

佐藤內閣的外交動向

朱少先

佐藤內閣過去一年來，在外交上確實有相當成就。但在今後若干年中，至少在今年，決無法像去年一樣的順利進展。無論是韓旋越戰、日俄和約、亞洲外交、對匪政策及日美關係，仍是困難重重。

據我們的看法，如果佐藤內閣，能堅定其反共政策，密切與自由國家合作，不急於解決日俄和約，或不貪圖近利，與共匪接近，必將對日本有利。此種措置，雖然可能引起國內左翼勢力的反對與抨擊，但最後必會受到絕大多數國民所支持及自由國家的同情與合作。

日本自恢復獨立並獲准加入聯合國後，其外交政策，一直採取：「（一）自由陣營的立場；（二）亞洲的一員；（三）聯合國中心主義」的外交三原則。從吉田茂、岸信介、池田勇人而至佐藤榮作，都遵循此一方針進行。雖然有時也表現了搖擺的兩面外交姿態，但其基本方針反共，應毫無疑問，佐藤內閣的外交政策，亦不例外。

佐藤自一九六四年十一月九日繼池田勇人組閣以來一年三個月中，在外交上已有了輝煌的成就，尤其是完成日韓兩國的復交工作，在日本外交史上，與吉田內閣的簽訂舊金山和約，鳩山內閣的日俄共同宣言建立邦交及岸內閣的修訂日美安保條約有同樣的重要性。

當佐藤首相宣誓就職後第二天，在第一次記者招待會中，對新內閣的外交方針，即明白指出：「在『中共』已實施『原子試爆』之今日，日本已不能單從經濟上求發展，應該貫徹和平，維護自由及增加日本在國際上的發言權。尤其在目前亞洲地區已成爲緊張局勢之焦點時，日本更應向緩和緊張局勢方向作努力」。同時佐藤首相更提出了新內閣的外交重點，在解決日韓關係與「中共」問題。上項談話，顯示佐藤內閣的外交政策，與池田內閣有若干不同，採取了政治重於經濟的原則，展開其所謂「自主外交」。

佐藤內閣所稱：「自主外交」，即「主動外交」之謂。因爲日本投降後爲盟軍所佔領，初期根本無外交可言，及至日本獨立，因在軍事上及經濟上

，處處仰賴美國，外交上亦受制於美國。後來由於共匪在大陸的崛起，韓戰的爆發及日本本身力量的逐漸壯大，其在亞洲地位，遂被重視，尤其日本在經濟上有飛躍發展，一九六四年春獲准加入「國際經濟合作機構」(OECD)及進入「國際貨幣基金」(IMF)第八條國，在經濟領域內，已躋於大國之林，但日本國內政治體制及防衛力量，仍未能配合經濟發展，故在外交上缺乏自主性。因此，佐藤內閣必須從這一方面加以努力，使日本能真正成爲亞洲「大國」。

日本要推行「自主外交」首先是要協調日本與美國的關係，因此在佐藤首相就任後不到兩個月，即親自率領了由自民黨幹事長三木武夫、外相椎名悅三郎等所組成之代表團訪問美國，與詹森總統及美國政府高級官員會談。這次美日會談，可謂相當成功，不但加強了日美兩國的關係，而且還提高了佐藤首相個人的國際聲譽及日本的國際地位。從該次日美聯合公報中，即可看出佐藤首相訪美的成功，在兩國聯合公報十四項中，除首尾兩項爲一般慣例外，有關國際問題者佔八項，如「雙方同意今後兩國間應保持密切協商與聯繫，且不限兩國關係，而包括亞洲乃至世界重要問題」；「雙方同意採取必要措施，加強聯合國機構及促進全面裁軍與核禁的實施」；「對中國問題今後應密切協商」；「加強亞洲各自自由國家經濟合作，促進政治安定」等，而有關日美兩國問題者，僅佔四項，足見日本在亞洲地位，已較過去大爲

提高。美國所以重視日本的原因，不外係由於美國希望日本能成爲亞洲的安定力量，配合並支持美國的亞洲政策，尤其要爭取日本全面支持美國在越南政策。因此佐藤首相的訪美，不但提高了日本的國際地位與國際發言權，而且獲得了美國保證全力支持日韓復交及再度確認「日美安全保障條約」是確保日本乃至亞洲安全與和平不可缺少的一環，而且美國在任何情況下，將履行其保衛日本的義務。

日韓復交的成功，不僅是日本外交上的一大成就，而且對日本及亞洲安全與和平，有極大貢獻。關於日韓復交商談，自一九五一年即已開始，其間所經過的困難，實非筆墨所能形容。十四年來，雙方舉行大小會議不下數百次，但始終無法獲得進展與協議。究其原因，兩國歷史恩怨固爲重要因素，但執政者的缺乏誠意與魄力，實爲主要原因。而佐藤出任首相之後，即將「日韓復交」工作，列爲日本外交上最重要目標。自去年一月十八日起兩國重開談判，日本亦曾作了相當讓步，使兩國歧見，逐漸接近；二月十八日惟名外相親率代表團訪韓，於同月二十日在漢城簽訂了「日韓基本條約」草約，六月二十二日又在東京正式簽字，十一月十二日，佐藤內閣更不顧野黨在國會內反對及國會外的示威遊行，在衆議院強制通過，十二月十二日又在參議院批准，完成了立法手續，同月十八日雙方在漢城交換批准書後，正式恢復邦交，完成了十四年來歷屆內閣所未能完成的重大工作。佐藤內閣能在左翼勢力強烈反對下，使之平安通過，而未引起政治風波，也充分表現了佐藤內閣的力量與機智。

在日本外交上第三件大事，是日本當選兩年任期的聯合國安全理事會非常任理事國。雖然日本在一九五六年獲准加入聯合國後，曾於翌（一九五七）年當選非常任理事國，惟當時聯合國內，自由國家力量強大，易於獲得支持，現在聯合國會員國已增至一百十七國，且共產集團勢力亦已增高，故日本再度當選，自較過去困難，去年十二月十日，日本當選爲安理會非常任理事國；同月十四日又獲得了兩年任期席次。雖然日本在投票中是險勝局面，但能在目前複雜的國際局勢中，當選兩年任期的非常任理事國，對日本言，其意義極爲重大，在外交上是一大勝利。

其次論日匪關係。佐藤組閣之初，解決「中共」問題，亦列爲新內閣重要外交工作之一。依照佐藤首相的構想，除了繼續維持與中華民國之友好關

係及在「政治分離」原則下，保持貿易接觸的兩面外交手法外，更進一步採取「前進姿態」。當佐藤首相訪美國時，極欲說服美國，使日本以獨立自主立場，處理「中共」問題，同時還希望日本能成爲美匪間橋樑，以解決自由世界與共產集團間的糾紛。但在佐藤首相與詹森總統會談中，詹森總統會坦率告訴佐藤首相，「中共」對鄰國的好戰政策與膨脹主義，威脅亞洲和平。故任何對「中共」讓步與妥協，都足以構成鼓勵侵略主義的伸張。同時詹森更強調堅決支持中華民國的立場。這些都否定了佐藤內閣對「中共」政策的構想，直接予以正面反駁。同時在共匪方面，佐藤內閣又被指爲最「反動」政府，而且攻擊甚烈。對於佐藤首相願作美匪橋樑的構想，僑外長陳匪毅表示，「如果日本仍繼續支持美國在越南及台灣政策，則絕無担任美匪橋樑」之資格，（讀賣新聞北平特派員宮田報導）給予佐藤當頭棒喝。四月五日及三十日，共匪又宣佈廢棄與日本所簽訂的造船及維尼龍工廠協定，迫使佐藤內閣對匪政策採取了「靜觀」態度。尤其是日韓復交的完成，美匪間因越南問題而關係惡化及匪俄對立的尖銳化之後，使日本更不敢輕舉妄動，佐藤組閣當初的對「中共」政策，顯然已作了若干修改。

至於佐藤內閣的對華政策，因爲有吉田茂、岸信介、石井光次郎等自由民主黨領袖的支持，採取了相當積極姿態。故佐藤內閣成立後一年餘來，中日兩國無論在政治、文化、經濟各方面的合作關係，均有顯著的進展，而且獲有具體成果。我總統府祕書長張羣的兩度訪日及沈外長昌煥的報聘，使池田內閣時代因維尼龍工廠案及周鴻慶事件所造成的兩國間一段不愉快關係，得以冰釋，而且間接的增強了佐藤內閣的反共立場。在兩國經濟關係方面，去年四月二十六日簽訂了一億五千萬美元的貸款協定，使兩國貿易與經濟合作，有顯著的進展。在文化交流方面，佐藤首相執政期間，亦較任何時期爲多，尤其孫中山先生百年誕辰紀念在日本盛大舉行，創造了中日兩國友好關係的新紀錄，也奠定了兩國合作關係的基礎。

佐藤內閣對歐洲關係，雖然不若對亞洲外交有顯著進展，但仍能維持池田內閣所奠定的基礎，日英、日法、日德定期外長會議的繼續舉行，對歐洲貿易關係的加強，都是具體的事例。

檢討年餘來佐藤內閣在外交上的業績，確實有其輝煌的成果。其所以能夠獲得豐碩成就的原因，除了佐藤首相個人的過人智慧和堅定毅力外，自由民

主黨決策的正確，亦為主要因素。因為佐藤內閣反共態度的堅定，促成了日美日華關係的加強和日韓邦交的建立，這是互相關聯的必然結果。

至於日本今後的外交課題，仍然是相當艱困與複雜的。但佐藤內閣爲了達成其「自主外交」目標，必須肩負其此項艱鉅任務。預料今年在外交上，仍將採取積極姿態。從本年一月二十八日佐藤首相及椎名外相在國會的施政報告中有關外交政策的演說及若干外交行動，可以看出日本今後外交動向的一個概要。

下列若干問題，將是今後日本外交上主要課題：

斡旋越南糾紛

(一)斡旋越南糾紛：日本企圖斡旋越南糾紛，並非自今日始。早在去年七月，日本政府乘着有關閣員參加在華盛頓舉行日美部長級經濟貿易會議的機會，派三木武夫通商產業大臣先到巴黎與戴高樂總統會談，再轉赴莫斯科晉見柯錫金總理，然後赴美參加會議。據報導，三木與各領袖會談主題，是如何解決越戰問題。另一方面在同一時間，椎名悅三郎外務大臣，先到華盛頓與詹森總統及魯斯克國務卿就越南問題舉行商討，在日美經濟會議結束之後，轉赴巴黎與戴高樂總統晤談。三木與椎名的分赴美、法、俄三國，在時間上雖有先後，但商談問題，均以解決越戰為主，故實質上是一體兩面，顯示日本正積極從事斡旋越戰。根據椎名及三木兩氏返國後所發表的談話，雖然認爲解決越南問題並非易事，但各國均希望日本能擔當斡旋任務。椎名外相還堅決表示，在適當時期，將採取和平解決越戰的具體措施。

去年底美國宣佈暫時停止對北越轟炸並呼籲和平解決越南問題之後，日本認爲時機已經成熟，開始積極發動斡旋工作。首先見諸於行動的，是今年一月十五日椎名外相的訪問莫斯科，企圖透過蘇俄，以促成越南和平。雖然此種企圖爲柯錫金所否定，但日本的積極斡旋態度，已引起了世界各國普遍的重視。同時，日本內閣又決定起用戰前「印度支那特派大使」橫山正幸爲特使，分訪越南、高棉、寮國等中南半島各國，企圖利用高棉、寮國與北越關係，以打開北越的「和平之門」。自民黨川島正次郎副總裁，亦率領代表團訪問中東各國，交換越南和平之意見。但結果因椎名外相斡旋工作的失敗及美國再度恢復轟炸，使日本斡旋越戰工作又暫告停頓。

佐藤內閣的外交動向

不過日本對斡旋越戰，仍將繼續進行，也是今年重要外交課題之一。佐藤首相在施政報告已有明白指示，他說「當去年本人與美國副總統韓福瑞及今年初與美國特使哈里曼晤談後，已獲得明確印象，即美國對越南問題，態度溫和，並有謀求真正和平之誠意。因此希望北越政權，對於經由會議商討達成真正和平之呼籲，能够接納。但很遺憾，迄今仍未能看出北越有良好之反應。不過日本仍有作最佳努力之決心」。日本政府明知「和平」解決越戰，希望極微，而佐藤仍強調繼續斡旋的原因，係由於日本企圖成爲「亞洲大國」及「美匪橋樑」兩個因素在鼓勵其行動。

改善日俄關係

(二)改善日俄關係：日韓復交的完成，加強了佐藤內閣在外交上的信心，而且因越戰使匪美關係惡化，匪俄間對立情形，又有增無減，加以共匪對佐藤內閣的不斷攻擊，使佐藤內閣不得不改變積極解決「中共」問題的初衷。同時從整個國際局勢發展中，美俄關係日見接近，國內左翼親俄勢力，要求改善對俄關係。在蘇俄方面對日本工作，也非常積極，諸如米高揚第一副總理及古斯南夫第一外務次長訪日，柯錫金邀請佐藤訪俄及皮諾格拉特駐日大使的要求日本積極協助西伯利亞開發五年計劃等發動一連串和平攻勢，一面還同意與日本簽訂航空協定與貿易協定，「眞理報」又不止一次的發表強調改善日俄關係對遠東和平與安全的重要性言論。佐藤內閣鑑於上述情勢認爲已是改善日俄關係最有利時機。而且日俄接近對外可以配合國際局勢之發展，對內可以緩和左翼親俄勢力的攻擊及牽制日共、社會黨等向匪一面倒趨勢；尤其在對日本對東南亞與歐洲貿易停滯之際，協助蘇俄開發西伯利亞，更是对日本有利，因此佐藤內閣自去年下半年起，已積極展開對俄外交。去年十月二十九日臨時國會中，佐藤首相曾公開表示，希望早日締結「日俄和約」，對一向堅持必須全面解決北方領土問題後開始恢復正式邦交的主張，亦作了相當讓步，認爲北方領土問題如果能覓致適當之解決方法，當可進行商談。本年一月十五日椎名外相又率領代表團訪俄，除了簽訂日俄航空協定與貿易協定外，並與布里茲涅夫、柯錫金、葛羅米柯等俄國政治領袖會議，商討兩國合作問題。根據椎名外相與葛羅米柯外長所發表聯合聲明，除了「和平解決」越南問題及兩國北方領土問題未獲結論外，對於兩國合作關係，確實

有了極大進展。過去八年來未能解決的「日俄航空協定」已在本年一月十七日簽字，貿易協定亦已決定延長五年，貿易總額亦增至三億九千萬美元，兩國領事條約，亦已同意簽訂；尤其是蘇俄開發西伯利亞計劃，切盼日本協助，爲了孤立「中共」，也要拉攏日本，所以蘇俄必仍將積極爭取日本。在俄、美匪、匪俄關係無重大變化之前，日俄關係，勢將繼續加強。不過日俄關係的接近，也有其限度，北方國後、擇捉兩島的領土問題，仍是改善兩國關係的焦點。雖然佐藤內閣採取了較過去彈性的態度，但決不敢輕易放棄領土要求的主張。故今後日本在美俄、匪俄複雜關係之間，如何調整日俄關係，是佐藤內閣的重大課題。

展開亞洲外交

(二)展開亞洲外交：自從共匪竊據中國大陸，整個亞洲局勢就動盪不安，使所有亞洲自由國家的安全，均受到嚴重威脅。領導自由世界的美國，除了與各自由國家分別簽有防衛條約，實施共同防衛外，希望在亞洲能培植一個安定的力量，充分支持美國在遠東政策，以阻止共產勢力的擴張。當一九六一年池田勇人故首相第一次訪美與甘迺迪總統會談時，日本毅然接受了此一任務，從此日本便以亞洲大國自居，在美國支持下，積極展開對亞洲外交，日韓問題的解決，中日關係的調整，印馬、印巴糾紛的斡旋，東南亞低開發國家的經濟援助，都是近年來重要事例。越南局勢嚴重化之後，世界問題重心已移到亞洲，因此佐藤內閣積極參與斡旋；佐藤在就任首相之初，即已將緩和亞洲緊張局勢爲己任，在每次國會開會時，亦表示展開亞洲外交爲內閣中心工作。去年六月齋藤總統發表以十億美元開發東南亞計劃後，日本對此興趣甚高。佐藤內閣已預定本年四月六七日，在東京召開一次東南亞經濟關係會議，照原計有菲律賓、越南、泰國、寮國、馬來西亞、新加坡、印尼、緬甸及柬埔寨九國參加。該項會議的主要目的，在商討東南亞各國經濟開發共同問題及日本如何對各國提供技術援助與經濟合作。日本希望透過該次會議，將原有與東南亞各國個別合作關係，擴展到多邊關係，運用日本海外經濟合作基金及齋藤東南亞十億美元開發基金，以開發東南亞各國，造成繁榮的亞洲並間接阻止了共產主義的擴張。至於中韓兩國未被邀請的原因，因恐引起國際間對此項會議係反共同盟會議誤會所致。印度與巴基斯坦，

因有國際借款團關係，亦未被邀請，但將來仍將包括在內。照日本外務省的構想，該項會議如果成功，逐漸由經濟性會議，擴展成爲政治性會議，做到實際領導亞洲政治，故該項會議之召開，將是日本今年對亞洲外交的最重大課題。

由於過去軍閥的侵略政策，東南亞各國對於日本始終抱不信任態度，甚至韓國朝野，對日本亦採懷疑態度。這是日本政府必須用誠意及事實來克服的，最近佐藤首相在國會中特別強調說：「亞洲的發展，必須基於亞洲各國間相互信任與理解的合作關係，始能達成。」無疑是有感而發的。

對我與對匪政策

(四)對我與對匪政策：目前日匪關係，雖然已到了僵持局面，不致有急速的轉變，但日本對共匪政策，也決不會固定不變，將隨整個國際局勢的演變，而採取彈性的措施，因爲日本一方面要適應國際局勢的發展，另一方面又要緩和國內左翼勢力的指責與攻擊，故亦極難採取堅定的反共政策，這是日本對匪政策搖擺的主要原因。

從最近佐藤首相及椎名外相的施政演說中，可以看出日本政府今後對匪我政策的動向。

佐藤說：「目前國際局勢下，中國問題不僅是亞洲問題，甚至與世界和平安定有密切關係。日本與中華民國，一向保有友好關係，從國家長期利益看，希望與中國全部建立共存關係，但在現下「中共」採取強硬態度及自行關閉進入國際社會之門的狀況下，改進日匪關係，極爲困難。故日本政府與中華民國繼續維持友好關係外，對「中共」在相互不干涉內政對不損害國家利益前提下，慎重處理。」

椎名也說：「日本與中華民國的友好親善關係，近時正繼續增進中。與中共之間，基於過去政經分離原則，進行民間交流，並視國際情勢之推移，慎重研究進行。」

根據「中共」與日本社會黨的協議，最近將舉行兩黨定期會議，「中共」並已申請由廖匪承志率領「友好訪問團」來日，據報導日本法務省可能拒絕簽證。二月二十八日三木武夫通產大臣，亦公開在國會表示，日本對「中共」必須更加小心，以使他們無法干預日本內政，三木並警告「中共」，要

他們停止對日本政治制度的嚴厲批評。三木在自民黨內是以親匪著稱，而在國會答詢中竟提出對共匪警告，足見佐藤內閣對共匪態度，確已較前堅定。難怪共匪聲言要埋葬日本了。

加強日美關係

(五)加強日美關係：日本基本對外政策，仍將以對美外交為中心，不論佐藤內閣如何強調「自主外交」，但在政治關係上，防衛體制上，貿易及經濟合作上，日本與美國實在有不可分之關係，故繼續加強日美關係，亦為佐藤內閣最大的外交課題。

無可諱言，最近半年來，美國為了日本對支持美國越南政策的不積極及報紙報導的不確，頗受到美國的指責。在去年十月初，首先遭到了美國駐日本大使雷紹華的煩言，繼之，彭岱助理國務卿批評日本對「中共」認識不夠，「紐約時報」、「新聞週刊」、「外交季刊」亦不斷批評日本不重視共匪的威脅，並指日本明知共匪侵略東南亞於日本不利而仍批評美國在越南政策的不當，且亦不給予充分支持，認為是非友好國家之態度。雖然這些指責與批評，不致改變日美兩國基本關係，但却增加了佐藤內閣的困擾，必須設法彌補。

佐藤內閣未積極支持美國在越南政策的原因，主要是顧慮國民及輿論的反對與反對黨的攻擊，因為二次大戰日本失敗後，日本國民普遍厭戰，加以共產份子已大量滲透輿論機構，政府措置稍一不慎，極可能引起政治風波，過去日美安保條約的修訂，美國原子潛艇在日本寄港，均曾遭到極大困擾。而其在事實上，日本不但受憲法限制，無法派兵員出國支援，並且亦無支援的力量。所以佐藤內閣不得不在斡旋工作上努力，同時企圖用經濟開發援助方式，以配合美國在東南亞政策。

日美安全保障條約，至一九七〇年又將面臨延長、修訂或廢止，就可預見的將來言，日本的安全，仍有賴日美安保條約的維護，必須繼續維持日美安保體制。但是社會黨、日共及其他左翼勢力，必將用各種方法，破壞此項條約。故在今後五年中，所有挑撥、離間，示威乃至暴動各種手段與行動，勢將不斷發生，至一九七〇年將到達政治危機最高潮。因此，佐藤內閣必須加倍努力，調整並加強日美關係，避免並防止受上述各項因素的干擾，破壞

佐藤內閣的外交動向

了日美的團結。

綜上所述，佐藤內閣過去一年餘來，在外交上確實有相當成就，值得稱道，但在今後若干年中，至少在今年，決無法像去年一樣的順利進展，無論是斡旋越戰、日俄和約、亞洲外交、對匪政策及日美關係，仍是困難重重。不過據我們的看法，如果佐藤內閣，能堅定其反共政策，密切與自由國家合作，不急於解決日俄和約，或不貪圖近利，與共匪接近，必將對日本有利。此種措置，雖然可能引起國內左翼勢力的反對與抨擊，但最後必會受到絕大多數國民所支持及自由國家的同情與合作。

ISSUES & STUDIES

(English Edition)

Vol. II No. 5
February 1966

CONTENTS

- The Chinese Communist Air Force.....By David Tai
What Is the "South Vietnam National Front
for Liberation"?.....By Yun Ching-yao
Uprisings on the Chinese Mainland
During the Year of 1965.....Compiled by Liu Hsiang
The All-African Trade Union Federation—
Will It Be Peiping's "Trojan Horse"
To Conquer Africa?.....By Pu Jui-hsin
The Soviet Movement of the Chinese Communist
Party (Part II).....By Warren Kuo