛反倒是強化，而且因為趙紫揚的失勢，開拓出一條往江澤民體制方向前進的道路。這次事件並未造成改革開放路線的改變，而且從 1992 年起，中國全力推進經濟發展之路線。此時，中國選擇了擱置政治問題，

全力發展經濟的路線。換句話說，中國共產黨在一黨獨裁不做任何改變之下，只在經濟上藉由市場與外資、外國技術的引進來進行大改革。如此一來，中國得以便宜又豐富的勞動力為武器，依賴著外國資本，朝向「世界的工廠」之路邁進。

相對地，台灣在蔣經國政權之下，於 1986 年默許民進黨的成立，並於隔年 1987 年 7 月解除戒嚴令，同年 11 月起，開放對大陸親友的訪問。接著，1988 年 1 月 13 日蔣經國驟世，依照憲法的規定，由李登輝副總統就任為總統。1989 年歐洲與中國發生動盪的時候，台灣雖然繼續由國民黨一黨統治，但是已經出現民主改革的跡象。在這段期間，日本 1980 年代持續經濟的繁榮發展，台灣則與韓國、香港、新加坡並列為亞洲四小龍，急速地進行經濟發展，從農水產品的供應國轉變為新進工業國家，受到國際肯定。接著，1990 年代前半在李登輝總統的領導之下，從鄉鎮市到國家層級的所有的議會，都實現了民主化的選舉。快速地實現了複數政黨的自由選戰以及大眾媒體的自由化，國民黨政權雖然繼續存在，但是一黨統治體制已成為過去。經濟方面，從 1990 年代起，以 IT 相關產業的急速發展為基礎，台灣終於進入先進國家的行列。

總而言之，由於國際大環境的變化，包含台灣在內的遠東安全保障情勢也產生了巨大的變化。此時，美蘇冷戰結構消失，作為蘇聯包圍網的美中關係的意義也消失了。這樣的結果，對美國而言，台灣位於連接日本列島到台灣、菲律賓這條封鎖蘇聯擴大霸權前進太平洋的防衛線位置，其地理學上的重要性可能已經降低。但是另一方面，只要中國採取經濟發展至上主義，中國就不會讓對美、對日關係惡化，也應該不會採取包含武力在內吸納台灣的策略。但是，由於中國已經解除來自蘇聯的壓力，而且在安全保障上與美國維持良好關係的重要性也降低。因此，一旦中國認為政治目標優先於經濟時，理論上有可能會採取包含武力在內的台灣統合路線。

另外，急速的經濟發展讓中國變得容易取得軍事現代化、軍備擴張所需要的資金。1990 年代以後，中國一貫地維持高度軍備擴張政策。所以，

中國在理論上不僅對台灣使用武力的可能性提高了，而且也將逐漸具有這個能力。東西冷戰已成爲過去，但是 1990 年代後半，中國的經濟以及軍事急速抬頭，結果導致美國認爲中國在東亞形成威脅。因此，儘管美軍在全世界重新評估成本較高的前方佈局之戰略，改採機動化之基本戰略，但美國還是在東亞維持著將近十萬的兵力。

對日本而言，出現變化的契機是在冷戰終結後接踵而來的波灣戰爭。1991 年的波灣戰爭發生的時候，日本甚至臨時增稅，對以美國爲中心的多國籍軍進行高額的資金援助。然而，日本所發揮的經濟貢獻，卻沒有得到當事者科威特及派遣軍隊的各國的肯定。這件事情成爲一個契機，因而開展了一條包含派遣自衛隊到海外在內的國際貢獻之管道。因此，1992 年成立了 PKO 法，日本首先參與了在柬埔寨的聯合國 PKO 活動，雖然在處理國際紛爭的時候，只限定在非戰鬥區域，但是在各地都開始派遣自衛隊。

另一方面，從 1980 年代末也開啓了海峽兩岸之交流，這是以台灣的海峽交流基金會與中國的海峽兩岸關係協會爲窗口，而發展出的中台開始進行對話的情勢，這象徵兩岸關係出現了緩和的跡象。然而，這樣的政治緊張緩和的進展，在 1995 年以後，卻反倒被嚴峻的對立所取代了。而且，1995 年台灣的安全保障問題，一度還成爲國際注目的焦點。進入 1990 年代之後，台灣的民主改革急速前進，美國對台灣的評價逐漸升高。在這樣的美國輿論支持下，李登輝總統以現任總統的身份首次訪問美國，同年的 6 月 3 日，李總統在母校康乃爾大學進行演講。然而，台灣向國際社會展現自己的存在，以及美國給予容許，竟然引發了中國強烈反彈。中國不僅單方面地取消了兩國機構所展開的兩岸關係對話，而且在台灣海峽附近不斷展開陸海空軍的大規模軍事演習。

李登輝總統在美國的演講的時機，是選在 1996 年總統選舉之前一年，這是李總統任期屆滿後的繼任選舉，選出方法是採用人民直接投票的方式來選舉總統。以這個方式選出總統，不僅是台灣的民主改革的一大進展，同時也具有向國際社會展現台灣主權的意義。也就是說，台灣人民以民主

的程序選出台灣的元首，意味著中華民國不是中國的政權，而是台灣政權。因此，中國堅決反對這種總統選舉的舉行，甚至以軍事行動來對台灣施加壓力。然而，1995年7月下旬，台灣完成總統由住民直接投票選出的法律制定，並從秋天開始謹慎地進行作業程序。這樣的總統選舉作業程序展開後，中國馬上以讓總統選舉失敗，或是讓朝自立化路線前進的李登輝總統落選為目標，加強宣傳活動和軍事的威嚇。發動台灣所說的「文攻武嚇」。

儘管中國反覆進行飛彈發射演習與整合各種軍隊的大規模軍事演習，幾乎舉全國之力進行威嚇。1996年3月23日，台灣還是如期舉行首次國民直接投票的總統選舉，李登輝總統再度當選，其得票率為超過半數的54%。1996年3月，中國引發台灣海峽的飛戰危機的時候，美國派遣以尼米茲(Nimitz)與獨立號(Independent)為中心的兩艘航空母艦至台灣海峽，以行動展現根據『台灣關係法』提供防衛的事實。這是美蘇冷戰結構結束之後，美國首次將中國視為遠東的威脅。對於中國的行動，美國不僅表示擔心，而且也初次展現必要之時，將會而且有能力給予軍事壓力的意思。

台灣海峽危機與台灣總統選後不久，1996年美國柯林頓總統訪問日本的時候，與橋本首相達成重新檢討日美安保防衛指導綱領的共識。因應這項共識，雙方之後對日美防衛協力的新防衛指導綱領達成共識，而開始進行相關的國內法整備。『日美安保條約』的遠東條款裡規定的遠東範圍包含了台灣以及台灣海峽，這是在1960年修訂安保的國會答辯中就已被明確指出。而在新防衛指導綱領以及相關國內法的制定議論中，又再次確認該條約以及相關法規的「週邊事態」，包含了台灣海峽的情勢。

如前所述，美蘇冷戰結束後，中國被認為是東亞的威脅，而且在1990年代後半，美國明確表態對台灣支援，日本則是透過強化『日美安保條約』，明確地展現出對包含台灣在內的東亞安全保障積極參與的態度。然而，有關台灣的國際生存空間依然相當嚴峻狀況，不但還是無法參加聯合國，即使在SARS蔓延的問題發生時，也同樣無法以觀察員身份參加WHO(世界衛生組織)。另外，與台灣有邦交的國家方面，由於跟韓國、南非斷交，

以致原本留下來的較大規模之邦交國也都喪失，留下來的邦交國不僅都是小國，而且國家數也減少至 24 國。雖然台灣現今還有 24 個邦交國，也參加 APEC 及加盟 WTO，而且也在奧運獲得金牌，並以經濟力的發展與民主化的伸展為背景，提高了國際存在感。但是，對於中國的封鎖政策，台灣依然未能提出有效的應對之策。

對日關係方面，在重新檢討日美安保的時候，日本不僅給予台灣更明確的定位，官員相互交流的認可層級也從課長提昇到部長等，讓台灣的存在感在日本各界都有所提昇。但是，1972 年日華斷交以來的基本結構依然持續，亦即正式的國家之間的交流斷絕，僅維持限定在交流協會與亞東關係協會的所謂民間交流。而且，有關日本與台灣關係並未重新授與任何法律根據。換言之，如同中國所主張，日台關係的「七二年體制」是不具有相互的正式關係，實質關係僅限定在民間的交流。儘管與 1972 年當時情況比較起來，國際的大環境，包括中國、台灣、美國、日本等關係各國的國內狀況和相互關係，已產生相當顯著的變化，但有關日台關係的架構，「七二年體制」基本上並沒有改變。

參、針對「七二年體制」所產生的情勢變化

根據前節的分析之後，針對「七二年體制」相關各國的情勢，分為有產生變化與未產生變化的事項整理如下。

首先，未產生變化的事項如下：

第一，有關中國在聯合國的代表權。從 1971 年中華人民共和國取代中華民國，安全保障理事會的常任理事國也同時也遭替換之後，至今仍維持這種狀況。有關聯合國下屬的國際組織，台灣也未能加入。

第二是日台關係。1972 年日中外交正常化與日華斷交以來，日本與台灣之間並未具有正式的關係，而是維持非正式的民間交流。在 APEC 與 WTO 等國際組織之中，日本雖然與台灣都是加盟國，但是不承認兩國之間是國

家層級的關係。近年來，川口順子外交部長也發言表示，日本與台灣之間沒有簽訂任何國際條約。

其次，有產生變化的事項如下：

第一是台美關係。1954年的『台美協防條約』，在1979年1月1日美中外交正常化之後，同年年底就失去效力。然而，取而代之的美國在國內法中制定了『台灣關係法』，明確地表達出對台灣的防衛將負起實質的責任。而且，1996年3月發生台灣海峽危機的時，正如前述，柯林頓政權派遣兩艘航空母艦。2001年，布希政權也決定出賣最新型的武器給台灣，這些都證明美國根據『台灣關係法』採取行動的事實。

第二是日美關係。根據『日美安全保障條約』所建立的同盟關係，基本上沒有改變。但是，包含自衛隊的海外派遣在內，日本在國際社會中開始積極展開行動。並且以1996年的日美首腦會談為契機制定日美安保的新防衛指導綱領，以及藉由國內相關法規的整備，日本開始對美軍活動的進行後方支援。在這個意義之下，日本為了更積極從事活動，在包含台灣在內的遠東安全保障為目的之『日美安保條約』中，進行了法規條件的整備。也就是，日本把參與台灣安全的體制更加明確化。

第三是中國的變化。1972年為毛澤東·周恩來體制，是人民公社的社會主義路線。然而，1978年鄧小平重新掌權後，採行改革開放路線，在經濟方面，從社會主義路線急速轉型為市場經濟。而在政治方面，中國共產黨一黨獨裁體制雖未動搖，但是隨著市場的引進與經濟的發展，國民生活也產生巨大變化，中國成為所謂的「世界工廠」。中國以經濟發展為背景，向軍備擴張邁進，並且在中蘇和解與蘇聯解體解除北方威脅後，欲成為東亞的霸權國。包含行使武力的手段在內來統一台灣的可能性，也因為冷戰後的國際情勢與中國的大國化而提高了。

過去在美蘇冷戰和中蘇對立之下，中國無法採取美國不願見到的統一台灣行動，而且也沒有那樣的軍事能力。即便是在今日，如果是從經濟發展至上主義來看的話，中國也必須迴避對美關係、對日關係的惡化，因此

不可能對台灣進行武力侵犯。然而，如果是以政治考量為優先的話，即便造成對美關係、對日關係的惡化，理論上也有使用武力一統台灣的可能性。而且，在不久的將來，很可能就會擁有那樣的軍事能力。因為這些情勢的變化，美國以及其他國家從蘇聯威脅論，轉而認為中國是潛在性的威脅。

此外，中國在 2005 年 3 月制定『反國家分裂法』，該法是以阻止台灣的「獨立」為目的，中國透過該法的制定，已經把台灣問題納入國內法來規定。中國為了統一台灣所採取的政策，除了過去使用軍事力量或是利用軍事力量進行威嚇，以及壓縮台灣在國際社會的生存空間之外，近年來也以中國的經濟發展與中台的經濟關係緊密化為手段，對來往中國的台灣企業及其相關人士施壓，或是藉此加強對台灣經濟的影響力來擄獲台灣。甚至還藉由反國家分裂法的制定，將台灣問題予以國內問題化，賦予對於台灣的「獨立」舉動，中國有理由發動軍事行動的法律根據。

第四是台灣的變化。事實上，在各國的情勢中，與 1972 年當時相比變化最大的是台灣。1972 年當時的台灣是在蔣介石的統治，為國民黨一黨統治的體制。與中共的關係，中華民國站在中國正統政府的立場上，一貫地認為中國共產黨不過是叛亂團體，主張「反攻大陸、復興中華」。由於蔣介石政權主張「漢賊不兩立」，只要日本及其他國家承認中華民國且與之維持外交關係，就不可能與中華人民共和國保有外交關係。而且，中華人民共和國也是同樣立場，如果是與中華人民共和國保有外交關係，與中華民國所維持外交關係就予以承認。「一個中國」是台灣海峽兩岸的主張，兩者在這一點上完全相同。因此，日本在 1972 年決定日中外交正常化時，日本政府雖然想到日華會斷交，但還是沒有辦法找到與台灣維持外交關係的方法。日本與中華民國之間並沒有外交上的重大對立，反倒是在戰後建立外交之後，一貫地發展兩國間的友好關係和經濟與文化的交流，最後卻突然斷絕外交關係。這對日本來說，是外交史上前所未有的事態。因此，日本政府在日中外交正常化公開之前，曾經考慮派遣特使以取得中華民國的理解。當然，即便是派遣特使，中華民國也不可能因而贊成日華斷交。

1988年1月李登輝總統就任，進入民主改革的中華民國，此後慢慢開始改變自我的界定。雖然，1946年制定的中華民國憲法規定未變，但是在李登輝總統的中華民國體制下，已將台灣、澎湖諸島、金門島、馬祖島等實際統治的地區限定為中華民國自由地區，國民大會代表的選出以及立法院的選舉區也限定在此範圍之內，亦即成立僅從中華民國自由地區選出代表之國民大會與立法院。另外，1992年訂定的「國家統一綱領」，主張台灣將來將與達成「自由、民主、均富」的中華人民共和國協商以完成統一。亦即，在目前的狀況下，台灣海峽兩岸承認分斷分治的狀況，並且指出這裡所提出的台灣與中國邁向統一的前提條件尚未成立，而且近期之內也是成立有所困難。

因為以上這些改變，實際上中華民國政府成為僅以統治中華民國自由地區為目標的政府，不再主張對於其它中國大陸各地的統治權。1999年7月9日，李登輝總統將兩岸關係界定為「特殊國與國關係」，在目前同時統治兩岸的「一個中國」並不存在。雖然加上了「特殊」這個形容詞，但是他認為這是「國與國關係」。另外，在2000年的總統大選，政權從國民黨轉移到民進黨。2002年夏天，陳水扁總統也提出「一邊一國」論，宣示台灣海峽兩岸是各自一國的主張。

從1991年起，中國與台灣已同時加入APEC。而後，中國在2001年12月，台灣緊接著在2002年1月加入WTO。這些國際機構的加盟條件並沒有限定要是國家，所以台灣在WTO並非以中華民國這個國家的資格加入，而是以「台灣、澎湖、金門、馬祖關稅領域」的資格加入。台灣因為WTO的加入而實現了重新參加國際機構，但另一方面，中國「台灣的中華民國不存在，台灣是中國的地方之一」的主張，也逐漸獲得國際公認。中國以國家資格加入，而台灣僅是以地區的資格參加，因此國際上還是不認為雙方都是國家，但以這種方式雙方同時參加國際機構的事例愈趨增加。台灣從李登輝總統時代以來，進行務實外交，不拘泥於中華民國的名稱以及以國家來對待，而是以實質外交關係的擴大與國際生存空間的擴大

為優先。以各種名稱參加國際組織，就是台灣自我規定與外交方針基本變化的呈現。

肆、進行『日台關係基本法』的制定

現今，中國一邊持續急速擴大軍備，一邊又讓以促進台灣自立化的企業家著稱的奇美公司前董事長許文龍先生，在 2005 年 3 月發表主張台灣與中國為「一國兩制」的發言等，將對台灣經濟人士施加的壓力與束縛檯面化。接著，中國又制定『反國家分裂法』，在多樣化的次元之下，提高對台灣「反獨立」的壓力。另一方面，3 月國民黨的江丙坤副主席，以及 5 月國民黨的連戰主席（當時）和親民黨的宋楚瑜主席相繼訪問中國，與胡錦濤主席等中國共產黨首腦進行會談。這些中國與台灣在野黨首腦之間的對話路線，使得主張自立化的民進黨之陳水扁總統被孤立，這是將台灣囊括手中的懷柔政策。顯然中國是採取軟硬兼施的多樣化手段，制止主張自立化的台灣輿論，並且極力展開努力以改變獨立路線獲得走向統一的基礎。

中國急速的經濟成長帶來兩岸經濟交流的深化，以及訪問大陸或是滯留大陸的台灣人數量的急速增加，這些似乎使得台灣融合為中國經濟圈的一部份。然而，根據民意調查，希望與中國統一的人當中，希望立刻統一的有 1%-2% 左右、維持現狀之後再統一的有 10%-11% 左右，加起來不過 12%-13%。另一方面，希望立刻獨立的有 5%-7% 左右、維持現狀之後應該獨立的人，變遷至 14%-16% 左右，加起來超過 20%。再加上維持現狀之後統一或是維持現狀之後獨立的人在現時點以維持現狀來計算的話，維持現狀派有 85%（根據 2005 年的行政院大陸委員會的民意調查結果）。

另外，有關自我認同的部份，在 1992 年民主改革剛展開時，認為自己是中國人的有 44%、是中國人也是台灣人的有 37%、是台灣人的有 17%，在某種程度上認為自己是中國人的合計 81%。相對地，在實現政權從國民黨轉移到民進黨的 2000 年，認為自己是中國人的急速減至 14%、是中國

人也是台灣人有 39%、是台灣人的變成 43%，在某種程度上認為自己是台灣人的達到 82%，呈現完全逆轉的結果。換句話說，在政治上維持現狀的雖然占壓倒性多數，但是之後的獨立傾向變多，在認同部份，認為自己是台灣人的已變成多數派。

由於台灣受到來自中國的各方壓力，如果台灣海峽的軍事力是中國佔有優勢的話，台灣人很可能就難以展現前面所見之自由意志。另外，2004 年 11 月的中國潛水艇出沒於日本海域等事件，顯示中國的軍事擴大不僅對台灣形成壓力，而且也成爲日本與東亞的威脅。再者，在日中中間線附近的天然氣開發等，在資源領域上也明確顯示出中國對東亞地區的積極進出。在這樣的情勢之下，爲了要維持台灣海峽以及東亞的和平、安定與繁榮，面對維持共產黨一黨獨裁的中國，同樣具有自由與民主主義的價值觀並且希望該地區和平與安定的國家，有相互協助之必要。尤其是日本、美國、台灣的相互協助，對於東亞的和平與安定具有重要意義。

2004 年的亞洲世界杯足球賽引發中國的反日暴動，2005 年春天也發生反日暴動等。與在反日壓力高漲的中國，以及長久以來就出現反日傾向的韓國、北韓等國家比較起來，中華民國變成親日國家是相當例外。因此，日本在維持與發展亞洲經濟合作體制時，台灣提供了重要的經濟據點，日台之間的經濟合作關係非常密切。在觀光方面也是一樣，經濟水準提昇的台灣有很多的觀光客，再三造訪日本全國各地。在期望國際性區域經濟圈發展的今日，對日本而言，與鄰國台灣之間的密切關係可說變得益發重要。

但正如前述，日本在 1972 年謀求日中外交正常化的時候，並沒有採取任何法律措施，以維持台灣的中華民國之間的交流關係。在中華民國與中華人民共和國雙方是「一個中國」的原則之下，日本一心爲了實現日中外交正常化，而與台灣斷絕外交關係。這是受到 1971 年到隔年美國的國際戰略改變，以及聯合國的中國代表權變更之影響，在這樣的時代潮流變化之下，日本才會急遽謀求對中關係正常化。總之，田中內閣隨著潮流的變化，不以長期且又寬廣的視野來檢討國際關係，反而是匆忙行事。因此，

政府間關係斷絕後，爲了從事民間的經濟與文化的交流而另外成立的窗口機構，也就是日本的交流協會與台灣的亞東關係協會，竟然是在沒有法律根據之下，只是基於雙方的約定來維持運來。發給簽證及其它事務等通常由大使館、領事館負責的業務，交由沒有法律基礎的民間團體來處理，這不像是法治國家會發生的狀況，竟然已經在日本持續了 33 年，這樣的紀錄究竟還要延長多少年呢？

相對地，美國雖然從 1971 年開始尋求對中接近，但礙於國內外情事，對中外交正常化花費了 8 年的時間。美國在這之前不僅承認中華民國是一個國家，而且也維持著『台美協防條約』。該條約中有一條規定終止條約時必須一年前就通告，因而即便美國終於決定要美中外交正常化，『台美協防條約』仍保有一年的時間。實際上，美中進行外交正常化的時候，美國國會在『台美協防條約』有效期間成立了『台灣關係法』。因此，美台之間並未發生彼此之間沒有法律基礎存在的狀況。

此外，卡特政權本身在美中外交正常化交涉的過程中，事先就已明確指出美台之間有關經濟、文化等的條約在斷交之後仍然有效，而且有關民間交流的窗口，在『台灣關係法』中予以明確記載的同時，甚至連其職員的外交特權都予以保障。另外，在交涉過程中也宣示斷交之後，美國仍繼續出售防禦性武器給台灣，此一事項也記載於『台灣關係法』中。美國基於國際戰略上的必要性，承認中國是一個國家，必須與台灣的中華民國斷絕外交關係，但是在與中國樹立外交關係的同時，也考慮到維持台灣的實質關係以及安全保障的關係上，因此透過『台灣關係法』的制定來建立法律的基礎。

有關日本的情形，所謂「七二年體制」最大的問題是，日本與台灣之間不具有美國與台灣之間那樣的法律基礎。這樣的情形是不正常的，而且也不得不說，這是不安定的。爲了要鞏固亞洲的安全與繁榮等日本的國家利益，日台之間必須要有基本法。特別是在 2005 年 3 月，中國制定「反國家分裂法」，至此等於是發展到把制定國內法當作工具，用來制約國際

關係。爲了要與其對抗，日台關係也急需制定其法律基礎。當然，由於日本並不承認台灣是一個國家，兩國之間簽訂國際條約是不可能的。而是要與美國的『台灣關係法』相同，必須單方面地在日本國內法中制定對台關係法。

然而，日本不同於美國，即使在『日華和平條約』簽訂以來維持邦交期間內，對於台灣並無提供武器和提供防衛義務的關係。雖然在尊重聯合國憲章和一般的外交關係進行合作，但是並沒有更進一步特別簽署兩國間的條約。因此，這裡提出的日台關係基本法的構想中，並不包含特別的規定，而是以實現亞洲太平洋地區的安定與繁榮等日本的國家利益爲目的，亦即針對制定一般性的規定來提案。而且這裡所提案的法律名稱，並不稱之爲『台灣關係法』，而是根據法律制定的目的，稱之爲『有關日本與台灣之間相互交流的基本法律』。不過，一般使用簡稱，稱之爲『日台關係基本法』。

日台關係基本法雖然是以亞洲太平洋地區的安定與繁榮爲目的，但對於周邊的國家與地區並不會造成任何損害與威脅，其目的是給予實現日台雙方都有利益的狀況法律上的根據。不過，日台關係基本法畢竟是日本的國內法，是對日本政府制定規範，對台灣並無任何要求。即便如此，爲了實現賦予日台關係法律基礎的目的，希望台灣方面也設有相同的法令，讓雙方關係都有法律的根據。日台關係在沒有這樣的法律基礎之下，維持了33年的實務關係，若要針對個別事項擬訂條文，有其困難，只要不與既有的兩國關係之情況產生矛盾即可。是故，日台關係基本法只要制定「基本理念」以及「法律上的權利保障」等最基本的事項，不必擬定大量的個別條文。

兩國政府共同具有自由與民主主義的價值觀，共同尋求和平與提昇國民福祉，爲了要實現亞洲太平洋地區的安定與繁榮，共享各種資訊是非常重要的事。因此，在制定基本原則的基本法之中要特別擬定一條，可以達成日台兩政府資訊共享目的之條文。由於基本法畢竟是日本的國內法，所

以只揭載與日本政府有關的規範。也就是，日本將其認為有需要的資訊提供給台灣，而台灣若能同樣地制定可以提供日本所需資訊的法律根據的話，將是相當值得慶幸之事。如此，雙方就確立了可以共享所需資訊的法律基礎。至於其他事項，由於過去 33 年間，日本的交流協會與台灣的亞東關係協會雙方的交流經驗已經有相當的累積，只要在既有的交流形式中賦予法律基礎即可。但是，爲了要實現亞洲太平洋地區的安定與繁榮，當然期望日台雙方的交流能更加積極地推展，爲了達到這樣的交流效果，可以針對台灣機構亞東關係協會，設置一條給予必要之方便、特權與豁免之項目。

根據以上的旨趣將法案條文化如下：

日本版・『台灣關係法』【個人提案】

『有關日本與台灣之間相互交流的基本法律』（簡稱：『日台關係基本法』）

【目的】

第一條 本法律之目的爲實現亞洲太平洋地區的安定與繁榮，發展日本日本人以及台灣台灣人之間的通商、貿易、文化與其他交流。

【基本理念】

第二條 （1）日本以及日本人對台灣以及台灣人，維持並促進更廣泛與密切友好的商業上、文化與其他方面的關係。

（2）在亞洲太平洋地區的和平與安全的基礎上從事日本的外交運作，對日本而言，是安全保障以及經濟上的利益，具有國際意義。

【法律上的權利保障】

第三條 台灣人根據我國法律歷來所獲得的權利，以及今後所獲得的權利，只要不違反公共福祉將給予保障。

【情報的共有】

第四條 爲了實現太平洋地區的安全與繁榮，必要時日本政府可對台灣政府提供所需之資訊。

【有關相互交流的事項】

第五條 日本與台灣相互之間日本人與台灣人的身體、生命以及財產保護與其他相關事項、台灣人以及居留台灣的第三國人入境日本與其他相關事項、日本與台灣的經濟、貿易、觀光等相關事項、以及日本與台灣的學術、文化與體育的相互交流等相關事項，依財團法人交流協會與亞東關係協會的約定（1972年12月6日簽署）進行處理。財團法人交流協會欲變更此約定時，需取得總務大臣的同意。

【台灣方面的機構】

第六條 （1）日本政府根據亞東關係協會及其職員的申請，得以賦予亞東關係協會在日本的法人地位以及給予其職員等同於外交官的特權以及豁免的處理措施。

（2）前項措施之採取，必要時日本政府得以採取法律改正措施。

第七條 本法律中的「亞東關係協會」爲具有日本與台灣之間相互交流的相關事項的權限、由台灣成立而稱之爲亞東關係協會的機構。

上述的法案係以既有的日台關係爲前提，目的在於賦予其法律基礎，因此並非根據該法律來直接創造出新事實。然而，「七二年體制」的最大問題是，在對東亞的安定與繁榮而言，最重要的日本與美國與台灣的三者關係之中，日本與美國有『日美安保條約』，美國與台灣有『台灣關係法』（1972年至1979年爲『台美協防條約』），相對地日本與台灣之間卻沒有任何法律基礎，所以建立法律基礎就極爲重要了。因應這種情勢，如果台灣方面也能制定「台日關係法」，那麼日台相互的關係將與「七二年體制」的現狀不同，出現更爲安定的狀況。

特別是在第二條（基本理念）中，擬定「日本以及日本人對台灣以及台灣人維持並促進更廣泛與密切友好的商業上、文化與其他方面的關係」以及「在亞洲太平洋地區的和平與安全的基礎上從事日本的外交運作，對日本而言是安全保障以及經濟上的利益，具有國際意義」。這等於透過法令要求日本政府，只能在對日台雙方有益的事務方面採取行動。因此，如果本法能實現，對於日台關係將會有非常長遠的影響。

伍、結語

第二次世界大戰結束後不久，聯軍總部以 1945 年 9 月 2 日的指令第一號，命令台灣的日本軍隊向蔣介石總司令投降，之後日本的對台關係就在美國的主導之下形成。1949 年，美國在中華人民共和國發表建國宣言時，雖然不承認其為一個國家，但也把遷移到台灣的蔣介石政府摒除在美國的防衛線之外。但不久之後韓戰爆發，美國表達防衛台灣的意思，在簽定對日的舊金山和約時，指示日本與中華民國建立邦交，而不是與中華人民共和國邦交。而美國本身，則在 1954 年簽訂了『台美協防條約』，負起防衛台灣的責任。

然而到了 1971 年，由於中蘇對立升高，以及為處理陷入泥沼的越戰，尼克森政權開始試圖與中國接觸。美國的這個動向，以及同年聯合國的中國代表權由中華民國轉換為中華人民共和國，導致隔年 1972 年成立的田中政權，快速地實現日中外交正常化，並造成日本與中華民國斷交。日本雖然不接受台灣為中華人民共和國領土的主張，但是卻尊重中國做這樣主張的立場，於是導致後來無法與台灣的中華民國維持正式關係。斷交之後，日本雖然想要維持與台灣的民間交流，但是並未努力建立法律的架構。在沒有法律的基礎之下，以交流協會與亞東關係協會為窗口，進行民間的交流，至今已持續了 33 年。

另一方面，美國與中國接觸，雖然是造成日本的日中外交正常化與日

華斷交的直接契機，但並沒有立刻達成美中外交正常化。因為，儘管 1972 年尼克森總統實現訪問中國的目標，但美國宣佈美中外交正常化要到 1978 年 12 月。美國與台灣之間尚有『台美協防條約』，即便要求終止該條約，也要在一年之後。該條約失效後，卡特政府宣布，繼續出售防禦性武器給台灣，而且斷交之後，雙方經濟、文化與其他美台關係的規定也繼續存在。斷交後台美雙方的聯絡機構擁有法律根據，其職員也依照規定具有外交特權。也就是說，美國儘管終止與台灣的中華民國的正式邦交，但卻明確地與其維持著各方面之關係，其主要根據就是 1979 年 4 月成立的『台灣關係法』。正如前述，日本與美國以相差 8 年的時間，處理對中外交正常化與對台斷交，結果造成日後與台灣交流方式出現相當大的差異。

美蘇冷戰與中蘇對立是造成美中接觸的主要原因，但是這個情勢到 1989 年至 1991 年之間已經結束。另外，選擇改革開放路線的中國進入 1990 年代之後，快速達成經濟成長目標，甚至被稱為「世界的工廠」。另一方面，台灣的國民黨一黨統治告終，在李登輝總統的主導下，急速進行民主改革。完成經濟成長的中國，軍事力擴大與民族主義的鼓舞相輔相成，逐漸被視為東亞的威脅。在這樣的情況下，因為李登輝的改革，台灣得以實現的自由與民主主義，受到美國高度的評價。另一方面，日本在波灣戰爭以後，重新檢討外交與國防，面對中國的抬頭之情勢，開始積極尋求日美安保之強化。

產生「七二年體制」的國際環境，以及各國的內部情勢，已完全改變。但是，日本與台灣交流，至今卻仍維持著「七二年體制」。在變化的國際情勢中，為了讓包括逐漸抬頭的中國在內的亞洲太平洋地區維持安定與繁榮，有必要強化美國與日本以及台灣的相互合作體制。在這三國之中，日本與美國有『日美安保條約』，美國與台灣有『台灣關係法』，但是日本與台灣之間，卻仍持續維持著毫無法律基礎的「七二年體制」。

2005 年是戰後 60 週年，正是重新檢討戰後體制的重要時間點。而且，中國在 3 月制定了「反國家分裂法」，企圖阻止台灣的自立化，這是將促

進統一的法律根據該以國內法來規範。爲了東亞的安定與繁榮，台灣海峽的和平必須維持，台灣保持也要保持安定的狀態。然而，中國對台灣施加的壓力，卻更加多樣化而且逐漸強化。中國企圖改變東亞現狀的戰略，已經擴大到採取法律之措施，日本、美國與台灣爲了亞洲太平洋的安定與繁榮的合作關係，也必須從法律基礎來加以重新檢討。因此，現在正是爲日本與台灣的相互關係建構法律基礎的時候了。

回顧這三國關係的歷史，相對於日美、台美有軍事條約的存在，日台之間僅有一般的友好合作條約存在。透過這些條約，完整連結三國三邊的套環。因此，日本與台灣之間建構新的法律基礎時，無須特別設置軍事條款，希望只是制定一般的日台友好關係的基本法律。日本現在與台灣的中華民國沒有邦交，不承認中華民國是一個國家，因此新制定的法律，其形式並非兩國間的條約，而是日本國內法。

該法律爲『有關日本與台灣之間相互交流的基本法律』，簡稱爲『日台關係基本法』。該法律僅包含少數的個別條項，除基本理念之外，僅制定最基本的事項。如果台灣方面也能制定相對應的日台關係法，日本、台灣以及美國等共有東亞的自由、民主主義價值的三國，就能確立連結三邊的法律基礎。同時，日本與台灣的关系就能脫離「七二年體制」，開拓出更密切發展且能長遠交流的時代。企盼儘速制定『日台關係基本法』。

參考文獻

- 中村勝範、涂照彥、淺野和生。2004。《アジア太平洋における台湾の位置》。東京：早稲田出版。
- 中村勝範、淺野和生、楊合義。2003。《日米同盟と台湾》。東京：早稲田出版。
- 田村重信、豊島典雄、小枝義人。2000。《日華断交と日中国交正常化》。東京：南窓社。
- 平松茂雄。2005。《台湾問題》。東京：勁草書房。
- 竹内実（編）。1993。《日中国交基本文献集 下巻》。東京：蒼蒼社。
- 坂元一哉。2000。《日米同盟の絆》。東京：有斐閣
- 林金莖。1987。《戦後の日華関係と国際法》。東京：有斐閣。
- 金熙徳。2004。《21世紀の日中関係》。川口：日本僑報社。
- 淺野一郎。1998。〈米国の台湾関係法について〉《Asian report》305期，頁29-39。
- 瀬端孝夫。1998。《防衛計画の大綱と日米ガイドライン》。東京：木鐸社。
- Government Information Office, Republic of China. 1999. *The Legacy of the Taiwan Relations Act*. Taipei: Government Information Office, Republic of China.
- Lee, Ta-wei. 2000. *The Making of Taiwan Relations Act*. New York: Oxford University Press.