

十年來的日美貿易聯合委員會

朱少先

一 過去七屆會議的成就

日美經濟貿易聯合委員會是距今十年前，當時的池田勇人首相第一次訪問美國與甘迺迪總統舉行會談後所產生的結果；該委員會成立的目的，旨在達成「日美安全保障條約」第二條所規定：「……締約國雙方應消除對國際經濟政策的歧見，並促進兩國的經濟合作」等任務。委員會由兩國外交、財經、商務、交通、勞工等有關人員所組成，每年集會一次，輪流在東京及華盛頓舉行，商討有關兩國間貿易及經濟合作問題。

顧名思義該委員會係兩國間純經濟性會議，但十年來實質上政治問題之比重逐年增大。其所以循此方向發展的原因，可從該會創立的背景與演變加以說明。

當一九六一年六月池田勇人訪美時，正值美國進攻古巴失敗及寮國紛爭擴大等國際局勢困擾美國之時，加以其國內經濟情況惡劣，不得不採取美元保護政策。甘迺迪總統除了與西歐各國加強團結外，在亞洲方面日本地位已為美國所重視。因為一九六〇年是亞洲局勢極為動盪的一年，日本的「安保騷動」，逼使岸信介首相辭職；由池田繼任，日美關係有進一步加強必要。同年四月韓國發生「學生革命」推翻李承晚政府，樹立張勉民主黨政權，因反共態度不堅，加以貪污無能，不及一年，於一九六一年五月十六日發生「軍事政變」而被推翻，成立軍事政府，韓國政情起了極大變化。在共產集團方面，毛俄衝突形成表面化，毛共對外侵略企圖亦漸見顯明。在此種情勢下，美國需要在亞洲培植一股安定力量，為美國在亞洲分担某些任務；因此，日本便成了美國爭取的主要對象。在甘迺迪與池田會談中，甘迺迪曾強調了下列兩點：

(一)日美兩國今後必須共同合作，對國際上發生任何重大事變，兩國應迅速進行磋商。

(二)日美兩國是平等伙伴，應密切提攜。

根據上項原則，雙方同意成立「日美經濟貿易聯合委員會」，作為具體推進兩國合作及開發援助亞洲國家的永久性組織。第一次會議，就在一九六一年十一月二日起在日本箱根舉行。在該次會議中，就雙方擴大貿易問題，平衡日本對美貿易入超問題及兩國共同援助東南亞問題，作了若干具體決定。在會議之外，魯斯克國務卿與池田首相的單獨會談，更為兩國及亞洲國家所重視，因兩氏所談涉及範圍甚廣，包括了國際局勢、遠東現狀，其中對毛共關係與日韓復交，更是討論主題。會議結束後魯斯克即飛韓訪問，朴正熙（當時為韓國復興最高會議主席）亦於十一月十二日親往日本，與池田晤談，對日韓復交奠定了初步基石。

第二次會議於翌（一九六二）年在華盛頓舉行，當甘迺迪設宴歡迎款待日本閣僚時所發表演說中，曾強調調說：

「我們目前所面臨的大問題，是如何阻遏中國大陸共產主義勢力在亞洲的擴張；日本是美國重要盟友；因此我們希望日本與美國共同努力，謀求對策。」

大平正芳外相與魯斯克單獨會談時，亦以毛共問題為討論中心。一九六四年一月法國宣佈承認毛共政權，日美經濟貿易委員會亦適於此時在東京召開第三次會議，無疑的，毛共問題又成了該次會議焦點。

從第一次會議到第三次會議，政治問題的比重愈來愈大，尤其毛共問題，成了會議中心；因此一般指出，該項會議，表面上以經濟貿易問題為議題，但實質上已成爲兩國間的政治會談。

由於一九六一年以來日美間經濟關係發展相當順利，因此一九六五年七

月在華盛頓舉行的第四次會議及翌年七月在京都召開的第五次會議，除了美國要求日本擴大對東南亞的經濟援助外，討論主題集中在越南問題上，而美國企求日本對美國亞洲政策及美軍在越南行動的支持，是這兩次會議的主要目標。

魯斯克國務卿在第四次會議致詞中，大半時間是談論越南問題，並公開表示，今後此項會議，不僅討論兩國間經濟問題，而且應該檢討多方面的全般的問題，並且呼籲日本應盡到大國的義務和責任，會議之政治性，更見明顯。

一九六七年九月在華盛頓舉行第六次會議時，三木武夫外相致詞中，亦強調：「在廣範圍的亞洲外交中，加強兩國合作，其意義極為重大。」三木與魯斯克單獨會談中，除討論亞洲情勢、毛共問題外，美國歸還琉球、小笠原羣島列為討論中心。

第七次會議，一直延到前（一九六九）年七月始在東京召開，在會議期間，政治問題以美國交還琉球為重心，羅吉斯與佐藤首相、愛知外相分別會談時，對此問題大體上已獲得了初步結論，美國在原則上亦同意在適當時期將琉球交還日本。對亞洲局勢問題，仍以毛共問題、越南與韓國局勢為檢討重心。雙方認為亞洲緊張局勢，係由於毛共對外的侵略企圖所造成，日本並強調台灣、韓國局勢對日本安全的重要性。這些意見，在同年十一月佐藤訪美與尼克森總統會談後所發表的聯合聲明中，正式的反映出來。例如在佐藤、尼克森會談聯合聲明指出：「朝鮮半島緊張局勢依舊存在，……韓國的安全，對日本極為重要」、「維持台灣地區的和平與安全，也是日本安全的極重要因素」、「雙方同意……在一九七二年中達成歸還琉球之協議」等，均屬顯例。

在經濟問題上，由於日本經濟發展的迅速，對美貿易由入超而轉為出超，加以美元在國際市場信用的漸形低落，故在第七次會議中日本纖維製品對美輸出自動設限問題，也成了重大議題，這是過去歷屆會議中少有的現象；而這次會議，調整日美經濟關係，成為討論重心。

二 本次會議前的日美關係

十年來的日美貿易聯合委員會

日美經濟關係的失調，在一九六九年的第七次經濟會議中已見端倪。同年美國對日貿易收支，已出現了十四億美元逆差，一九七〇年入超十二億美元，今（一九七一）年美國商務部估計，將入超二十億美元以上。不過美國對外貿易全般而論，一九六九年尚有十二億八千美元順差，一九七〇年亦尚能維持二十七億出超，但今年貿易收支，上半年已出現了七十八年來第一次逆差，共達四十九億八千萬美元，預計今後入超情形將逐漸嚴重；而造成美國貿易逆差的原因，日本商品的對美傾銷是重要因素之一，尤其是電視機、電子計算機、纖維製品、汽車等輸出，已對美國構成威脅。根據日本外務省經由駐美大使館經濟官員與美國政府有關部門、國會議員及財政經濟界、企業界人士接觸調查結果，絕大多數對日本利用雙重價格與低工資政策對美作不當輸出競爭，表示不滿。美方並批評日本對美輸出雖急速增加，但對美國汽車、大豆等進口，採取保護關稅政策與輸入保證金制度，限制輸入，對資本自由化亦不徹底，外資投資比率不但限制在五〇%以內，對外資批准的手續，也非常繁複，而且往往藉某些理由加以批駁。因此，二、三年來，美國加於日本的壓力甚大，其間曾派經濟特使甘迺迪，數度訪問日本，就纖維問題、日元升值問題、輸入自由化問題，與日本當局進行商談，但均未獲得圓滿結果。

在美國重重壓力下，日本政府於本年六月四日經緊急經濟閣僚會議決定，提出了八點經濟措施（註一），其主要目標，在避免日元升值，與改善對美經濟關係。但此項經濟措施，除第二項實施「特惠關稅」已自八月一日起實施外，其餘七項，都是有名無實，對改善日美經濟關係，毫無裨益，美方對此甚表不滿。

在日美關係陷於相當緊張之際，尼克森總統先後又作出了兩件震驚世界的大事，而這兩件大事，都給予日本重大打擊。第一件大事是七月十五日尼克森宣佈將於明（一九七二）年五月以前的適當時期往訪中國大陸。尼克森採取此項決定，事前未與任何盟國商量，僅僅在尼克森宣佈前三十分鐘才告知日方。日本是美國在亞洲最親密盟友，並曾多次保證美國對毛共任何措置，將先與日本磋商，豈料這次尼克森竟違背諾言，超越了日本，企圖與毛共勾搭。這件事情，不但損害了佐藤內閣的聲譽，且影響了日美兩國友誼。在野各政黨藉此攻擊政府對美、對匪政策，甚至實施倒閣運動。執政的自由民

主黨內部，亦紛紛對佐藤大肆批評。

一波未平，一波又起，到了八月十五日第二件大事隨之發生，尼克森總統宣佈了八項新經濟措施（註(二)）。其中最主要的「停止美金與黃金的交換」及「實施包括進口稅以外徵收一〇%的附加稅」，對日本影響最大。因為日本一九七〇年對外輸出二百另二億六千一百另六萬美元中，對美輸出約佔三分之一，如果在一般進口稅之外，再課徵附加稅一〇%，日本負擔之沉重，自可想見。法國「世界日報」指出「美國徵收附加稅，雖然係一般普遍規定，實質上是針對日本的警告」的批評，實不為過。無疑對日本經濟上是一種嚴重的打擊。

其次，日本美金外匯儲額已激增至一百二十五億美元，僅次於西德佔世界第二位，由於美金在國際市場價格的低落，給於日本重大損失，也等於逼使日元非升值不可。

美國採取以上兩項措施，對日本是一項嚴重打擊，造成了日本政局的動盪與不安。使日美關係，發展到最不協調，甚至到達最緊張階段。

在此情勢下，日美兩國於九月九日至十日在華盛頓舉行「日美經濟貿易聯合委員會」第八次會議，其政治意義，顯得特別重大。在會議前日本閣僚們的緊張心情，自可想見。木村經濟企劃廳長官對本次日美會議，指為係「檢討戰後日美關係及重建日美新關係」的一次有決定性意義的會議。木村的發言，即代表了日本政府對這次日美會議的看法，其意義是極為重大的。

三 本次會議的經過與結果

「日美經濟貿易聯合委員會」第八次會議，是九月九日及十日兩天在華盛頓國務院舉行。雙方出席人員，日本方面包括福田外相、水田藏相、田中通產相、赤城農相、丹羽運輸相、原勞動相及木村經濟企劃廳長官等七人；美國方面則有羅吉斯國務卿、古那里財政部長、莫頓內政部長、哈亨農業部長、斯達茲商務部長、霍勤勞工部長、包爾皮運輸部長及麥克拉克根經濟諮詢委員會主席等八人，陣容堅強。

委員會除全體會議外，有關關係亦分別舉行個別會談。其中福田外相與尼克森總統及羅吉斯國務卿的會談，是此次會議的最高潮。在九月十日會議

結束後，循例發表會議聯合聲明。

綜合兩天會議發展經過，首先給予世人第一個印象是，在會議前雙方對此次會議，均抱有緊張與不樂觀態度；但經過兩天會議之後，由於雙方出席人員均能平心靜氣檢討，會議在極融和氣氛中進行，使關係間獲得相互諒解。雖然若干重大問題，尚待今後繼續商討，但也獲得了不少協議。下面就這次會議結果作扼要的敘述：

(一) 兩國獲得協議部分有下列九項：

(1) 日美雙方同意必須繼續互相信任並加強兩國友好關係；爲了世界和平與繁榮，兩國重申有共同與個別努力的必要。

(2) 日本天皇、皇后在訪問歐洲途中於九月二十六日訪問美國，美國尼克森總統夫婦將親往會晤，雙方認爲將進一步加強兩國的親善與友好關係。

(3) 雙方認爲歸還琉球有重大歷史意義，兩國政府決心早日完成批准手續。

(4) 雙方確信越南地區戰爭行爲的降低，有助永久和平之實現。對該地區的經濟復興，認爲有展開廣範圍國際合作的必要。

(5) 雙方對尼克森訪問中國大陸表示歡迎，並對此次訪問，希望有助亞洲緊張局勢的緩和。

(6) 貨幣問題，雙方同意經由多國間的國際協調予以解決。

(7) 日本同意對飛機用雷達、小型飛機等實施輸入自由化，並減低汽車等貨物稅及降低大豆等進口稅。

(8) 加強亞洲開發銀行業務。

(9) 明年舉行專家會議，研商有關未決問題。

(二) 雙方未獲協議事項，在聯合聲明中採取並列方式敘述者：

(1) 美國代表團詳細說明尼克森新經濟措施之目標，旨在抑制國內通貨膨脹及改善國際收支，特別注意貿易收支之平衡。希望日本能實施日元升值、撤銷對進口數量之限制、非關稅障礙及輸出獎勵辦法，並採取資本自由化與有秩序的輸出等措置。

(2) 日本代表團說明最近所採取的財政金融措置，旨在促進恢復目前的經濟停滯狀態；依照日本公佈的八項經濟措施，在目前六

十種限制進口物資中，九月底將先取銷四十種；到一九七二年繼續積極檢討若干物資進口自由化問題。對包括大豆等在內的降低進口關稅，日本正考慮實施中。

(3) 日本代表團認為美國進口附加稅如長期實施，將導致全世界保護主義之復活，並有破壞自由貿易體制之虞。而且該項措施，對日本影響極大，要求美國早日予以撤銷。

(4) 日本代表團認為日美兩國間貿易收支的變動，係由於兩國經濟狀況差異所引起，一旦日本經濟停滯狀態恢復正常，美國即可擴大對日輸出，因此兩國間貿易收支問題，應從多方面加予考慮。

本次日美經濟會議除了上述各項結論外，在羅吉斯與福田單獨會談中，曾涉及美軍駐日防衛費問題，美方要求在一九七二年會計年度中，日本負擔九億八千一百萬美元，但日方認為美軍駐紮日本，與美軍在西德情況完全不同，不應發生負擔防衛費問題；如果必須由日本負擔部分防衛費用，則必須修改現行「美軍地位協定」，關於此點似尚未獲得協議，尚待繼續磋商。但日本為了支持美國美元保護政策，似已同意在某種程度下，向美國訂購大量武器，以滿足美國希望，並平衡雙方貿易差額。

在會議外的另一重要問題，是所謂聯大「中國代表權」問題；美國為了確保中華民國在聯合國地位，採取兩種方式，一種是「反重要事項指定方式」，即排除中華民國在聯合國席位，必須根據聯合國憲章第十八條第二款，需要獲得出席投票會員國三分之二的多數；第二種是「二重代表制方式」，即「贊成毛共進入聯合國，並將安理會席次讓與毛共，但仍維持中華民國在聯合國席位」。以上兩個提案目前雖然已有若干國家連署，但羅吉斯希望日本能參加為共同提案國以增加聲勢，俾能順利通過。

日本政府雖然贊成毛共進入聯合國，但堅決反對排除中華民國為其基本政策。在八月底起以前，原已決定担任共同提案國；惟自九月初開始，自由民主黨內部三木武夫、大平正芳、中曾根康弘等派系領袖，均紛紛表示反對，法務大臣前尾繁三郎、農林大臣赤城宗德，亦提出了反對意見，迫使佐藤首相不得不慎重考慮。其間曾多次舉行黨政首腦會議，亦未獲結論。因此，在福田與羅吉斯會談中，除表示支持美國對「中國代表權問題」之提案外，是否參加連署，尚不能作最後決定，必須俟福田返國磋商後再通知美國。(

日本對美國提案已於九月二十二日連署——謹註)
從以上各點觀察，本屆日美經濟會議，有關「日元升值」、「取消進口附加稅」、「中國代表權」等重要問題，均未獲得結論，除了雙方願全兩國關係未使會議破裂外，可謂成果極微。

四 今後日美關係展望

一九四五年日本無條件投降，無論在政治、經濟各方面均陷於癱瘓狀態。在美國全力救濟與援助下，從廢墟中重建。一九五〇年韓戰爆發，其時中國大陸已陷入毛共之手，因此日本在亞洲地位漸見重要，在美國扶持下，並藉韓戰特需，經濟上有飛躍發展。一九五二年舊金山對日和約生效及日本恢復獨立同時，日美兩國之間，簽訂「日美安全保障條約」，讓美軍繼續留駐日本，維護日本安全。日本藉安保條約保護，無後顧之憂的從事經濟發展。到一九七〇年，其國民總生產(GNP)已超過二千億美元，已躍居自由世界第二位，成為經濟大國。

回顧日本戰後之發展能如此迅速，除全國上下，共同努力外，得助於美國者，實無法否定。因此，日美兩國關係，一直維持極友好狀態，在國際政治上，一向合作良好。日本對外政策，亦以美國為中心。無論在韓戰、越戰、在聯合國，日本是美國政策最有力的支持者，美國對日本，亦以平等伙伴相待，視為亞洲最得力盟友。

近年以來，由於日本經濟迅速發展，在貿易上，只顧自身利益，推行惡性傾銷政策。對美貿易，已由過去的赤字貿易，轉變為大量出超。因此使日美經濟關係，逐漸惡化，發展到今年，兩國對立形勢已趨表面化。尼克森總統今年八月十五日宣佈八項新經濟措施，雖非為完全針對日本而訂定，至少日本是該項新措施的目標國家之一。

目前兩國在經濟上爭執重心，美國要求日元升值，以改善兩國經濟貿易關係；日本方面則強烈要求美國取銷百分之十的進口附加稅。據來自華盛頓消息，日本方面最大讓步限度是日元升值九%(即由三六〇日元折合美金一元昇為三三〇日元折合美金一元)，但必須以美國保證儘速取消進口附加稅為條件；而美國方面堅持進口附加稅仍須繼續維持若干時日，要日本先將日

元昇值至一三%到一四%。到目前為止，雙方仍各持己見，無法獲得解決。水田藏相自美國返日後表示，日本決不採取片面作日元昇值行動，美國亦無意立刻取消附加稅，故今後兩國在經濟、貿易問題上，暫時尚難協調，還須僵持一個時期。

在政治關係上，目前最大問題為處理「中國代表權」問題。此一問題，在過去二十年來，雙方立場完全一致，尤其自一九六一年以來，日美兩國合作無間，担任「指定為重要問題」案的共同提案國，但自去（一九七〇）年阿爾巴尼亞等所提「排我納匪」案出現兩票逆差及若干國家相繼承認毛共政權後，日美兩國認為「指定為重要問題案」今年已無法再提，但維持我國在聯合國席位之立場，仍完全一致。不過在最初一個階段，美國態度比較曖昧，日本反較堅定；「反重要問題案」，亦係先由日本提出。惟自七月十五日尼克森宣佈將訪問中國大陸後，日本內部發生變化。除在野政黨及自民黨內親毛共派乘機抨擊佐藤政府對毛共政策及掀起「日中復交運動」高潮係在預料中外，連舊池田派領袖大平正芳、前尾繁三郎及中曾根、赤城等派系領袖亦開始反對佐藤政策，則為始料所未及。因此等人士，一向堅持反共政策，最近突然改變態度，與未來自民黨總裁選舉有關。因佐藤任期，將於明年十一月屆滿，佐藤在去年四次連任後早已宣佈不再競選；但為了繼續執行現行政策，佐藤屬意由主流派福田赳夫或田中角榮繼任。而大平正芳、三木武夫、中曾根康弘等三人均有意逐鹿，因在力量上不及福田、田中等人；故早在策劃競選工作，現在眼見佐藤政府對經濟問題與中國代表權問題手足無措，正可藉此機會推進倒閣運動，降低佐藤聲望，打擊福田、田中等主流派地位；製造大平、三木、中曾根等在未來選舉中有利形勢。因此在「中國代表權」問題上，採反對立場，困擾佐藤。

佐藤政府原可在羅吉斯國務卿八月二日發表「關於中國在聯合國代表權問題的聲明」後不久，在美國提案上連署，但當時佐藤未估計到大平、前尾、中曾根等黨內派系領袖會採取反對態度，故欲以連署為條件，促使美國早日向國會提出「歸還琉球協定」批准案俾能順利完成收回琉球手續。結果坐失先機，造成了後來進退維谷的困境。一方面使佐藤政府遭受來自國內壓力，不敢輕易在美國提案上連署；另一方面美國反有以「歸還琉球協定」批准案作為要求日本在美國提案上連署之條件。尼克森原定九月十六日簽署移送

「歸還琉球協定」批准案至參院之文件，也決定延期簽署；顯示美國亦正對日本施予壓力。

不論上項傳聞與推測是否屬實，但至少表示日美兩國間在政治關係上，已不若過去之能互相信任與充分合作。雖然日美兩國領袖仍強調日美合作關係將繼續維持不變，但由於目前兩國經濟關係無法協調，影響到雙方在政治上的合作。在美國積極圖謀對毛共關係的現狀下，欲進一步加強日美關係，似無可能。並可預見，毛共將利用尼克森訪大陸機會，離間日美關係，藉美國力量，打擊日本。如果美國繼續一意孤行，不但日美關係將愈來愈惡化，整個亞洲局勢，亦將陷於混亂狀態。

一九七一年九月二十日脫稿

註(一)：日本六月四日公佈為避免日元昇值八項經濟措施：

(1) 至九月底止除將限制進口物資減少至四十種外，十月以後再促進其自由化。

(2) 八月一日起實施特惠關稅制。

(3) 降低一般關稅，並與各先進國進行協商。

(4) 積極推進第四次資本自由化，對外直接投資之限制，原則上均予撤銷。透過進出口銀行及民間銀行，建立外匯貸款制度。

(5) 積極廢止非關稅障礙。

(6) 推進經濟合作。

(7) 由大藏、通產兩省協商，研究完全廢止或停止輸出振興稅制度，並定明年起實施。輸出獎勵金問題由日本銀行重行檢討。

註(二)：尼克森八月十五日宣佈八點新經濟措施：

(1) 暫行停止黃金與美元之交換。

(2) 實施一〇%進口附加稅。

(3) 凍結一切工資、物價九十天。設立「生活費關係委員會」，策劃長期的工資、物價政策。

(4) 恢復投資稅減制，第一年一〇%，以後每年五%。

(5) 向國會提出廢止汽車消費稅（七%）。

(6) 原定一九七三年一月一日實施的個人所得減稅，要求國會改自一九七二年一月一日起實施。

(7) 一九七二年度美國聯邦支出減少四十七億美元。

(8) 削減對外援助一〇%。