

田中政府的亞洲政策

朱少先

一 制訂亞洲政策的背景

日本是實施政黨政治國家，政府政策的決定，是以執政黨——自由民主黨的政策為依歸。它的外交政策，一直坚持：「（一）聯合國中心主義；（二）堅持自由陣營的立場；（三）盡到亞洲一員的責任」等三項原則。在外交實務上，以對美外交為重點，與自由國家合作，採取反共立場。但到了尼克森總統訪問中國大陸及中共混入聯合國後，國際姑息逆流，在全世界泛濫，親中共氣氛，瀰漫和籠罩整個日本。在輿論的鼓噪、在野政黨的壓力、左翼的叫囂、自民黨內部的意見分歧的情況下，到佐藤內閣末期——一九七二年上半年，自民黨政府的對中共政策，已被逼發生動搖。因為日本對亞洲政策，以對中共政策為重心，一旦對中共政策發生動搖，整個亞洲政策，也就發生變化。

正在此動盪不安情勢下，佐藤首相因任期屆滿，提出辭職，一九七二年七月五日自由民主黨舉行全黨大會，選舉新總裁結果，田中角榮獲得當選，七月七日田中正式就任內閣首相後，即開始作了與中共關係正常化的準備。至同年九月二十五日，田中竟率領大平外相等一行，親自訪問中國大陸，並於二十九日與周恩來在北平發表「聯合聲明」，宣佈與中共建交，同時大平外相在記者招待會中，宣佈與我中華民國斷絕外交關係。

田中內閣罔顧國際信義，不遵守國際條約義務，在對中共政策上作一百八十度大轉變，自有其國際及國內因素。由於田中內閣對匪政策的改變，日本與亞洲各國關係，也隨之發生變化。

決定田中內閣改變對中共政策的背景，可從國內與國際兩方面來加以分析。

在日本國內方面，由於中共的長期滲透，在輿論界、學術界、在野政黨、自民黨內部、財經界，幾乎已形成向中共一面倒趨勢，要求改變對中共政策及與中共建交，對政府已形成一種強大壓力。而且田中角榮在競選自民黨

總裁前，因自知非福田越夫對手，為急於當選，不惜與親中共的反主流派三木武夫，非主流派的大平正芳、中曾根康弘相結合，在選舉前成立促進與中共關係正常化的政策協定。當選之後，自然不能擺脫三木、大平、中曾根等派系的牽制。加以田中與財經界原無深厚淵源，財經領袖大多數已倒向中共，田中為取得財界支持，鞏固政權，亦不得不走與中共關係正常化路線。

在國際方面，最主要的是受中共混入聯合國與尼克森訪問中國大陸的影響。因為中共混入聯合國後，已成爲聯合國的一員，過去對中共的「政經分離」政策，已無法肆應，而且美國已正式與中共勾搭，日本唯恐搭不上巴士，已非改變對匪政策不可。而且日本與美國之間，貌合神離，在軍事上、政治上，日本仍非依賴美國不可；因此在國際事務上，仍須配合美國政策。不過日本一直有擺脫美國控制、推行所謂獨立外交的打算，而提前承認中共政權，即是推行獨立外交的試金石。田中內閣認爲一旦尼克森第二次連任後，美國可能阻止日本與中共正式建交，所以必須在尼克森當選前，搶先承認，使美國措手不及。在另一方面，日美之間的經濟關係，美國對日貿易逆差，一九七二年已達四十二億美元，雙方衝突已極尖銳化，因此才有一九七一年美國新經濟政策的宣佈及一九七二年二月的聖克里門及九月初檀香山美日高層會談，但結果並未獲得圓滿的結果，美國對日本經濟上的壓力，也愈來愈大。田中決定與中共建交，有對美增加發言力的作用。

此外，日本在外交上、軍事上所受壓力最大的是蘇俄的力量，不論從歷史的宿怨，現實的情勢，蘇俄是日本最大的敵人。雖然去年蘇俄外長葛羅米柯訪日後，日俄關係表面有若干改善，但實質並無任何進展。田中內閣爲了減輕來自蘇俄的壓力，除了與美國維持現有安保體制外，利用蘇俄與中共的衝突，與中共建交，是對抗蘇俄最佳途徑。而且，日本藉與中共建交，在美國、蘇俄、中共三角微妙關係中，作靈活運用，造成在亞洲的四極關係。

日本與中共建交之後，除了與我中華民國斷絕外交關係而採取民間交往形式外，對其他亞洲國家，在外交政策上亦作了若干修正。田中內閣爲了制

定對亞洲新政策，在日本與中共建交不久，立即派前外相愛知揆一、前經濟企劃廳長官木村俊夫、外務次官青木正久爲特使，分訪泰國、菲律賓、印尼、新加坡、馬來西亞、韓國、越南、高棉、寮國等九個亞洲國家；大平外相還親訪澳洲、紐西蘭、美國和蘇俄；除了說明日本與中共建交經過與目的外，一面聽取各該國反應與意見，作爲制定亞洲政策參考。

二 亞洲政策的目標

日本對亞洲政策，過去以：「(一)積極推進與亞洲國家的區域合作；(二)開發援助亞洲國家繁榮其經濟」爲基本方針，此項方針今後雖尙不致改變，但田中內閣爲配合與中共建交及越戰停止後的新形勢，必須制定新的亞洲政策，目前這個新政策，尙在形成之中，還未到定案階段。惟從各種跡象顯示，其政策目標，已露端倪。

除了上述日本與中共建交後派出特使訪問九個亞洲各國與澳、紐外，去(一九七二)年十一月二十日至二十四日在東京召開「亞洲太平洋大使會議」(註一)及本(一九七三)年二月十七、十八兩日在曼谷召開駐東南亞九國大使會議(註二)，交換日本亞洲新政策之意見。其中值得特別重視的是田中首相交談的「亞太國家和平會議構想及越戰停戰後與北越改善關係和東南亞經濟開發問題」。

根據各次會議的結論與零星的報導，日本亞洲政策目標，可作如下的推測。

先看日本的政治目標。它的構想是在亞洲召開一次亞洲太平洋國家國際會議，以代替現在的「亞太理事會」(ASPAC)。這個構想自日本與中共建交後即已開始。日本認爲日本、澳洲、紐西蘭相繼與中共建交後，亞太理事會事實上已瀕於瓦解；同時越戰停止後，美國亦將從亞洲陸續撤軍，在軍事上將呈現真空狀態。如果亞洲國家不組成有力區域組織，勢將成爲蘇俄、美國、中共三方面鼎立對峙局面。因此，日本企圖團結亞太國家，挾亞太國家以自重，一面拉攏中共，借重美國，牽制蘇俄，造成它在亞洲舉足輕重的政治大國地位。上述愛知、木村、青木、大平等特使分訪亞太各國及召開二次亞太地區日本大使會議，主要目的，即是商討召開亞太國家會議的可能

性及具體計劃。

今年一月十六日大平外相在「亞細亞調查會」及十七日在「外國記者俱樂部」發表演說中，曾公開表示日本計劃召開一次包括中共在內的亞太國家會議，討論亞洲區域合作問題。大平還表示如無日本與中共合作，亞洲問題將無法解決。田中首相在一月二十七日第七十一屆特別國會「施政演說」中，也強調了日本在越戰停戰後將積極展開外交活動，田中說：

「日本所面臨的緊急課題是爲實現越南和平作出貢獻。爲了復興、建設戰後的越南地區，除了盡一切努力外，正檢討召開一次包括亞洲、太平洋地區國家國際會議的可能性。……」

雖然上項亞洲太平洋國家會議，目前尙在策劃中，是否能如願以償，未能逆料，但日本仍將朝此目標推進。尤其在此次巴黎解決越南和平會議中未包括日本在內，使日本相當失望，因此，預料此一會議，勢將更積極促成。如果此項會議得以順利召開，日本就可在世界強權政治新秩序中，操縱亞洲全局。

其次看日本的經濟目標。日本在經濟上，其國民總生產(GNP)已佔自由世界第二位，其地位僅次於美國。已成爲經濟大國。但近年以來，由於其對外貿易不斷擴大，已引起各國反感。尤其是美國，自一九六九年以後，美國對日貿易開始發生逆差，一九七一年已達三十六億美元，去(一九七二)年已增至四十二億美元。因此使日美經濟關係，發生惡化。一九七一年八月十五日美國宣佈實施新經濟措施及課徵進口附加稅，係針對日本而發。雖然日本曾被迫使日元升值及限制出口，去年九月檀香山日美會談，日本又同意緊急輸入十億美元之美國製品，但仍未能減低日美貿易不均衡現象。而且此種情況，實非短期內可以改善，日本預料今後來自美國的壓力，勢將愈來愈大。最近美元的貶值百分之十，又不得不逼使日元再升值，目前日本雖採取浮動匯率，但最後仍將升值到百分之二十以上。

日本在政治上、軍事上，有賴美國者甚多，因此在經濟上勢將對美國作若干讓步。日本爲了對美貿易的損失及維持其高成長率，其經濟目標，移轉到亞洲發展中國家。對中共的建交，旨在爭取大陸市場及攫取大陸資源，亦甚明顯。

中國大陸地大物博，是日本攫取暴利的最佳目標，戰前日本對大陸的貿

易利益，仍在日本商人幻想之中，尤其對渤海灣的海底石油資源，是日本夢寐以求的目標。雖然由於雙方政治、經濟制度的不同，而且事實上中共亦無力大量輸入日本物資，但日本從長期觀點看，決不肯輕易放過大陸市場。關於共同開發地下資源問題，中曾根通產相訪中共時已為周恩來所拒絕，但日本仍不會死心。最近為購買大陸原油，已成立「國際石油開發公司」，並派代表團至中國大陸，談判輸入原油問題。同時，日本對中共「第四次五年計劃」（一九七一年至一九七五年），更抱有極大希望。中共為了牽制蘇俄，勢將給予日本某些利益。

其次，日本將運用經濟開發援助及經濟合作方式，將其經濟力量深入到東南亞開發中國家，以經濟影響力，爭取此等國家，除了從中獲取經濟利益外，也提高了它在亞洲國家中的政治地位。尤其對越南復興工作，亦將以經濟援助為重心，積極展開外交攻勢。不僅對越南，對於北越，日本外務省已派東南亞第一課長三宅訪問河內，不僅商討經濟援助問題，甚且涉及到與北越建交問題。

目前日本對亞洲外交，是使政治、經濟兩方面齊頭並進的。

三 現階段亞洲國家與日本關係

日本在一九六〇年代末期，在外交上趨於極度不利地位；中共對佐藤政府，一直採取強硬姿態，諷罵佐藤政府是「戰後最反動政府」，尤其一九六九年十一月日美高層會議之後，中共更變本加厲的指責日本與「美帝」勾結，走向「軍國主義」道路。蘇俄對日本亦非常冷淡，採取不與為伍態度，雙方關係在冷凍狀態中。美國與日本，因經濟摩擦，已不若過去的能水乳交融。在美國、蘇俄、中共三極關係中，已成爲亞洲孤兒。但進入一九七〇年代之後，尤其是一九七一年開始，中共爲突破外交上孤立僵局，發動笑臉攻勢，日本便成了中共爭取目標，一時「大使級會談」、「政府間接觸」，鬧得甚囂塵上。該年七月尼克森宣佈訪問中國大陸後，蘇俄爲了對抗美國與中共勾搭，也發動對日攻勢，一九七二年一月，曾派葛羅米柯外長訪日，與當時福田外相舉行會談，並處處表示善意，結果獲得兩國首相互訪，一九七二年內談判日俄和約及共同開發西伯利亞等協議，一時兩國關係，大見好轉。美

國見中共、蘇俄爭取日本，也慌了手腳，因此才有一九七二年一月及九月的聖克里門及檀香山日美高層會談。使日本由亞洲孤兒，變成了亞洲寵兒。也使日本擠入了美、俄、毛三角關係行列。

田中執政之後，不但未能利用此種有利形勢，反欲藉此進一步與中共建交，自抬身價，以「獨立自主外交」姿態，企圖擺脫美國羈絆，壓制蘇俄。結果，不但因此開罪了蘇俄，被指爲與中共勾結，企圖在亞洲建立霸權。所以首相互訪、和約談判，均已無形停頓。美國表面上雖未直接指責日本，但對日本躁急行爲，表示不滿。所以日本與中共建交，對美、蘇外交上，是得不償失的。

對亞洲國家言，日本與中共建交，雖然反應不完全一致，但普遍對日本抱有恐懼、警戒心理。它們深恐中共獲得日本奧援後，增強了對外侵略的力量，威脅所有亞洲國家。尤其是日本的工業技術與中共無窮人力相結合，使正在發展的亞洲國家，受到摧殘。

當木村特使訪問韓國時，朴正熙總統曾率直告訴木村，指日本與中共建交，除已犧牲中華民國外，第二個被犧牲者將是韓國。對日本急謀與北韓接觸，亦表示不滿。韓國爲了適應亞洲新情勢，在去（一九七二）年十月十七日宣佈全國戒嚴，修改憲法，延長總統任期及加強總統權力，以應付對北韓的和平統一談判，和因日本與中共建交所引起的危機。現在朴正熙總統已當選連任，新國會已於今（一九七三）年二月二十七日產生，民主共和黨亦已能控制新國會，故韓國政局將趨安定。今後除了繼續維持美韓聯防關係及強化防衛力量外，對日本將採取審慎和警戒態度。若干原與日本有合作關係之企業，亦轉向與美國合作，有逐漸擺脫對日依賴傾向。

東南亞國家聯盟（ASEAN）五國包括泰國、菲律賓、印尼、馬來西亞、新加坡在內，在二次大戰中，受害甚深，對日本宿怨，迄未消除。這些國家，戰前受歐美長期殖民控制，到戰後始獲獨立；並藉美國對中共圍堵政策，才能安定。現在眼見美國與中共接近，日本與中共建交，亞洲已出現新局面，自然惶恐不安。雖然尼克森保證不犧牲盟友，日本亦標榜不與中共在亞洲樹立霸權，並指亞洲緊張局勢已經緩和，但這些國家，依然抱有疑懼與不安；尤其對日本背信忘義，非常反感。

泰國以學生爲中心的抵制日貨運動，雖然係由一九六〇年代中期以來日

本經濟大量侵入泰國，壓制了泰國企業的發展所引起，但日本與中共建交後，此項運動已由抵制日貨而形成反日運動，顯示了泰國對日本的不滿與反抗。而該項抵制運動，不僅是泰國，菲律賓、印尼、馬來西亞、新加坡亦表示支持。這些國家並指日本是經濟帝國主義；認為日本過去是用武力形成「大東亞共榮圈」，現在是用經濟來完成「大東亞協力圈」，對日本普遍沒有好感。

菲律賓與美國訂有共同防禦條約，一向合作良好；日本與中共建交後，深恐日美安保條約遭受破壞，影響到美非防衛體制，尤其是想日美間有關「韓國條款」及「台灣條款」協議的變質，影響菲律賓本身的安全，因此，對日本與中共建交，相當憂慮與不滿。加以中共暗中支持非共顛覆菲律賓，馬可仕總統去年之宣佈戒嚴，實行軍事統治，旨在阻遏中共顛覆威脅。日本與中共建交，更使日菲關係，蒙上暗影。

印尼與日本關係，自去歲蘇哈托總統訪日之後，經濟合作有若干進展，印尼外長馬力克對日本與中共建交雖然表面上表示歡迎，但蘇哈托總統則表示憂慮。蘇哈托曾面告愛知特使，印尼政府與人民，將永遠不忘記一九六五年由中共支持印共的變亂教訓，間接對日本提出警告。

馬來西亞與新加坡，對日本與中共，均無好感。過去對日本產品無限制在該地區傾銷，已感到威脅，一旦日本與中共在經濟相結，對新、馬威脅，勢將增大，故採取非常警戒態度。

至於越南三邦——越南、高棉、寮國，遭戰爭破壞，亟待重建，對日本經濟援助期望甚高，惟又恐懼日本經濟侵略的舊態復萌。在日本一方面一再表示願在重建中南半島貢獻力量，美國亦希望日本能負擔較重任務。但巴黎越南和平國際會議，却未邀請日本參加。據說是受中共與北越的壓力所致。今後日本與包括北越在內的越南三邦關係及日本在重建中南半島中担任何種角色，目前尚難判斷。

我中華民國在日本與中共建交後，立刻由外交部長沈昌煥發表正式聲明，宣佈與日本絕交，並譴責日本政府背棄條約義務，必須對此負起完全責任。(註三)

我國對日本政策，一向秉承 國父遺志，寬大為懷；而且田中內閣與中共勾搭，絕非代表大多數日本國民意志，因此，在我外交部長聲明中未段曾

「中華民國政府深信，田中政府的錯誤政策，並不影響日本國民對蔣總統深厚德意的感謝與懷念，我政府對所有日本反共民主人士仍將繼續保持友誼。」

基於政府上項決策，日本對我友好的民間領袖，感於與我維持經濟文化關係的重要性，於去年十二月一日在東京成立「交流協會」。我國民間各界領袖，亦於十二月二日發起成立「亞東關係協會」。以上這兩個民間機構的主要任務，為便利兩國人民的旅行往來及維持雙方經濟貿易與技術合作交流；尤其重要的，是保持兩國自由民主人士的密切聯繫。因此，中日兩國雖已斷交，但民間的交往，和過去並無兩樣，依舊是反共的盟友。

四 日本對亞洲國家的政策動向

田中內閣成立當初，在外交上極欲有所作為，首先以「獨立自主」姿態，與中共建交，企圖擺脫美國羈絆，壓制蘇俄。一面團結亞洲國家，設立亞太國際會議，逞現它挾亞洲以自重心願，成為亞洲強權。但結果不僅並未獲得預期效果，反遭到蘇俄強烈反擊及美國在經濟上壓力；亞洲國家，亦普遍對日本行為表示反感，弄得面面不討好局面。因此，回過頭來，再強調日美關係重要性並主張繼續維持日美安保條約。除了田中首相、大平外相在國會演說及答覆議員質詢中，一再重申日美傳統友誼與應加強合作外，一面又派前首相佐藤榮作赴美，與尼克森總統晤談。依然恢復到佐藤內閣時代的親美路線。

對亞洲國家的關係，其重心似仍置於對中共外交，雙方互派大使，預定本(三)月底下月初即將實現。各種關係，亦將積極展開。根據日本判斷，蘇俄與中共的衝突，非短期可能結束，因此美國將利用此一矛盾，使亞洲獲得均勢平衡，並判斷今後美國對中共的關係，亦將有進一步發展。因此，日本認為繼續與中共勾搭，既可配合美國行動，又可發生對蘇俄制壓作用，並藉此擠入三強行列。同時，從長期觀點，認為大陸市場與資源，必須極力爭取。

日本在外交上第二個重心，將置於中南半島重建工作。大平外相在本屆國會外交報告中，特別指出日本將聯合其他國家，參加戰後越南重建計劃。同時，大平外相亦公開承認東南亞國家因日本經濟大量進入各國所引起的不

滿，因此主張改善與各國經濟關係，力求貿易平衡，消除各國對日本疑懼。對其他亞洲國家，仍將以經濟外交為重心。為了消除各國對日本疑懼，將極力改正過去缺點與唯利是圖的作法。例如降低貸款利息、延長償還日期、有秩序的對各國輸出、增加各國對日本輸入等，均在檢討之中。

對亞洲區域組織，仍將以召開「亞洲太平洋國際會議」為目標，並以此項組織，替代現在的「亞太理事會」。但由日本來控制，使日本成為亞洲地域的實際領導者。在微妙、複雜的亞洲局勢中，利用美國、蘇俄、中共間的彼此矛盾，從中獲得實利。

總之，日本對亞洲國家，欲納入其勢力範圍，企圖極為明顯；使用方法，先以經濟着手，進而作政治控制。不過目前亞洲國家及整個國際情勢，已非昔比。除非日本誠意與亞洲國家合作，否則，田中政府的構想，將會遭到全面失敗。

註(一)日本外務省為了解各駐在國實際狀況及闡明日本對各國外交政策，每年分區召開大使會議，交換意見。去年十一月二十日所召開的亞太地區大使會議，出席者包括越、泰、印、韓、非、緬、柬、寮、紐、澳等十個國家駐在大使。

註(二)「緊急東南亞大使會議」，係今年二月十七、十八日在泰國曼谷舉行，出席者包括越、寮、柬、泰、印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓、緬等各國日本大使。

註(三)日本與中共建交後，我外交部沈部長，即於九月二十九日發表正式聲明，與日本絕交。聲明主要部份，有下面一段。

「中華民國政府鑒於日本政府罔顧條約義務之背信忘義行為，茲宣佈與日本政府斷絕外交關係。並指出此應由日本政府負其完全責任。」

「蔣總統所領導的中華民國政府，係接受日本戰敗投降之政府，並係於民國四十一年（一九五二年）根據舊金山和約與日本締訂和平條約，終止戰爭狀態，恢復兩國外交關係之政府。且中華民國政府一貫係在本國領土上依照憲法行使主權，且自締結中日和約迄今，兩國間情勢並無任何改變，以是，所有由田中政府片面背棄中日和平條約，勾結中共匪偽政權，所產生之一切行為，凡屬損及中華民國政府合法地位，領土主權及一切合法權益者，均為非法，其由此所引起之嚴重後果，亦均應由日本政府負

完全責任。……」

——上接第38頁——

紐諸國亦參與其間，不僅將與北越以外的各國政府合作，對北越的和平派與各國共黨陣營的覺悟者，亦將予以支援，勢必形成一個敵友難分的混戰區。其成敗須視美國與各自自由盟邦能否密切合作？以及各國當政者能否團結上下？並運用共黨內部的五鬥而使之相尅相持？

由于印支是中共夥同北越輸出戰爭的口岸，共黨陣營在此一口岸的混戰，自會阻滯它對東南亞各國共黨叛亂的支援。由于東南亞國家協會成員各國，在謀求中立和平的策略上，已放棄了拉薩克所致力的求取美俄毛的保證，以及要求強國撤退此一區域的軍事基地，乃是讓美軍在泰國建立新的防線，並讓各國的勢力在此相互競爭以達成平衡，使本身變為主動。尤其是進一步參與自由國家援助包括北越的印支四國戰後復興工作，藉以拆散中共向東南亞輸出戰爭的夥友，這種積極的攻勢防禦策略，或可使東協五國有暫時的安定。不過仍須視各國能否排拒中共花樣百出的統戰？尤其是它已將國際統戰機構隨其聯絡辦事處伸入華府，由此而迂迴到此一地區的美國盟邦。如果它一面指使美國的共黨同路人侮蔑此一地區的各自自由國家，一面由各該國的潛伏份子策動民族主義者掀起反美浪潮，從而主張引毛俄以制美，則東南亞自由地區又將難免于赤浪橫流。

註：(一)越南停火及聯合軍事委員會議定書，第三條。註：(二)和平協定第四章第十二條。註：(三)泛亞社永珍電，本年、二、廿二。註：(四)(五)「毛俄在印支的爭奪」，本刊、十二卷、五期、拙著。註：(六)中國時報，本年、二、廿二。註：(七)路透社曼谷電，本年、二、二。註：(八)中國時報，本年、二、廿一及廿二日。註：(九)(十)「匪俄在東南亞的競爭」，本刊、四、六、黎世芬著。註：(十一)「北越內幕」，P. J. 霍尼博士著。註：(十二)中央社台北電，本年、元月、卅。註：(十三)「北京與馬共關係」，南洋商報，一九七一、九、廿一、巴里斯撰。註：(十四)「一項最脆弱的和平」，中國時報，本年、二、十二、駐美特派員傑航訊。註：(十五)合衆社倫敦電，一九七二、十二、十四。註：(十六)華僑日報，本年、二、十七。註：(十七)美聯社華府電，本年、二、十四。註：(十八)路透社曼谷電，本年、二、廿五。註：(十九)路透社雅加達電，本年、二、廿。註：(二十)曼谷世界報，本年、二、十八。