

日本吉田內閣期中國政策的原點 — 以「等距離外交」為探討對象

徐 浣 馨

摘 要

戰後美國為防止共產主義勢力的擴張威脅，對全球逐步展開「圍堵政策」的同時，日本則從經濟上的利益以及國防安全上考慮，不僅在東亞扮演美國忠實的合作伙伴，而且支持美國的亞洲政策。但是，50年代初期吉田雖以維持「對美協調」外交作為戰後日本外交的基本路線，然而當涉及到關於中國問題時，卻思考著如何保有日本「獨自」的中國政策。本文將針對吉田內閣期的對「中」外交構想，亦即從50年代初期的「等距離外交」構想到「政經分離」的外交課題加以探究分析，從而試圖理解當時吉田首相在面臨中國問題時的真正意圖及其對「中」戰略所鋪設的外交布局。

關鍵詞：對美協調外交、吉田書簡、等距離外交、政經分離、中國政策。

The Starting point of Japan's China policy during the period of the Yoshida Cabinet's: discussing the "equidistant dipolmacy."

Nien-sheng Hsu^{*}

Abstract

After the Second World War, the United States initiated the containment policy to curb the Communist expansion. Under the consideration of its own economic interests and national security, Japan played the role of the U.S.'s loyal partner in East Asia, supporting the U.S.'s Asian policy. However, in the 1950s, although Yoshida kept the policy of "co-ordination with the U.S." as his basic foreign policy line, he was thinking of how to keep an "independent" China policy. This paper discusses the ideas behind the China policy of the Yoshida cabinet. It tries to understand the Premier Yoshida's real intention and diplomatic tactics faced the China question by analysing the diplomatic issues from "equidistant diplomacy" to "separating economy from politics."

Keywords: Co-ordination with the U.S., Correspondence of Yoshida, equidistant diplomacy, separating economy from politics, China policy.

^{*} Adjunct Assistant Professor, Department of History, Tamkang University & National Taipei University of Technology.

日本吉田內閣期中國政策的原點 — 以「等距離外交」為探討對象*

徐 浣 馨**

壹、前 言

本文旨在探討關於吉田內閣期中國政策的構想，特別是以「等距離外交」¹為研究對象。吉田內閣期對中國政策的構想，如「等距離外交」或「政經分離」²等，在目前幾乎被視為是「兩個中國」政策。為何這些構想會被視為就是吉田準備採取「兩個中國」政策呢？或許我們可以這麼認為，這是因為「中日和平條約」（日方稱為：「日華平和條約」）簽訂後，日本和在臺灣的中華民國政府（以下簡稱國府）之間，建立「政治關係」的同時，為了維持和中國大陸的關係，亦透過「經濟關係」與北京政府保持經貿上往來所作的對「中」³外交布局。也就是說，和「分裂國家」

* 本文承蒙兩位匿名審查人提供寶貴意見，特此致謝。

收稿日期：2008 年 1 月 31 日；通過刊登日期：2008 年 4 月 15 日。

** 國立政治大學國際關係研究中心第二所（亞太研究所）博士後研究員。2007 年 6 月，日本北海道大學大學院法學研究科修畢，取得法學博士學位。本篇論文投稿時，為私立淡江大學歷史系以及國立臺北科技大學通識中心兼任助理教授。2008 年 9 月 2 日起，改名為徐浣馨。

¹ 日本學者細谷千博發表於《中央公論》1982 年 11 月號的論文〈吉田書簡と英米中の構図〉當中，即已使用「等距離外交」這個詞彙。而這個詞彙是作者描述舊金山對日和約簽訂前後，吉田首相面對中國問題的外交構想時所賦予的學術詞彙，到目前為止是筆者查閱其他參考資料後發現是該篇文章中最早使用的詞彙，因此在本文筆者想借此詞彙使用之。

² 在日中國學者陳肇斌即提出此觀點，詳見其著作《戰後日本の中国政策：一九五〇年代東アジア国際政治の文脈》（東京：東京大学出版会，2000 年），頁 1-5。

³ 為避免日中或日華等詞意混淆，本文中若出現日本的中國政策或對「中」政策，對「中」方針加註引號等詞彙，則意指包括中共政府以及中華民國政府兩方之意，若是指涉雙邊關係者，如日本對中共關係事項，則以日中表示。反之，若是指涉日本對中華民國政府之相關事項，則以日華表示，區分之。

的一方建立「政治關係」，同時也和「分裂國家」的另一方維持「經濟關係」；這對於戰後日本外交而言，由於是同時進行之戰略性的外交方針，所以會產生有「雙重承認」的效果，致使「兩個中國」的畫面隱然浮現。

然而本文必須提出一個疑問，就是實現以「兩個中國」為戰略目標，真是吉田內閣期的中國政策嗎？或是學者的過度解釋呢？再者，應該要追問的是，吉田內閣期的中國政策究竟為何？近年，對於吉田內閣期的中國政策已出現新的解釋與看法。刊載於 2002 年 1 月號日本雜誌《論座》，一場題為「重新認識吉田外交」的座談會，就針對上述的課題展開討論。在這個座談會中，與會的學者指出，根據《西村調書》，⁴ 應該有必要再重新解釋關於吉田外交的構想以及吉田本身的「中國觀」。非惟如此，特別要注意的是，與會學者認為，對於日本政府的「兩個中國論」的源流，是否真是在吉田政權時期即已開始的說法並無定論。⁵ 然而，一年後留日中國學者陳肇斌在 2003 年 10 月發表於日本北海道大學法學研究科所屬研究期刊雜誌《北大法學論集》中，對於這個座談會討論的結果提出反駁。他根據《西村調書》重新檢視考察其中有關「吉田書簡」⁶ 的記錄文書，針對

⁴ 這個調查報告書是，當時輔佐日本吉田首相的條約局長西村熊雄，將 1951 年舊金山講和會議前後，日本政府和美國杜勒斯特使之間的交涉過程以及條約案的作成等記錄重點的備忘錄。此極密外交文書《平和条約の締結に関する調書》的公開，是根據日本「情報公開法」的開示請求，2001 年 8 月由外務省解除機密，從 2002 年 3-9 月陸續編纂發行五大冊。因是以西村記錄編纂而成，故通稱《西村調書》。請參考日本學者關於《西村調書》的分析解說。細谷千博：〈論評『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』を読んで〉，《外交史料館報第 16 号》（東京：外務省外交史料館，2002 年 6 月），頁 16-28，以及坂元一哉：〈サンフランシスコ平和条約と『西村調書』〉，《外交史料館報》，第 17 號（東京：外務省外交史料館，2003 年 9 月），頁 1-25。

⁵ 田中明彦、坂本一哉、豊下楯彦、菅英輝：〈吉田外交を見直す〉，《論座》（2002 年 1 月号），頁 95-113。

⁶ 此書函又被稱為「第一次吉田書簡」。1951 年 9 月在美國舊金山舉行對日講和會議之際，中國由於「國」、「共」內戰而分裂，引發中國代表權誰屬之重大國際問題，聯合國主要成員國間意見紛亂，同屬自由主義陣營的英美兩國，為解決此問題，乃達成意見一致的表面協議，即舊金山對日和約締結後，日本究竟是與國府或是中共

上述該座談會與會學者的看法提出質疑批判外，也指出對於吉田政府摸索希望和中華民國政府保持國交狀態，同時期望將來能和中共政府締結國交關係的「兩個中國」政策的戰略目標是很明確的。⁷

如此，關於吉田的中國政策即出現了如上述正反兩種相對論的觀點。那麼，本文將針對吉田內閣期的對「中」外交構想，亦即從 50 年代初期「等距離外交」構想，到「政經分離」的外交課題加以探究分析，試圖重新理解當時吉田首相在面臨中國問題時的真正意圖及其對「中」戰略所鋪設的外交布局。

貳、「等距離外交」構想的形成背景

戰後美國為防止共產主義勢力的擴張威脅，對全球逐步展開「圍堵政策」的同時，日本則從經濟上的利益以及國防安全上考慮，不僅在東亞扮演美國忠實的合作伙伴，而且支持美國的亞洲政策。但是，吉田雖以維持「對美協調」外交作為戰後日本外交的基本路線，然而當涉及到關於中國問題時，卻思考著如何保有日本「獨自」的外交政策。

1949 年 10 月以後，中國分裂成兩個政府。而在國共內戰時期，吉田茂雖然預測到中國共產黨可能奪取中國的政權，但是面對中國如此的情勢發展並未感到不安；他甚至感覺到中國共產黨會迅速成為民族主義者，而

締結兩國間和平條約一事，則委由日本政府自行判斷決定。當時日本吉田首相的對「中」政策，可說是採取曖昧且具有與「兩岸」等距的外交策略。然而，此策略卻抵觸美國的亞洲政策，因此 1951 年 12 月美國華府再派杜勒斯為特使訪日，與吉田首相展開會談，日本因受制於美國的「外壓」，而於同月 24 日不得不向杜勒斯提出「如果國民政府期望的話，則日本將遵從舊金山和平條約的各項原則，準備締結重啟兩國間政府正常關係的條約」之「保證書」，是為「吉田書簡」。美國得此「保證書」，乃於 1952 年 3 月 20 日，參議院批准舊金山對日和平條約。「吉田書簡」的詳細原文內容附於文末附錄一。

⁷ 陳肇斌：〈「吉田書簡」再考——「西村調書」を中心に〉，《北大法學論集》，第 54 卷第 4 號（2003 年 10 月），頁 105-132。

且回復以前中國政權一樣，極力排斥歐美勢力。因此，吉田認為中共政權是能夠消滅蘇聯在東亞的勢力，並且可與中共政權協力合作，重建雙方的共同利益。⁸換言之，吉田期望中國共產黨政權能阻止蘇聯在東亞的擴張，而且也能夠成為牽制美國勢力的新的元素。也就是說吉田除了希望能夠擺脫美國的支配之外，藉由中國民族主義的力量使美·蘇勢力均衡，並謀求日本的獨立自主和國家安全。

然而，1950年6月朝鮮戰爭的爆發，東亞國際局勢急速地投向美·蘇兩極化的冷戰體制，與此同時的對日講和問題也被捲入冷戰的漩渦中。當時對日本外交而言，最大的難題就是如何對應中國問題。也就是吉田內閣陷入究竟是要承認中華民國政府亦或是中華人民共和國政府為代表中國正統政府的外交難題。

這樣的外交難題，不只是困惑日本吉田首相，即使同屬自由主義陣營的英、美兩國，在面臨到舊金山對日講和的事前調整與之後的「吉田書簡」發出等的中國政策事務上，也是陷入正面針鋒相對的爭持局面。

為了解決英美兩國因中國政策不同所產生的對立態勢，1951年6月時任美國國務院顧問的杜勒斯（John Foster Dulles）前往英國倫敦與英國外相默里遜（Herbert Morrison）展開外交會談。19日，達成「杜勒斯·默里遜了解案」亦即所謂的「英美妥協案」。其中關於中國代表權問題，雙方均同意不管「兩岸」那一個政府，都不擬邀請參加出席舊金山講和會議；還有日本在面對中國問題的態度，則主張待日本國家主權回復獨立後，交由日本自行決定。⁹易言之，英美兩國在對「中」問題上，只把潛在性的矛盾以表面上意見一致的形式解決，並未就雙方的歧見從根本來形成解決的共識，甚至將此燙手的問題委由日本自行面對。

⁸ Michael Schaller 著、郭俊鈺譯：《亞洲的冷戰與日本復興》（金禾出版社，1992年），頁217。

⁹ 關於「杜勒斯·默里遜了解案」的協定經緯，參閱細谷千博：《サンフランシスコ講和への道》（中央公論社，1984年），頁205-250。

從上述我們即可理解，英、美兩國在面臨中國問題時雙方在態度上的差異。當時美國的對「中」態度，因受到朝鮮戰爭的爆發以及中共派兵參戰的影響下，其支持在臺灣的中華民國政府的意向是非常鮮明。英美倫敦會談的兩週後，杜勒斯就在成功湖與中華民國政府駐美大使顧維鈞舉行會談。杜勒斯向顧大使說明關於中國代表參加出席舊金山講和會議英美間的折衷案；顧大使詢及美國是否能使日本和中華民國政府締結個別雙邊和約時，杜勒斯答道：美國正有此意，而且我認為日本政府對於貴國的態度，若日臺間的貿易交流興盛發達時，必與貴國締結和約，而反對和中共建立關係。¹⁰

相對於美國的態度，英國的立場是，在此時期日本對於國府或中共政府不應太早給與政治上的承認，應該使之與「兩岸」政府發展經濟貿易關係，維持「等距離外交」，亦即日本與「兩岸」政府締結「暫行協定」，謀求與個別政府促進貿易交流。¹¹ 換句話說，把政治關係置於別個次元，不期望日本與雙方締結正式的兩國間條約，然而已與國府締結如「日臺通商協定」（1950年9月6日）之暫行協定，則採取可以接受的立場。同樣的立場，也期望日本與中共政府間締結以經貿交流為主的暫行協定，或是與之發展事實上的交流關係。

那麼，何以英國不希望日本向國府一邊倒，而期望日本在中國問題上採取「等距離外交」呢？關於這一點，日本學者細谷千博認為：英國衡諸當時遠東國際情勢，做為對抗蘇聯勢力不可忽視的力量就要重視中共與日本，把中國大陸從蘇聯共產主義勢力分離疏遠，進而實現把中共政府「狄托化」；¹² 另一方面，對於戰前日本在東南亞進行貿易活動與之有過激烈競

¹⁰ 中華民國外交問題研究會編：《和約與中日和約的關係中日外交史料叢編八》（臺北：中華民國外交問題研究會，1966年），頁81。

¹¹ 細谷千博：〈吉田書簡と米英中の構図〉，《中央公論》（1982年11月号），頁76。

¹² 1948年，時任南斯拉夫總統的狄托（Tito），反對當時共產主義諸國皆以蘇聯為中心的國際主義，逕自打出以本國自主外交為主的政治立場，此一立場亦被稱為「狄托主義」。易言之，當時進入美蘇冷戰的二極體系，即使同屬共產主義陣營，南斯

爭因而具有痛苦經驗的英國而言，日本戰前在亞洲最重要的市場就是中國本土，因此期望戰後日中間的經貿關係應該要使之更加緊密。¹³

面臨英美兩國在對「中」問題上如此爭持，當時夾在英美兩國之間的日本政府應該要如何對處呢？時任日本首相吉田茂在其回憶錄中披露了他銳利而細微的國際局勢判斷：

我雖然堅決的期望要和臺灣之間維持修好關係，深化經濟關係，但也會避免站在否認北京政府的立場。雖說，中共政權至今仍如我們所見密切地與蘇聯握手，但是中國民族在本質上是與蘇聯人不相容合的，舉凡文明，國民性皆然。在政情上亦是差異甚大的中蘇兩國，我認為終至無法相容，而且我也不欲與中共政權之間的關係有決定性的惡化。¹⁴（旁點筆者）

換言之，根據吉田的《回憶錄》，他認為中蘇之間的疏隔若從雙方民族性格來看是極其自然的事，也就是說他已經「預測」到中蘇共分裂的可能性。因此，在對「中」問題的態度上，顯然是較傾向當時英國的立場。而吉田在其回憶錄中亦強調：「最能理解中國民族心理的，就是常年在中國問題上奔波勞苦的英國人與日本人」。¹⁵ 可想而知，吉田也是想透過貿易使中共政府「狄托化」，他的對「中」外交遠景，可以說比起美國更接近於英國所描繪的中國像。

眾所週知，吉田有此中國觀，是來自於其戰前派駐中國任職外交官的經驗，也就自然地成為關心中國問題的外交家。¹⁶ 正如上述，關於中國

拉夫狄托總統卻極力擺脫蘇聯的控制，欲與蘇聯保持「外交距離」。狄托的此一立場，深受英美自由主義等國的歡迎，紛紛轉而希望中共「狄托化」，達成中蘇共間分裂的戰略「期待」。

¹³ 細谷千博：《サンフランシスコ講和への道》，頁 288-289。

¹⁴ 吉田茂：《回想十年 第三卷》（新潮社，1957 年），頁 72。

¹⁵ 吉田茂：《回想十年 第一卷》（新潮社，1957 年），頁 270。

¹⁶ 吉田茂明治 11 年出生於東京是自由民權運動者土佐的竹內綱第五子。自幼即被福井縣出身在橫濱經商的貿易商吉田健三收為養子扶養。他從東京帝國大學畢業後，於 1906 年 9 月（明治三九年）進入外務省工作，1912 年 8 月派駐中國安東

問題，吉田受到英國外交的影響，所以在對「中」關係上，似乎亦持摸索「等距離外交」的戰略意向。為此，吉田所考慮的是，日本一方面要重視中國大陸市場及其天然資源，另一方面和國府之間的政治關係，儘可能地以消極的態度處之，而在英國可以容忍的範圍內應該要致力於日臺間的貿易關係。

在這樣的背景下，吉田表示亦要積極地發展和臺灣的貿易關係。1951年夏，國府立法委員齊世英訪問日本，在和吉田首相會談之際，討論到關於日本重整軍備，中日和約的締結以及恢復邦交等各種問題，特別是關於日臺間的貿易問題，齊世英提到吉田向他表示：「因為日本欠缺鹽，希望我們能賣鹽到日本」。¹⁷ 對於這件事，吉田在對臺貿易關係上作出積極的回應。在8月20日給根本龍太郎農林水產大臣的書函中敘述到：「前幾天臺灣政府齊世英氏為輸入肥料事而來，為相應而成其善鄰外交，在和米穀的物物交換案上，希望您趕快研究，我想本件在貴省應該有所知悉」。¹⁸ 從此即可理解到當時吉田儘可能避開政治上的接觸，並期望透過日本和臺灣之間的貿易途徑、達成「善鄰外交」的意圖是可見一般。

此外，作為吉田摸索「等距離外交」的另一事例，是海外事務所設置問題。1950年2月，美國為了使日本儘快地恢復獨立回歸國際社會，開始讓日本設置海外事務所。¹⁹ 但是，日本海外事務所的設置，雖被盟總

領事館領事，1918年2月派任駐中國濟南領事，1922年8月晉昇為駐中國天津總領事，1925年10月轉為駐奉天總領事（1925-1928），其後在田中義一內閣任職外務次官（1928.7-1929.7），後經駐義大利大使（1930.12-1932.8），駐英國大使（1936.4-1938.9），於1939年從外交官界退休。如上述，吉田茂任職駐中國外交官的經驗通算十三年，因此可說是中國問題專門家的資深外交官。關於吉田茂外交官歷，請參閱猪木正道《評伝吉田茂（上、下）》（読売新聞社，1978、1980年）。

¹⁷ 沈雲龍・林泉・林忠勝訪問、林忠勝記錄：《齊世英先生訪問記錄》（中央研究院近代史研究所口述歷史叢書[25]，1997年3月，第2版），頁301。

¹⁸ 吉田茂著、財団法人吉田茂記念事業財団編：《吉田茂書翰》（中央公論社，1994年），頁489。

¹⁹ 美國政府透過盟總向日本政府提出希望其設置海外事務所的建議。日本政府在1950年2月9日接受美國建議，於1950年5月在美國紐約，夏威夷，舊金山，洛

(GHQ) 許可，然而其事務所的機能及權能依然被課以一定的限制。之後，爲了使日本政府擴大其和各國駐日外交代表「直接交涉」的權限，於翌年 2 月 13 日，盟總向各國駐日代表團和日本政府發出「關於日本政府和外國外交代表之間直接通訊許可總司令部備忘錄」(SCAPIN2142)。²⁰ 換言之，日本政府根據盟總所發出這個備忘錄的指令，獲得可以和各國駐日外交代表團直接交涉的權利。

如此，基於盟總給與日本政府設置海外事務所的許可，強化外交權限等的外交措施，半年後國府駐日代表團也透過盟總要求到臺北設置海外事務所的備忘錄傳達給日本政府。²¹ 然而，對於國府的要求，吉田政府關於臺北事務所開設的行動則採取觀望的態度。根據留日中國學者陳肇彬的研究指出，在同年 7 月 25 日日本外務省井口外務次官將吉田首相已明確把臺北事務所的設置時期，拖延到「舊金山講和條約」締結後的決定，傳達給時任盟總最高司令官政治顧問希伯爾特 (William Joseph Sebald)。²² 也就是說，吉田對於臺北事務所的設置案，雖不持否定的意思，但是開設的時期欲拖延到「舊金山對日和平條約」簽定後的意向卻很清楚。這樣的意向，可以說只不過是吉田在面臨到英美兩國倫敦會談結果的「對應」政策而已。然而對於當時處在盟總占領下的日本來說，在外事務所的設置，是

山磯四個地方，設立最初的海外事務所。而且美國也建議各國到日本設置在外事務所。因此，從最初開始陸續在美國，歐洲，非洲，南美洲，東南亞等地設置在外事務所。參閱竹前榮治、中村隆英監修：《GHQ 日本占領史第 2 卷 占領管理体制》（日本圖書センター，1996 年），頁 132。

²⁰ GHQ 於 1951 年 2 月 13 日發出「兩封備忘錄」，一通是發送給蘇聯以外的各國駐日代表團，另一通是發給日本政府。在此備忘錄中，GHQ 表示從同年 3 月 15 日，日本政府和各國駐日代表團關於若干事項可以直接交涉，也可以在各地設立海外事務所。此備忘錄載於臺北外交部檔案：〈關於盟總准許日本外務省自 1951 年 3 月 15 日起執行部分外交事務一案說帖〉，《日本政府擴展外交權及設置駐臺海外事務所案》，臺北，《外交部檔案》，檔號：012·6。

²¹ 〈關於商洽日本派遣海外代表來臺一案〉（民國 40 年 9 月 29 日付），《日本政府擴展外交權及設置駐臺海外事務所案》，臺北，《外交部檔案》，檔號：012·6。

²² 陳肇彬：《戰後日本の中国政策：一九五〇年代東アジア国際政治の文脈》，頁 35。

日本在海外的最高代表機關，由於具有高度政治性意涵，所以吉田持慎重的態度由此可略窺一二。

雖然日本政府對於開設臺北事務所一事採取消極的態度，卻在一星期後的8月初，吉田的態度卻出現微妙的變化。8月4日，井口外務次官和盟總政治顧問希博爾特對於講和會議有關日本全權代表團的構成以及中國代表權等問題進行意見交換。隨後井口將這個會談後的雙方意見向吉田提出報告。於該會談的兩日後，也就是8月6日，吉田將井口的報告書彙整，對於這些問題有關日方的見解，再次傳達給杜勒斯特使。其中，吉田表示，「繼和平條約議定事項之後，正計畫在臺灣設置政府在外事務所一事」之關於將在臺北開設海外事務所的意思，甚至對於和中共關係，則強調「本人可以向閣下保證，日本政府絕無與共產政權締結兩國間條約」。²³從這裡即可看出，吉田首相似乎有意在舊金山講和會議前關於中國問題向杜勒斯表明日本的態度。

吉田雖然在8月6日的書函中，明確表達將在臺北開設日本海外事務所的設置計畫的意思，但是在此書簡中並未提及關於在「舊金山對日和約」締結後有關與國府的兩國間條約。這恐怕是，吉田為保留將來與中共建立關係的「餘地」所做的伏筆式的期望吧。

然而，在1951年9月8日，舊金山對日講和會議結束後，日本政府終將直接面臨抉擇，該以那一個政府做為代表中國正統政府的政治難題。儘管日本政府對於這個政治上的難題想採取拖延策略，杜勒斯卻一面要求吉田政府要提出承認中華民國政府的「承諾」，一面催促吉田儘快在臺北開設日本海外事務所。²⁴吉田在衡量當時日本的狀況以及在杜勒斯與國府催逼的雙重壓力下，於10月初發表設置駐臺事務所，同時任命木村四郎

²³ 日本外務省編纂：《日本外交文書 平和条約の締結に関する調書》，第一冊（外務省發行，2002年），頁301-302。

²⁴ Memorandum of Conversation, 3 September 1951, Foreign Relations of United States 1951, VI, Asia and the Pacific, pp. 1315-1317.

七爲首任駐臺事務所所長。²⁵

另一方面，面對美國與國府積極地推動將來日華兩國間政治上的關係，日本政府則以慎重的態度與之應對。10月18日，在第12回日本國會眾議院「和平條約及日美安全保障條約特別委員會」中，對於蘆田議員有關要和那一個政府簽訂講和條約的質詢，吉田首相則答以：「對於要給予杜勒斯承認國府的這樣的保證是未曾有的……不管要與那一個政府締結講和條約，都要慎重審議，而且我打算堂堂正正的決定」。²⁶（旁點筆者）

吉田在打出對「中」慎重論的同時，也在積極摸索「等距離外交」的對「中」策略。10月29日，在第12回日本國會參議院「和平條約及日美安全保障條約特別委員會」中，針對社會黨曾彌益議員關於臺北在外事務所的設置以及對「中」外交意向的質問，吉田首相則表明：「……在臺灣設置在外事務所是爲通商貿易還有保護在外的日本居留民，與政治關係無涉。故若在上海設置在外事務所的話，亦不妨礙。……」²⁷

甚至在隔日，同第12回日本國會參議院特別委員會中，針對屬於第一俱樂部的羽仁五郎參議員關於究竟要選擇那一個政府做爲代表中國正統政府的強烈質詢，吉田首相強調：

日本現在是具有選擇講和對手的權利。但是要行使這樣的權利則應該要考慮到客觀的環境與中國情勢的變化，中國與日本將來的關係不應該這麼輕率的決定。²⁸

²⁵ 〈關於日本在臺設立事務所事〉（民國40年10月6日付）、〈關於日本政府設置駐臺事務所及擬任木村四郎七爲該所所長一案〉（民國40年9月18日付），《日本政府擴展外交權及設置駐臺事務所》，臺北，《外交部檔案》，檔號：012·6。

²⁶ 《第十二回衆議院平和條約及び日米安全保障條約特別委員會国会議事録》，第三号（1951年10月18日），頁15。

²⁷ 《第十二回參議院平和條約及び日米安全保障條約特別委員會国会議事録》，第五号（1951年10月29日），頁5。

²⁸ 《第十二回參議院平和條約及び日米安全保障條約特別委員會国会議事録》，第六号（1951年10月30日），頁4。

從吉田首相的國會答辯來看，在這個階段日本在對「中」方針上雖採取「慎重論」，但在策略上則採取「等距離外交」的意圖甚為明顯，亦即一方面利用盟總准許日本開設海外事務所的外交權限，另一方面吉田也以暗示性的語氣表示，以通商貿易與保護僑民為由，同時在臺北與上海設置海外事務所的真正意願。換言之，與國共雙方在政治上不接觸，僅在通商貿易上想要追求「非官方」途徑的曖昧性中國政策立場，正是吉田首相意欲具體化其「等距離外交」構想。

在「舊金山和約」簽訂後，日本雖然仍處在盟總占領狀態，但是其對外交涉的權利在美國默認且由盟總漸次歸還的有利情勢下，自然在外交上能夠取得更大的自主迴旋空間；因此，在這個階段中國代表權問題懸而未定的國際情勢下，對中國政策採取「等距離外交」應是吉田的「原意」。而吉田的「原意」也就型構出戰後 50 年代初期日本對中國政策的「原點」—「等距離外交」構想。

叁、「等距離外交」構想的挫折

然而，對於日本政府欲採取對「中」等距離外交的構想，美國以及國府則是抱以嚴重關切日本吉田政府的外交動向。國府外交部長葉公超於吉田在國會答辯的次日，與美國駐華公使藍欽（Karl Lott Rankin）進行會談，葉部長向藍欽公使提出警告：吉田在國會的發言是對自由世界挑戰。美國雖然努力地將日本納入自由主義陣營，而且期望使日本與中華民國講和，但是吉田用這樣的態度，亦將會使「舊金山和約」失去意義。²⁹對於葉部長的警告，藍欽公使答道：我不認為華府會故意欺瞞貴國。貴國的憤慨實屬正當，我將會如實的向華府報告。而這份電報的副本也會送往東京

²⁹ 中華民國外交問題研究會編：《金山和約與中日和約的關係 中日外交史料叢編八》（中華民國外交問題研究會，1966 年），頁 175。

大使館，讓他們做為參考。³⁰ 5日後的11月5日，藍欽收到從華府送來的訓令，美國國務院再一次明確地主張：美國政府反對日本政府與中共拉攏關係之任何企圖，並反對日本政府和中共間交換海外代表。³¹ 從美國國務院的訓令，可以很明確的瞭解美方對於吉田的「等距離外交」構想的意向持反對的態度。

另一方面，為防止吉田的「等距離外交」意圖，且使日本遵從美國的中國政策路線，在12月上旬美國再度派遣杜勒斯特使到東京與吉田首相就中國問題展開會談。經過13日與18日兩次的日美會談，杜勒斯向吉田嚴正表達美方立場：希望日本能與國府樹立國交關係，如果日本不能堅守美國的外交路線，那麼關於「舊金山講和條約」的批准恐怕是不可能的；甚至在18日杜勒斯草擬一份備忘錄親自交給吉田，³² 而這份備忘錄也就是後來所謂「吉田書簡」的原案。

面對美國如此強勢作為，對於一直著眼於國家經濟利益，積極使日本重回戰前在中國大陸的貿易市場而保持未來和中國大陸建立關係「餘地」的吉田茂來說，若從主權恢復獨立、回歸國際社會以及安全保障等更迫切之國家大的課題來考慮，那麼中國問題勢必不能成為戰後日本恢復獨立國格的最大障礙，因此屈服於美國的外交壓力，應是不得不為的一種外交戰略。

為使美國參議院順利批准「舊金山對日講和條約」，吉田於12月24日接受杜勒斯所草擬的「備忘錄」，而且將以「舊金山講和條約」為原則，未來將與在臺灣的中華民國政府締結「日華和約」之「政治性」承諾的備忘錄送交給杜勒斯。這份文件正是眾所周知的「吉田書簡」。由於此份書

³⁰ 中華民國外交問題研究会編：《金山和約與中日和約的關係 中日外交史料叢編八》，頁176。

³¹ 中華民國外交問題研究会編：《金山和約與中日和約的關係 中日外交史料叢編八》，頁177。

³² ウォーレン I. コーエン、田中孝彦訳：〈日米関係の中の中国〉，《国際環境の変容と日米関係》（東京大学出版会，1987年），頁81-82。

簡的內容深刻地影響到吉田的對「中」外交方針的「原意」，且對於戰後日華關係的「戰略性」思考多所著墨，因此以下筆者引用全文試圖點出吉田的「真意」。

最近國會參、眾兩院在對日和平條約以及日美安全條約的審議之際，關於日本將來的對中國政策已被質問許多，也一一進行說明。而這樣的說明卻因從前後關係和背景被斷章取義而產生誤解，所以我想再作說明。

日本政府歸根究柢希望要和日本的鄰邦中國之間樹立全面性的政治和平以及通商關係。

要與在聯合國擁有中國席位、發言權以及投票權，在現實上對於若干領域行使施政的權能，以及和大多數聯合國會員國維持外交關係的中華民國國民政府發展這種關係，我認為現在是可能的。爲了這個目的，我政府已於1951年11月17日得到中國國府的同意，在臺灣設置日本政府在外事務所。這是，到那個多國間和平條約生效之前，現在日本被允許與外國關係間的最高形態。在臺灣日本政府在外事務所也配置有重要人員，表示我政府重視和中華民國國府之間的關係。如果中國政府希望的話，我政府將儘可能地在法律上，遵從那個多國間和平條約諸原則，準備締結重建兩政府之間的正常關係的條約。這個條約的條項，關於中華民國，是適用在中華民國國府實際支配下現在或者今後應該納入的領域。我們打算要儘快地和中國國府探究這個問題。

關於中國的共產政權，這個政權現今聯合國已將之視為侵略者而非難，結果聯合國對於這個政權已處以某種措施。日本現在也與之同調，還有多國間和平條約生效後，將繼續遵從第五條(a)(iii)之規定。日本將依據此規定，「無論聯合國遵照憲章所採取的任何行動，將給與聯合國一切援助；而且即使聯合國對任何國家採取阻止行動，或者強制行動也會慎重地提供援助」。

1950年在莫斯科締結的「中蘇友好同盟相互援助條約」，實際上就是針對日本的軍事同盟。事實上，應該是有很充分的理由相信，中國的共產政權一直支持想要強力顛覆日本憲法制度以及現在政府的日本共產黨的企圖。就這些來考慮的話，我可以肯定日本政府沒有意圖和中國的共產政權締結兩國間條約。³³

從「吉田書簡」的內容來看，是能夠讀取吉田的對「中」外交構圖。

首先，在第2段落提到「日本政府歸根究柢希望要和日本鄰邦中國之間，樹立全面性的政治和平以及通商關係」，已點出吉田最終將和中國大陸樹立全面性的關係的意圖，亦即「一個中國」的認知已經是很明確了。

甚至於在第3段落中言及，1951年11月17日日本政府已在臺北設置在外事務所，而且也已準備和國府締結兩國間「正常關係」條約。而且在該段落中，把有關「這個條約的條項，關於中華民國，是適用在中華民國國府實際支配下現在或者今後應該納入的領域」之所謂「適用範圍」明文化，因此即使將來簽訂日華條約，也已被埋下視為是一種「限定承認」的伏筆。

在最後的段落中，雖然提及「我可以肯定日本政府沒有意圖和中國的共產政權締結兩國間條約」等字句，表明吉田不準備在政治上與中共政府有所接觸之意，卻暗留和中國大陸發展政治以外其他包含經貿關係的可能性。

如同上述，「吉田書簡」清楚地呈現出，吉田雖然表示不與中共政府發展政治上的關係，但這是日本屈服於美國的壓力，以要和中華民國政府締結兩國間條約之書簡的發出是與美國所作的一個約定，這也是吉田不得不向美方表明要維持「一個中國」的「政治性」輸誠，同時也隱然宣告所謂「等距離外交」構想的中國政策將無疾而終。換句話說，基於「吉田

³³ 「総理のダレス宛書翰」（1951年12月24日付），《第三次ダレス来訪関係》（日本外務省保存記録第七回公開，B'4.0.0.8、リール，番号：B'-0009），頁73-76。原文如（附錄一）。

書簡」的約定，締結於 1952 年 4 月 28 日的「中日和平條約」（日本稱之為「日華平和條約」），正是吉田意欲推行「等距離外交」構想下挫折的結果。

正如前述，在當時所謂中國的分裂及朝鮮戰爭爆發等東亞國際情勢發展惡化的背景下，戰後日本的對「中」外交政策亦只得被規範在「舊金山對日講和條約」及「中日和平條約」的框架中。另一方面，對於因受制於美國的壓力而導致「等距離外交」構想遭至挫敗的吉田首相而言，在面臨國共關係上，仍思以「限定承認」來處理與國府之間的關係，同時亦想保留將來發展和中共政府關係之「餘地」。然而，吉田這樣的想法，即發生日本應該要如何推進新中國政策的外交課題。「政經分離」的對「中」外交構想，也就在此階段應運而生。

肆、結 論

以上，本文就 1950 年代初期日本吉田內閣的對「中」政策構想所進行的分析與考察。在這個時期，對遵從於美國的中國政策以及亞州共產勢力採取「封鎖政策」的吉田茂來說，其最大的國家目標無非是要順利的簽訂「舊金山講和條約」，使日本恢復獨立自主。但是，吉田在中國問題上，卻極想保有自主而且獨特的中國政策。從本文的分析即可瞭解，吉田在對「中」態度上雖採取「慎重論」，其實是較傾向於英國，從而在中國問題上採取接近於英國的「等距離外交」構想。吉田的這個構想，表現在刻意降低與中華民國政府和中共政府的政治關係，強調以通商貿易為主軸的經濟關係，甚至於利用盟總准許日本開設海外事務所的外交權限，在國會答辯時用暗示性的語氣表示，以通商貿易與保護僑民為由，同時在臺北與上海設置海外事務所的意願。換言之，和國共雙方在政治上不接觸，僅在通商貿易上，也就是想要追求「非官方」途徑的曖昧性中國政策立場，正是吉田首相意欲具體化其「等距離外交」構想。

然而，導致吉田在「等距離外交」構想之中國政策路線的挫敗，「吉田書簡」的發出，可說是最具決定性的關鍵所在。從本文即可看出，「舊金山和約」的締結，對戰後被盟軍占領而無獨立國格的日本而言，可說是露出一線曙光；雖然吉田在中國問題上較傾向「政冷經熱」之英國式雙邊等距的外交意圖，但是在國際現勢上，美國對「舊金山和約」的批准與否，卻成為日本是否能夠順利地以獨立自主的國家形象回歸國際社會的重要關鍵。因此，中國問題就不能成為日本恢復主權獨立，重回國際社會的最大障礙。那麼，究竟在這相剋的兩大外交難題上，應該如何解決呢？的確，「吉田書簡」的發出雖為美國的外壓所至，然而當時吉田在面臨兩難的外交課題上，卻是不得不在對美外交上做出讓步的政治計算。關於這個問題，應該如何看待呢？根據日本學者細谷千博的研究指出：「吉田書簡」的作成，與其說並非吉田的本意，倒不如說是為使舊金山講和條約順利生效，儘早恢復國家的獨立，而認清看透這是不得不支付的報償行為罷」。³⁴ 因此，吉田的「等距離外交」構想之中國政策路線，最後雖以挫敗收場，但是對於仍然意圖保有獨特而且自主的中國政策的吉田來說，要如何摸索出一條新的對「中」外交路線，就成為 1952 年 4 月中日和平條約締結後，當時日本外交的重大課題。

³⁴ 細谷千博：〈日米中三国關係の構図—吉田書簡からニクソン・ショック—〉，細谷千博・有賀貞編著：《國際環境の変容と日米關係》（東京大学出版会，1987 年），頁 56。

附録一

過般の国会衆、参両院における対日平和条約及び日米安全条約の審議に際し、日本の将来の対「中」国政策に関して多くの質問がなされ、言明が行われました。その言明のあるものが前後の関係や背景から切り離されて引用され誤解を生じたので、これを解きたいと思います。

日本政府は、究極において、日本の隣邦である中国との間に全面的な政治的平和及び通商関係を樹立することを希望するものであります。

国際連合において中国の議席、発言権及び投票権をもち、若干の領域に対して現実に施政の権能を行使し、及び国際連合加盟国の大部分と外交関係を維持している中華民国国府とこの種の関係を発展させて行くことが現在可能であると考えます。この目的のため、わが政府は、一九五一年十一月十七日、中国国府の同意をえて日本政府在外事務所を臺灣に設置しました。これは、かの多数国間平和条約が効力を生ずるまでの間、現在日本に許されている外国との関係の最高の形体であります。在臺灣日本政府在外事務所に重要な人員を置いているのも、わが政府が中華民国国府との関係を重視していることを示すものであります。わが政府は、法律的に可能となり次第、中国国府が希望するならば、これとの間に、かの多数国間平和条約に示された諸原則に従って両政府の間に正常な関係を再建する条約を締結する用意があります。この条約の条項は、中華民国に関しては、中華民国国府の現実の支配下に現にあり又は今後入るべき領域について適用あるものであります。われわれは、中国国府とこの問題をすみやかに探究する所存であります。

中国の共産政権に関しては、この政権は、国際連合により侵略者なりとして現に非難されており、その結果、国際連合は、この政権に対してある種の措置を勧告しました。日本は、現在これに同調しつつあり、また、多数国間平和条約の効力発生後も、その第五条（a）（iii）の規定

に従ってこれを継続するつまりであります。この規定により、日本は、「国際連合が憲章に従ってとるいかなる行動についても国際連合にあらゆる援助を与え、且つ、国際連合が防止行動又は強制行動をとるいかなる国に対しても援助の供与を憚むこと」を約している次第であります。一九五〇年モスクーにおいて締結された中ソ友好同盟及び相互援助条約は、實際上日本に対する軍事同盟であります。事実、中国の共産政権は、日本の憲法制度及び現在の政府を、強力をもって顛覆せんとする日本共産党の企図を支援しつつあると信すべき理由が多分にあります。これらの考慮から、私は、日本政府が中国の共産政権と二国間条約を締結する意図を有しないことを確言することができます。

徵引書目

(一) 檔案

《外務省外交檔案》

1951 年 12 月 24 日付，〈總理のダレス宛書翰〉，《第三次ダレス來訪關係》，日本外務省保存記錄第七回公開、B'.4.0.0.8、リール番号：B'-0009。

《外交部檔案》

〈關於盟總准許日本外務省自 1951 年 3 月 15 日起執行部分外交事務一案說帖〉，《日本政府擴展外交權及設置駐臺海外事務所案》。臺北，《外交部檔案》，檔號：012·6。

民國 40 年 9 月 29 日付，〈關於商洽日本派遣海外代表來臺一案〉，《日本政府擴展外交權及設置駐臺海外事務所案》。臺北，《外交部檔案》，檔號：012·6。

民國 40 年 10 月 6 日付，〈關於日本在臺設立事務所事〉、民國 40 年 9 月 18 日付，〈關於日本政府設置駐臺事務所及擬任木村四郎七爲該所所長一案〉，《日本政府擴展外交權及設置駐臺事務所》。臺北，《外交部檔案》，檔號：012·6。

(二) 史料彙編

日本外務省編：《日本外交文書 平和條約の締結に関する調書》，第 1 冊。東京：編者印行，2002 年。

Memorandum of Conversation, 3 September 1951, *Foreign Relations of United States 1951*, VI, Asia and the Pacific。

中華民國外交問題研究会編：《金山和約與中日和約的關係 中日外交史料叢編》，八。臺北：編者印行，1966 年。

(三) 國會議事錄

《第十二回衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会国会議事録》，第3号（1951年10月18日）。

《第十二回参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会国会議事録》，第5号（1951年10月29日）。

《第十二回参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会国会議事録》，第6号（1951年10月30日）。

(四) 回憶錄、傳記

吉田茂：《回想十年 第一～四卷》。東京：新潮社，1957年。

沈雲龍・林泉・林忠勝訪問、林忠勝記錄：《齊世英先生訪問記錄》。臺北：中央研究院近代史研究所口述歷史叢書（25），1997年3月，第2版。

吉田茂著、財団法人吉田茂記念事業財団編：《吉田茂書翰》。中央公論社，1994年。

(五) 外交史料館報

細谷千博：〈論評『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書』を読んで〉，《外交史料館報》，第16号。東京：外務省外交史料館，2002年6月。

坂元一哉：〈サンフランシスコ平和条約と『西村調書』〉，《外交史料館報》，第17号。東京：外務省外交史料館，2003年9月。

(六) 論文

細谷千博：〈日米中三国関係の構図—吉田書簡からニクソン・ショック—〉，細谷千博・有賀貞編著：《国際環境の変容と日米関係》。東

京：東京大学出版会，1987 年。

陳肇斌：〈「吉田書簡」再考—「西村調書」を中心に〉，《北大法学論集》，第 54 卷第 4 号（2003 年 10 月）。

細谷千博：〈吉田書簡と米英中の構図〉，《中央公論》（1982 年 11 月号）。

ウォーレン I. コーエン、田中孝彦訳：〈日米関係の中の中国〉，《国際環境の変容と日米関係》。東京：東京大学出版会，1987 年。

(七) 專書

細谷千博：《サンフランシスコ講和への道》。中央公論社，1984 年。

陳肇斌：《戦後日本の中国政策：一九五〇年代東アジア国際政治の文脈》。東京：東京大学出版会，2000 年。

猪木正道：《評伝吉田茂》，上、中、下。東京：読売新聞社，1978、1980 年。

竹前榮治、中村隆英監修：《GHQ 日本占領史第 2 卷 占領管理体制》。日本図書センター，1996 年。

Michael Schaller 著、郭俊銖譯：《亞洲的冷戰與日本復興》。金禾出版社，1992 年。

(八) 雜誌

田中明彦、坂本一哉、豊下櫓彦、菅英輝：〈吉田外交を見直す〉，《論座》（2002 年 1 月号）。

