

「經濟高度成長後期的日本外交（I）：佐藤榮作『親美反中』的戰略思想（1964-1972）」研究計畫簡介

黃自進

中央研究院近代史研究所研究員
亞太區域研究專題中心合聘研究員與一百年度研究計畫主持人

佐藤榮作是繼池田勇人後，於1964年11月9日出任內閣總理的自民黨總裁。「安定成長、終結戰爭」是他的執政口號。主要的意涵是經濟政策求安定成長，外交政策求收復琉球，終結戰爭狀態。

「全民拼經濟」是前任池田內閣時代的施政口號，十年所得倍增計畫是他為日本國民所勾畫的遠景。在一切為經濟的政策驅使下，池田成功地為日本揭起高度經濟成長的序幕。4年3個多月的任職期間，經濟平均成長率10.2%，傲人的成就不僅為日本奠下「經濟大國」的基礎，也爭取到加入經濟合作開發組織（The Organization for Economic Cooperation and Development），讓日本擠入先進國家行列。

在前任內閣既有的經濟基礎上繼續成長以外，更希望能注意到環境保護、公害防治、貧富差距等影響國民生活品質的負面發展因素，是佐藤內閣倡導「安定成長」的主旨。

琉球自1945年4月第二次大戰期間被美軍攻佔以後，一直處於被美國佔領的狀態。1952年日本與聯合國會員國間所簽署的舊金山和平條約中，賦予美國對該地區實施委託統治，享有與主權國同等的立法、司法、行政的管轄權。由於和約並沒有明訂委託的時間期限，使得琉球回歸祖國遙遙無期。

佐藤於戰爭結束20週年紀念日——亦即1965年8月19日——訪問琉球，是戰後以來首位訪問此地的首相。在面對違別20年的琉球居民時，佐藤強調：「在我個人的認知中，琉球一日不歸還日本，代表日本戰後的和解還沒有真正結束」。

佐藤的沈痛之語，吐盡日本國民心目中的長年之「痛」，亦將日本國民渴望失地重歸、所有戰火恩怨都早日清算的企盼，表露無遺。佐藤以收復失土為矢

志，當然能獲取國民的肯定。問題在於：如何說服美國政府將琉球交還。

「反映琉球居民意願、堅決反共」，是佐藤爭取美國交還琉球的兩大策略。佐藤訪問琉球期間，曾面臨居民的激烈抗議，抗議主旨是要求回歸祖國。質言之，琉球居民希望佐藤政府用更積極的手段逼使美國交還。在佐藤抵達當日，即有5千餘民眾雲集，徹夜包圍他於那霸下榻的旅館。民眾要求面謁，情緒失控，佐藤當夜只得夜宿美軍招待所。

琉球居民盼望回歸祖國之殷，日本本土居民不可能無動於衷。尤其日本民眾對美軍佔領期間的景象記憶猶新，眼見琉球居民反對美軍佔領的情緒，遂引發反美風潮。特別是日本國內原本即有社會黨、共產黨等反美親蘇勢力存在。避免後者勢力坐大，不獨是佐藤等反共政權應該深慮，即連作為反共盟國的美國也不得迴避問題。

佐藤刻意訪問琉球，蘊意製造媒體焦點，尤其意在促使美國媒體關注琉球居民的不耐，以及日本本土居民可能滋生的反美情緒。利用這些民氣之餘，佐藤仍積極參與亞洲反共事務，處處在亞洲為美國分憂。這是佐藤爭取美國政府肯定美日同盟價值的另一手段。

佐藤積極參與亞洲反共事務，體現在以下三端：第一、支援美國用兵越南，使其充分動員駐日的美軍基地，進而讓日本成為美軍在越南作戰的主要後勤補給基地。

第二、與韓國關係正常化。早在美軍佔領時期，日韓兩國在美國政府主導下，於1951年10月20日起進行談判。惟賠償金額等難題久未定案，復遭受兩國各自內部的反對牽制，談判延宕到1965年6月22日，也就是佐藤任內才達成協議。雙方允諾互派使節，恢復正常外交關係。

日韓達成協議的主要關鍵，在於韓國捨名求實，放棄戰爭賠償要求，而日本允諾以經濟援助之名提供3億美元的無償援助、2億的長期貸款，以及3億商業貸款。對於日韓協議，日本國內不滿之聲主要針對金額過鉅，其次是對簽約對象的質疑。任何的「援助」，本身就是一種利益上的犧牲。其代價是否合算，不免因人而異。日本在野黨以此大做文章，自然不愁乏人共鳴。此外，對親蘇反美的社會黨、共產黨來說，北朝鮮才具代表性，故反對視韓國為朝鮮半島唯一合法政府，並與之簽條約的作法。

將一個延宕十餘年的爭議談判劃下句點，無疑需要決心。佐藤之所以願支付鉅款，並且棄北朝鮮不顧，只與韓國談判簽約，無非反映他將同處反共陣營

的韓國視為昆仲之邦，藉此壯大韓國共謀反共勢力在亞洲的深根。

佐藤對亞洲反共事務的熱中，也反映在支持中華民國，並消極面對中共等事務上。戰後以來的日本歷屆內閣，除了岸信介於 1956 至 1960 年間的執政期外，雖然皆標榜反共，但立場為反蘇聯不反中共。他們以熟悉中國事務自負，認為唯有己身有本領離間中蘇關係，並堅持「政經分離」。亦即，日本希望在美國容忍底線內，與中共維持貿易關係。相較於此，佐藤以兩項具體行動支持中華民國。

首先，佐藤於 1967 年 9 月 7 日訪問台灣，是繼岸信介後，第二位訪問中華民國的現任首相。其次，他也是第一位提供中華民國貸款協助的日本首相。在他任內，於 1965 年及 1969 年二度對中華民國提供總值 4 億美元的貸款。特別在 1965 年美援已經停止，日援的適時補位，對加強中華民國的基礎建設，促進產業升級有最直接的貢獻。

佐藤在堅定支持中華民國之餘，對中共則是不假以辭色。在甫就任總理的第 13 天，便拒絕發簽證給預定參加日本共產黨第 9 次大會的北京市長彭真。這使佐藤執政初期，雙方關係旋即陷入谷底。爾後，他又拒絕採用前任內閣所定下的貿易交往模式，亦即是中共可利用日本輸出入銀行的低利資金購買日本紡織工廠。當 1969 年 3 月 2 日珍寶島事件爆發，中蘇交惡白熱化，佐藤也未見獵心喜。對他而言，蘇聯與中共同樣是敵對勢力。

他對中華民國始終如一的支持，猶見諸於聯合國代表權案。當美國國家安全顧問季辛吉 (Henry Alfred Kissinger) 密訪大陸、安排總統尼克森 (Richard Milhous Nixon) 訪問中國一事曝光後，全世界都預測美國將改變其傳統的對中國圍堵政策，乃競相謀求與中共改善關係，而棄中華民國於不顧之際，日本卻不改初衷，仍在聯合國推動「雙重代表制」，企求中共即使入聯合國，也不致於影響中華民國在該組織的會籍。

1971 年 6 月 17 日，美日兩國簽訂了琉球歸還協定，為佐藤的外交成就提供有力的見證。佐藤對亞洲反共事務的戮力，讓美國政府深深體認到：日本的反共政權，乃是美國不可替代的盟友。基此認識，促成了美國在佐藤任內交還琉球。

因戰爭失去的領土，藉和平談判失而復得，在人類史上並不多見。佐藤所創造的成就，不僅得到日本國內肯定，也贏得國際社會的讚賞。尤其在與美國的談判過程中，佐藤堅持日本的「非核三原則」，亦即日本對核武的基本政策是

不准擁有、不准製造、不准他國攜帶進口之三原則，也得適用於琉球，頗引國際社會青睞。國際社會咸視佐藤已為打造非核家園樹立新的典範。佐藤更因此一貢獻，於 1974 年獲得諾貝爾和平獎。

琉球的回歸及傲人的經濟成就，尤其是任內平均 11.9% 的經濟成長率，以及國民生產毛額超越西德，成為世界第二大經濟實體的具體成績，令佐藤在黨內享有無人能及的聲望。他於 1972 年 5 月 15 日琉球歸還協定正式生效後的一個月，自動引退。他在任期內的揮灑自如，使其執政期長達 7 年 8 個月，是戰後以來任期最久的首相。佐藤內閣既然是締造日本成為經濟大國的關鍵年代，本研究以時代為經、以他的戰略思想為緯，不僅可細膩剖析他為促成戰後日本社會發展所勾勒的治國藍圖及其所見所思與所行，也期許能細緻地刻畫出時代的大容貌。