

八年來的佐藤外交

朱少先

一 前言

日本現任首相佐藤榮作，自一九六四年十一月九日繼池田勇人出任斯職以來，到今（一九七二）年五月三十一日為止，連續担任首相職務已達二千七百六十一天；較吉田茂前首相任職二千六百零九天，已超過一百五十二天，為戰後首相任期最長的一位。在日本憲政史上，除桂太郎任首相先後達二千八百八十六天佐藤尚未趕上外，原列為首相任期最長第二位二千七百二十天的伊藤博文，也已落到第三位。佐藤本屆任期，依照自民黨黨章規定，至本年十月二十九日始告終了，如果佐藤不提前辭職，自民黨須在今年十月底召開大會改選總裁；若出現此種情況，佐藤首相任期，勢將打破日本憲政史記錄，成為任期最長之首相。

當佐藤出任首相滿二千七百二十一天，剛超過伊藤博文任首相二千七百二十天的四月二十日的記者招待會中，曾有記者詢及有無打破桂太郎記錄的打算時，佐藤曾答以無保持此項記錄的想法。再從最近在國會答詢中及接近佐藤首相黨政要員談話中，均暗示佐藤將在任期屆滿前辭職。一般推測，本屆國會閉幕後的六月底至七月中旬辭職的可能性最大。

佐藤即使提前於七月辭職，其任職期間已達七年九個月；在其將近八年任內，無論在內政、外交上，均有其輝煌成就。

在內政上主要的成就，是在經濟方面的迅速發展。佐藤就任首相之後，在經濟政策上採取了由「高度經濟成長」，改高為「安定經濟成長」，獲得了飛躍的進展。

一九六四年佐藤接任首相當年的國民總生產（GNP）僅六百三十二億美元，國民個人所得亦僅七百零九美元；該年年底外匯儲備為十九億九千九百萬美元；貿易總額為一百四十六億一千一百萬美元（內輸出六十六億七千三百萬美元，輸入七十九億三千八百萬美元）。但到一九七一年日本國民總

生產已達二千二百二十七億美元（註一），為一九六四年的三倍半。國民個人所得也超過了二千美元。外匯儲備至一九七二年四月底，已高達一百六十五億三千五百萬美元（註二）。一九七一年輸出入總額為四百三十七億八千零三萬四千美元（內輸出二百四十億八千四百七十七萬七千美元，輸入一百九十六億九千五百二十五萬七千美元），較一九六四年增加三一·五%。（註三）使日本已成為經濟大國，在亞洲乃至自由世界，已有舉足輕重的地位。在外交上的成就，也是值得稱道的；其中最突出的是一九六五年的日韓復交和今年五月十五日的收回琉球行政權。前者從一九五一年起在聯軍統帥麥克阿瑟斡旋下開始預備會談，經吉田茂、鳩山一郎、石橋湛山、岸信介、池田勇人等歷屆內閣，始終無法達成協議，直到佐藤接任首相，不願在野黨反對，毅然與韓國簽訂復交條約，填補了在亞洲反共防線上的重要缺口。後者，從一九五三年美國將琉球羣島中的奄美大島交還日本開始，日琉雙方，就不斷努力，一直要求收回琉球。雖然在岸、池田兩任首相任內，曾獲得若干進展，但僅是一些口頭的、原則性承諾。（註四）

佐藤就任首相之後，收回琉球列為重要施政之一；當一九六五年一月佐藤第一次訪美與詹森總統會談時，收回琉球與小笠原羣島，亦為雙方會談之重要議題。詹森對此，僅表示對日本願望有充分理解，未作肯定承諾，但當一九六七年十一月佐藤第二次訪美時，雙方同意先在美國駐琉球高級專員公署下，設立「諮詢委員會」，由日、美、琉政府各派高級官員一人組成，商討歸還琉球之技術問題，已進入到具體實施階段。結果在一九六八年六月，美國先將小笠原羣島歸還日本。一九六九年十一月佐藤首相第三次訪美，與尼克森舉行華府會談時，對日本收回琉球問題，又有了新的進展，尼克森總統同意於一九七二年中，完成歸還琉球的手續。基於此一協議，日本與美國在一九七一年六月十七日，簽訂了「琉球返還協定」，並於一九七二年五月十五日正式將琉球交還日本。終於完成了日本的願望。佐藤曾誇耀：「一個國家在戰爭中失去的領土，能用和平談判方式收回，在世界上尚屬特例。」

雖然美國單獨決定將琉球交還日本，是否違反舊金山和約原則非本文討論範圍，但就日本言，確是一項外交上重大成就。

佐藤首相任內，除上述「日韓復交」及「收回琉球」兩項成就外，對其他國家外交，亦有甚多進展，在佐藤任期終了之前，對其八年來外交，作一全般檢討，不但有助對日本外交實況之了解，對今後日本外交動向，亦可據此而加以推測，這是作者撰寫本文的目的所在。

二 對美外交

戰後日本在美國全力扶持下成長、壯大；兩者無論在政治上、經濟上、乃至軍事防衛上，均有不可分割關係。因此，日本對外政策，以對美外交為中心；任何一位首相上任後第一件大事，是訪問美國，與美國總統會談；而會談結果，作為日本制訂對外政策之重要依據。佐藤首相一九六四年十一月九日就任後不久，即於翌（一九六五）年一月十三日訪美，與詹森總統會談。

日美關係在一九五〇年代，日本完全處於從屬地位；但一九六〇年，日美安全保障條約「修改」之後，美國對日本始以「盟友」相待，一九六三年甘迺迪在國情咨文中，更特別強調日本在亞洲的重要性，要日本成為安定亞洲的柱石。故在佐藤就任首相當時，日美關係，已到了相當密切階段。同時一九六四年十月中共舉行原子試爆獲逞，亞洲局勢有了新的發展；因此日本在亞洲地位，愈顯得重要。美國對日本亦另眼相看。在日本國內，日美安保條約，原已成為國內政爭工具，但中共實施原子試爆後，日本安全已直接受到威脅，絕大多數國民對前項條約，有了新的評價。使政府立場趨於有利地位。因此佐藤第一次訪美，不但受到美國的重視，在日本國內也獲得了各方支持。因為該次訪問，將使日美關係進入一個新的階段。在佐藤與詹森會談後所發表的聯合聲明中，特別強調了下面的一段話：

「確保日本安全為確保亞洲安全不可或缺之條件。基於此一觀點，佐藤首相申述今後仍然堅持日美相互合作及安全體制，是日本基本政策。詹森總統重申美國決定在條約義務下履行它的承諾，防衛日本，反對任何外來武裝攻擊。」

上項聲明，不但是對中共、蘇俄一項警告，且對佐藤政權也是一項安定

力量。

該次佐藤訪美另一值得重視的問題，是兩國對中共政策互有歧見。在聯合聲明中，詹森曾強調：「美國堅決支持中華民國，並對中共的好戰政策及對鄰國的擴張壓迫危及亞洲和平表示嚴重的關切」。其態度與立場是相當堅定的。但佐藤首相在聲明中表示：「日本政府的基本政策，在維持基於正常外交關係的中華民國友誼，同時基於政治與經濟分離的原則，繼續促進現行與中國大陸之貿易及民間方式的接觸」。雖然日美雙方對中共政策在聲明中採取了並列方式，但最後還表示了：「雙方同意就此問題彼此維持密切的會商」。留下了調整的餘地。

一九六六年十月以後，自民黨及內閣內部，發生了一連串不祥事件（註五），繼之，十二月一日總裁改選，佐藤雖當選連任，但黨內又發生裂痕，藤山愛一郎、前尾繁三郎等紛紛脫離內閣，以在野之身，批評佐藤政策，使佐藤內閣多面受敵，造成政局不安。加以越戰昇高及中共實施氫彈試爆，亞洲緊張局勢有增無減，日本為自身安全，必須及時與美國協調，講求對策；此外援助東南亞各國經濟開發，又是日本配合美國全球性反共戰略中重要一環；而且收回琉球問題，日美安保條約延長問題（註六），亦待早日與美國交涉。佐藤基於國內外情勢，在一九六七年一月二十九日衆院大選之後，即準備訪美；希望以訪美成果，重振聲威，打開國內政治僵局。

佐藤在十一月十五日作第二次訪美之前，首先單獨訪問了中、韓兩國，繼之又分兩次訪問了緬甸、馬來西亞、新加坡、寮國、印尼、菲律賓、越南、紐西蘭及澳洲等十國，作為日美高層會談之政治資本。

該次日美會談中，日本以支持美國越南政策及積極展開對東南亞國家經濟援助，換取了美國繼續堅持日美安保條約及二三年內商定歸還琉球確期與提前交還小笠原的承諾。對中共問題之意見，較第一次會談，已稍趨一致。雙方在聯合聲明中除了對中共發展核武器極為注意外，還對「如何使亞洲各國不受中共威脅視為非常重要」。言下有共同謀求對策之意。

由於佐藤訪美的成功，提高了佐藤國內外聲譽，也穩定了日本政局。一九六八年收回小笠原羣島，使日美關係，更邁進了一個新的階段。

一九六八年十一月佐藤在第三次競選連任時，曾標榜以生命保證收回琉球，故當選之後，立刻展開對美交涉，其間曾派愛知揆一外相兩度訪美，與

美國當局磋商。翌（一九六九）年十一月佐藤作第三次訪美，與尼克森會談。該次訪美，主要目的為收回琉球與延長日美安保條約問題。會談結果，美國同意一九七〇年日美安保條約到期後自動延長及在一九七二年中將琉球交還日本。日本方面則以「韓國安全對日本本土自身安全極關重要」、「維持台灣地區和平與安全，亦為日本安全的重要因素」等兩項承諾，作為交換條件。因此一般認為一九六九年的日美會談，實質上已完成了一項對抗中共的中、日、韓、美的共同安全體制。雙方都有了收穫。

由於該次佐藤訪美成功，不但使該年十二月衆院大選自民黨在四百八十六席中獲得三百零二席，一舉增加了三十席，也造成了一九七〇年佐藤的四選連任的結果。

進入一九七一年之後，國際姑息氣氛瀰漫，尤其七月十五日尼克森宣佈訪問中國大陸及八月十五日宣佈實施新經濟措施後，日本所受衝擊最大。因為尼克森此舉，前者違背了兩國對中共問題事前協商的諾言，使日本感到為美國所背棄；後者實施新經濟措施，日本受害又最大。因此使日美關係，陷入了最低潮。佐藤內閣所遭受來自黨內外攻擊，也最猛烈，一時竟使佐藤內閣搖搖欲墜。同年十月中共又混入聯合國，日本為支持中華民國案的提案國，事後所受打擊自可想見。在國會中亦曾遭受野黨所提對福田外相及田中通產相的不信任案的威脅。幸賴佐藤個人威望與自民黨內部尚能團結，避免了政治危機，也擱置了「日本與中共復交」案。使佐藤內閣，仍能順利地於五月十五日收回琉球。

如上所述，日美關係的發展不但影響亞洲局勢，對日本政局，亦有密切關聯。尼克森訪問中國大陸及美國採取新經濟措施後，兩國關係，已不若過去能水乳交融，但由於兩國基本利害一致，不但日本需要美國核子傘保護與經濟合作；在美國方面亦需要日本對美國亞洲政策的合作與支持。在此種情勢下，尼克森在今年二月訪中國大陸之前，與佐藤首相於一月七日在聖克里門舉行會談。該次會談，不但解除了雙方疑慮，而且對增進日美關係及日本對外政策有決定性影響。預料兩國基本關係，不致有重大改變。

三 對蘇外交

八年來的佐藤外交

日俄兩國關係，自一九五六年鳩山一郎執政期間以發表共同宣言方式恢復外交關係後，原有繼續和約談判的規定（註七）。但為了齒舞、色丹、國後、擇捉等四個島嶼問題，十餘年來始終毫無進展。實際上戰後蘇俄對日本，一直受一種「日本是美國佔領下的附庸，一切受制於美國而未能獨立自主的國家」的主觀論斷所支配，根本無誠意與日本改善關係。而日本對蘇俄因曾受過慘痛經驗，宿怨甚深，處處抱有謹慎戒懼的心理準備，認為蘇俄是日本一大潛在敵人，不敢輕易與蘇俄接近。

一九六二年古巴事件之後，美、蘇兩國間出現了「和平共存」局面，繼之布里茲涅夫、柯錫金繼黑魯曉夫執政，其對外政策亦有若干改變，對日本態度亦趨緩和，一九六四年五月，曾派米高揚副總理訪日，展開笑臉外交；翌（一九六五）年兩國又決定設立「日俄經濟聯合委員會」，加強兩國經濟合作。柯錫金並親函佐藤，敦促佐藤訪俄。自此以後，日蘇兩國關係，在蘇俄主動爭取下，已有了解凍跡象。日蘇漁業一向是蘇俄用以制日的一個法寶，但一九六五年的談判，僅費時一月即行談妥，該年的兩國貿易議定書，貿易總額亦增至三億五千八百萬美元，較一九六四年增加了三二％。

蘇俄突然改變對日本外交姿態，除了受美蘇「和平共存」關係影響外，佐藤就任首相後日美關係的加強，也是蘇俄欲爭取日本的原因。蘇俄使用的手段，主要是利誘。該年九月柯錫金接見日本經濟代表團時，即表示：「蘇俄新五年計劃係以開發西伯利亞為重點，深願日本提供協助開發之方案編入新五年計劃之中。」使佐藤政府對此頗感興趣，立刻指示有關部門擬訂具體計劃。自此以後，兩國人事交流，尤其是經濟界人士往來更見頻繁。一九六六年「日俄經濟聯合委員會」正式成立，每年舉行一次，使兩國經濟關係，漸有進展。但在外交關係上，僵局始終仍未打開。一九六七及一九六九年佐藤首相訪美之前，蘇俄曾邀請三木武夫及愛知揆一兩外相先後訪俄，極盡拉攏日本及破壞日美關係為能事。日本亦曾利用機會，提出收回北方領土要求，因蘇俄仍堅持：「（一）千島羣島歸屬問題，已在雅爾達協議中解決；因此國後、擇捉兩島早在一九四六年併入蘇俄領土，問題早已解決。（二）齒舞、色丹兩島，在一九五一年日本簽訂金山和約時，即已喪失要求歸還之權利；但蘇俄在下列情況下，仍同意考慮歸還日本：（1）當日俄兩國正式簽訂和約之後；（2）當美國將琉球歸還日本及日本國內不存在任何外國軍事基地之後。」

(註八)雙方因領土問題仍無法獲致任何協議；連一九六七年三木與葛羅米柯協議每年召開外長會議一次的決定，亦未能實施。

尼克森總統宣佈訪問中國大陸及實施新經濟措施後，日美關係，陷於最低潮，甚且有惡化可能。蘇俄見有機可乘，乃主動決定派葛羅米柯外長訪日，於一月二十五日起與福田外相舉行第二次日蘇外長會議。因為這次葛羅米柯訪日，主要目的是爭取日本聯俄，對抗美國與中共勾搭及離間日本與中共關係；在日本方面，正值日美與日中(共)關係陷於低潮，亦盼能與蘇俄接近，提高其國際地位及對美國、中共發言力量。在日蘇雙方共同需要下，這次會談，相當成功。獲得了(一)促進兩國首腦互訪；(二)在本(一九七二)年內開始和約談判；(三)加強兩國經濟合作與擴大貿易；(四)擴大兩國間科技、文化交流及(五)定期舉行外長會議等重要協議。使兩國關係，推進到一個新的階段。預料今後在共同開發西伯利亞及擴大貿易方面，勢將有新的發展；至於和約問題，亦可能在有條件交還齒舞、色丹情況下，獲得解決。使日本在美、俄、中(共)三角關係中，得到若干意外的收穫。

四 對亞洲各國外交

日本是亞洲國家，因此特別重視對亞洲各國的外交關係，尤其是一九六一年池田勇人首相第一次訪美與甘迺迺迪總統會談後，美國將安定亞洲的責任，交付給日本承擔後，日本責任更感重大。但其時日本本身力量有限，實際上尚無能力負擔此項任務。佐藤接任首相之後，鑑於中共試爆獲逞，其對外擴張趨勢亦更明顯。日本已直接受到威脅，所以團結亞洲自由國家力量，確保該一地區的和平與安全，已成爲刻不容緩之事。在此情勢下，佐藤政府毅然於一九六五年與韓國恢復邦交，加強了兩國關係；一九六七年七月更親訪韓國，與朴正熙總統晤談。自一九六六年起，兩國每年舉行定期關係會議，商討兩國以經濟爲主的合作問題；八年來，除了給予韓國大量無償贈與款、政府低利貸款及民間商業貸款外，還有不少直接投資與技術合作；韓國第一及第二次五年經濟計劃(自一九六二年至一九七一年)的順利完成，得力於日本援助者甚大，日韓關係，已相當密切。

對我中華民國，除在國際事務上與我充分合作及在聯合國一直支持我國立場外，在經濟上亦給予三億美元元政府貸款及大量民間投資，有助我國經濟發

展；一九六七年九月，佐藤又親來我國訪問，與我總統會談，嚴副總統、總統府張秘書長、國防部蔣部長等政要都先後應邀訪日，前首相岸信介、前衆院議長石井光次郎及石坂泰三等黨政財界領袖，透過中日合作策進會、亞洲議員聯盟等組織，經常來我國訪問。因此在佐藤執政以後，使中日關係，進入到最密切階段。在去(一九七一)年聯合國有關中華民國代表權問題，雖然國際姑息氣瀰漫全球，日本國內形勢險惡，佐藤政府仍毅然連署美國提案；中共混入聯合國後，日本國內日中(共)復交運動高漲，中共又對日本提出廢除中日和約要求，佐藤政府在重重壓力下，仍堅持其對我友好關係，並表示不能廢除中日和約的立場。

八年來日本對亞洲外交，以對中、韓關係，列爲第一重心。到一九六九年日美華府會談聯合聲明中有關「韓國條款」及「台灣條款」的發表，更達最高峯。

日本亞洲外交的第二個重心，置於對東南亞國家的經濟開發援助，一九六六年四月，在美國支持下，日本在東京召開了包括泰國、菲律賓、寮國、越南、新加坡、印尼、馬來西亞、緬甸、柬埔寨等九國經濟閣僚的「東南亞經濟開發會議」，繼之，又召開「亞洲農業會議」；日本透過上項會議，給予各會員國經濟援助，促進該地區和平與安定，以阻遏共產主義之擴張。

此外，一九六六年六月又派椎名悅三郎外相，親自出席在韓國召開，包括中、日、韓、菲、泰、越、紐、澳等九國外長會議，共同商討團結合作問題。目前日本還是亞太理事會(ASPAC)的重要一員。同年十月，椎名外相又分別訪問泰國、新加坡、馬來西亞及印尼；十一月松野農相訪問泰國、菲律賓、中華民國及緬甸；三木通產相訪問越南、寮國及柬埔寨。一九六七年九月及十月，佐藤首相又親自訪問泰、菲、紐、澳等亞洲太平洋區十個國家，展開一連串對亞洲國家親善訪問。足見佐藤政府，如何重視亞洲外交。

由於佐藤政府不斷的努力，除了加強了與中、韓兩國關係外，又消除了東南亞國家因二次大戰中被日本軍閥蹂躪所造成的仇恨與不信任感。對亞洲國家的團結及維持該一地區的和平與安定，是有很大貢獻的。

五 結論

綜合以上所述，佐藤執政八年來，在外交上始終以聯合國為中心，站在自由世界一邊，與美國為首的所有自由國家團結合作，因此，才能在此複雜的世界中，屹然未動，而且成長壯大，已成為經濟大國。在亞洲乃至世界有其舉足輕重地位。

近年以來，由於美國對中共政策的突變，使整個世界形成了混亂局面。過去自由、極權兩個世界壁壘分明狀況，現在已不復再見。思想路線也已曖昧不清；是敵，是友，亦難分辨。其變化是複雜的、多樣的、流通的，稍一不慎，就會誤入歧途。日本目前國內形勢，正面臨了這種危機。

社會黨、公明黨、民社黨等在野政黨，正利用了國際姑息逆流衝擊，在日本國內掀起親中共高潮，發動日中（共）復交運動。一年以來，社會黨、公明黨、民社黨，紛紛派代表團訪問中國大陸，藉中共支持，在國會內提日中（共）復交案；一面在國內搞聯合戰線，企圖推翻自民黨政府，樹立左翼政權。對佐藤政府壓力極大。

自民黨內部親中共份子，如藤山愛一郎、三木武夫等，亦挾中共以自重，標榜親中共政策，希望獲得支持，在今年自民黨總裁選舉中，得到勝利，登上首相寶座。最近三木武夫訪問中國大陸，其企圖已昭然若揭。其他原為反共的自民黨領袖，為迎合親中共形勢，亦不擇手段，放棄原則，極力批評佐藤對中共政策，打擊佐藤及其支持者，已到了下屆總裁非採取親中共政策不可的形勢。

日本政黨均靠財界支持，執政黨政策，受財界影響極大；目前日本財界有力人士，一面受國內外姑息氣氛的影響，一面受中共利誘的挑逗，已紛紛向中共靠攏；去年曾有兩個龐大的財界代表團訪問中國大陸；各大企業亦陸續接受周恩來所提中（共）貿易四條件，準備擴大對中共交往。親共氣氛，前所未有。

由於以上這些親中共形勢業已造成，一旦佐藤辭去首相職務，其繼承者不論為誰，已極難抗拒上述情勢。因此，未來新內閣產生之後，犧牲與我國友好關係，進而與中共建交的可能性，愈來愈大。不過問題的關鍵，還是要看美國的態度。就作者個人的看法，只要自民黨繼續執政，因該黨基本政策親美、反共，因此預料至少在短期內，不致先美國而承認中共政權。

至於今後日本外交的基本動向，似可作下列推測：

八年來的佐藤外交

(一)繼續維持日美安保體制，加強日美友好合作關係，仍將是日本今後外交重心。因為日本本身力量，不足保障其本身安全，必須有賴美國核子傘保護；除非在野黨聯合組閣，否則日美現存關係，不會有重大改變。

(二)對蘇俄關係，將謀進一步發展。雖然日本對蘇俄仍多疑懼，但為了增加對美、中（共）發言權及不受中共要挾，加強與蘇俄關係，極有必要。加以有共同開發西伯利亞的誘惑，日蘇關係進一步發展，極為可能。

(三)繼續對亞洲國家實施經濟開發援助，以加強與各國關係。

(四)對我中華民國及中共政策，最為微妙，其變化亦最大。其發展，將視美國政策、中共對日態度、日蘇關係的發展及新首相誰屬為斷。

(五)對歐洲國家，仍將維持目前之友好政策。

一九七二年五月二十八日脫稿

註(一)：日本內閣經濟企劃廳本年三月一日發表；計一九七一年國民總生產為七十八兆六千二百七十六億日元，以三百零八日元折合美金二元計算，為二千二百二十七億美元。(一九七二年三月二日「東京新聞」第十二版)

註(二)：一九七二年五月十七日「東京新聞」。

註(三)：根據大藏省一月二十三日發表一九七一年「貿易統計速報」(通關實績)，詳見一九七二年一月二十二日「讀賣新聞」第十三版。

註(四)：一九五八年岸首相第一次訪美時，獲得了美國承認日本在琉球有「剩餘主權」承諾；一九六一年池田首相訪美與甘迺迪總統會談時，在兩國聯合聲明中，除重申日本在琉球有剩餘主權外，並准公共假日在公共建築物上可懸掛日本國旗。一九六二年三月十九日，甘迺迪更正式聲明「琉球羣島為日本領土的一部份，於世界安全有保障時交還日本。」

註(五)：一九六六年十月自民黨議員田中彰治因利用職權，發生恐嚇、逃稅等案件被捕下獄；繼之又發生運輸大臣荒船十郎、農林大臣松野賴三、防衛廳長官上林榮吉等違法失職事件，受到在野黨及國民指責；甚至逼使佐藤辭職，造成政治危機。

註(六)：收回琉球已成國民一致要求，也成了政爭工具；佐藤曾表示將以生命保證，向美交涉。而且「安保條約」一九七〇年即將屆滿，亦須提早與美談判。

註(七)：日俄共同宣言第九項規定：「日俄兩國正常外交關係恢復後，締結和約的談判將繼續舉行。」

註(八)：一九五七年黑魯曉夫曾公開聲明：「美國如將琉球交還日本及日本國內不存在外國軍事基地時，蘇俄同意在簽訂日俄和約前，將齒舞、色丹交還日本。」