

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

美国对日政策研究



前言

美国对日政策在美国对外政策中占有特殊重要的位置。美国是冷战结束后世界上唯一的超级大国；日本是世界第二经济强国，又是中国的近邻。研究美国对日政策的发展和变化，不仅能了解美日两国间关系的来龙去脉，又有助于考察美国对日政策的演变对世界形势，特别是对亚太地区形势的影响，第二次世界大战以来，美国对日政策经历了几次大的转变，美日关系经历了由敌到友，从合作伙伴到竞争对手的复杂变化，这些变化是在亚洲及世界战略格局发生巨大变化的形势下出现的，也受到了中国局势和美中关系变化的左右和影响。因此，可以说研究美国对日政策，也就是研究中国身边最重要的国际环境。

关于这一课题，美日两国学者都发表了许多重要著作，但从中国学术界的角度来系统考察战后美国对日政策的专著尚未见到。写作本书的目的之一在于填补这个空白，望能起到抛砖引玉的作用。

本书主要论述自 1945 年第二次世界大战结束到 1972 年美国归还冲绳这一时期的美国对日政策。为了能使更多的读者较清楚地了解战后美国对日政策的制订背景和制订过程，本书对美日太平洋战争的爆发以及战争期间美国对日政策的制订作了一些必要的追述与说明。本书是史，不是论，主要侧重于把美国对日政策的制订、内容及实施要点交待清楚，并对美国最高当局内部的决策过程、各种分歧意见加以必要的考证和说明。

本书写作所参考的基本史料主要依据美国政府已经解密或经整理出版的文件档案。其大体可分为四个类别：第一类是收藏在美国国家档案馆的已解密但尚未公开出版的分类档案（“Lot files”），有关美国亚洲和对日政策的文件档案主要集中在 Lot58—Lot 66 编号档案中。其中 Lot 66 编号档案是以缩微胶卷形式收藏的美国国家安全委员会文件档案（1947—1963）。第二类是收藏在杜鲁门和艾森豪威尔图书馆内的总统和重要阁员的文件集。杜鲁门、艾森豪威尔及两位总统任期的国务卿等重要人物的备忘录、通信集、会谈纪要均可以在上述两个图书馆内查到。第三类是经由美国国务院新闻出版局历史学家办公室整理出版的大型系列丛书《美国对外关系》（Foreign Relations of United States）。这是一部由美国官方编辑出版的政府各有关部门已解密的文件档案集，主要按地区、国别分类出版。第四类是由美国大学出版公司。（University Publications of America）公开出版的缩微胶卷——《美国国家安全委员会文件集》，共 6 部分 27 卷。

收藏在美国国会图书馆内的日本战时和战后占领时期的大量外交档案复印件、盟军最高统帅部文件和远东委员会文件，对研究这一问题也大有帮助。国会图书馆中有关美国对日政策的听证会材料更是重要参考资料，60 年代以后，美国国会听证会材料由美国政府印刷局出版发行，在美国各大学图书馆内也可以找到。

除此之外，美国国务院每年还定期或不定期发布《国务院公告》（Bulletin）和编辑出版公开文件集《美国外交政策》（American Foreign Policy），在这两部系列出版物中所刊登的材料都是美国政府公开发表的文件、讲话和备忘录等外交文件，虽然不能充分体现美国外交政策的真实目的，但仍具有重要参考价值。

根据美国国家机密档案文件解密制度，目前所能利用的美国最高决策机构有关对日政策的文件截至 1963 年，因此，在写作本书时，前期主要依据原始档案文件，对美国最高当局内部的决策过程有较深入的阐述，而后期则只能依据公开发表的文件，故写得较为粗略。这也是本书所以只写到 1972 年的原因之一，对此，恳请读者谅解。

美国的机密档案解密制度，在世界各国中尚属较为健全的。从理论上讲，美国最高决策机构（如国家安全委员会、参谋长联席会议、国防部和国务院等）的机密文件于 30 年后解密，研究人员可去美国国家档案馆和国会图书馆自由查阅；也可从美国国务院编辑出版的大型文件集《美国对外关系》中读取。本书的写作在很大程度上借助于大量已解密的美国政府机密文件。但需要特别说明的是：从其 1955 年的文件开始，在已解密的文件档案中，出现了“下面 ×× 段、×× 行或 ×× 字尚未解密”的字样。这些已解密的文件中尚未解密的内容，从上下文来分析，可能包括三种情况：（1）可能有关因公布会严重影响美日两国关系，或伤害日本国民感情的内容；（2）有关美国在日本及亚洲军事调动方面的情况；（3）有关美军在日本的军事装备、设施及核武器配置等情况。这些保留有尚未解密内容的文件，本书仍然有选择地利用了一些，这可能会影响作者或读者对美国有关政策的真实目的的分析 and 判断。故在这里提出，请读者注意。

本课题的研究是国家教委“八五”规划项目，国家教委的科研经费使我在回内收集到大量有关资料。然而，正当我感到第一手的文件档案资料还欠缺时，我又幸运地获得了美国富布莱特基金项目的资助，于 1993—1994 年去美国俄亥俄州的博林格林州立大学从事一年的该专题研究，并得到了 1992—1993 年度全美外交政策史协会主席、博林格林大学历史系著名教授加里 R. 赫斯（Gary R. Hess）的热情帮助，他不仅多次对本课题的研究提出了宝贵的意见和建议，还把他刚刚获得的有关文件档案复印给我。没有赫斯教授的帮助，这本书的写作将是很难想象的。当然，书中观点及疏漏不妥之处，应由我本人负责。

最后，我还要特别感谢美国博林格林州立大学图书馆，密歇根大学亚洲研究中心图书馆，斯坦福大学胡佛研究中心图书馆，和加利福尼亚大学伯克利分校图书馆等，它们为本书的写作提供了很多便利与帮助。没有从这些图书信所收集来的大量原始文件和资料，这本书的写作也是十分困难的。

正值本书修改和定稿之际，美国对日政策又面临一次新的全面调整。这次调整，同历史上的前几次重要调整一样，与中国的形势发展有着密切的联系。1993 年底，国际货币基金组织和世界银行分别依据“购买力平价”的计算标准，认定中国的国民生产总值已接近日本水平，居世界第三位，并将很快超过日本，达到与美国平起平坐的水平。消息传开，“中国崛起论”四起，一些别有用心的人士则大讲“中国威胁论”。1994 年，世界舆论的中心点之一就是探讨中国的崛起可能给亚洲和太平洋地区，乃至整个世界所带来的作用和影响。当然，也不知是否偶然，美国于 1994 年底也开始了“重新界定”日美安全体制的准备工作。其核心是修改和调整自 1960 年以来尚未修改过的日美安全保障条约。1995 年 2 月 27 日，美国国防部发表《东亚安全战略报告》，全面、系统地阐述了美国的亚太政策和对日政策，强调了美日战略同盟是美国亚太政策的关键。美国对日政策的核心是全面巩固和发展与日本的政治与军事关系，强化日美安全保障体制，而美日双方的经济合作与纠纷则

退居次要位置。1996年4月16—18日，美国总统克林顿访问了日本，与日本新任首相桥本龙太郎举行了高峰会谈，会后并发表了《日美安全保障联合宣言》，从而完成了对1960年曾修改过的日美安全保障条约“再定义”的工作。

美日战略同盟、日美安全保障条约是冷战时期的产物。在苏联解体、冷战结束后的今天，美国依然维系这一战略同盟，并再度修改和强化，自然会引起周边国家的不安和关注。尽管《宣言》并没有提出美日共同防卫的对象是中国，甚至还强调了有必要同中国加强合作的意向，但是联系到美国的政要近一时期多次、表示要制裁中国，要用向台湾海峡派遣航空母舰的方式向中国“传达一种信息”等作法，仍不难看到美国安全政策的制订者们是要把日益强大的中国作为美日安全保障体系中的主要防范对象。当然这是我们所最不愿意看到的情况。这种意识形态化的冷战思维方式势必会给亚洲和太平洋地区带来新的不安定因素，也会严重影响世界的和平与稳定。

于群

1996年6月于长春

美国对日政策研究

第一章 历史的追溯

一 美国在亚洲与太平洋地区的渗透和扩张

美国独立时，还是一个典型的大西洋国家。对于绝大多数美国人来说，太平洋及其对岸的亚洲大陆，仍是一个遥远而陌生的世界。然而，在其后不到 100 年的时间里，这个新的国家不仅完成了从大西洋沿岸到太平洋沿岸横贯北美大陆的领土扩张，吞并和“购买”了 600 多万平方公里的土地，而且开始了向太平洋的渗透与扩张。在这一扩张过程中，夏威夷群岛具有重要战略意义。这片位于北太平洋中部，面积约为 1.67 万平方公里的群岛，是美国旧金山以西 3400 公里内唯一的一块陆地，也是美国与日本之间直达航线上唯一的一大块土地。群岛在 18 世纪末欧美殖民者来到之前，约有人口 40 万，主要是属于玻利尼西亚人的卡纳克人（夏威夷人）。1810 年，卡美卡麦哈统一了全群岛，成为夏威夷国王。19 世纪以来，英国、法国、德国和日本也都在觊觎这块土地。美国则利用地理上的优势，在与列强角逐中独占鳌头。美国商船和捕鲸船先是利用群岛的港湾作为停泊、补给站，而后又大肆砍伐岛上珍贵的白檀香木，岛上美国白人移民增加。随后，美国传教士也接踵而来，对当地居民进行“文明”教化。作为殖民开发和“文明”教化的结果，1842 年由白人移民组成了亲美的夏威夷政府，控制了群岛大权，1900 年正式成为美国的准州。美国海军在群岛上的珍珠港建造了太平洋上美国最大的海军基地，从而为美国进入亚洲提供了便利的通道，同时也可作为阻止亚洲人进入北美大陆的重要关口。1898 年在美西战争中，美国又从西班牙手中夺得了菲律宾和关岛，加上从俄国“买”来的阿拉斯加等地，美国在太平洋上的优势战略地位大大加强。当然，这还不是美国在太平洋争霸的最终目标，其最终目标是在太平洋的另一岸：中国及亚洲大陆。正如美国参议员贝弗里奇所鼓吹的那样：“谁控制了太平洋，谁就能夺得世界霸权”，“菲律宾以外，就是中国的广大市场。”

二 美日矛盾与冲突的起源

美国的战略目标，在太平洋上遇到了来自日本的挑战。日本先是在 1904—1905 年日俄战争中击败了俄国，取得了对朝鲜、中国的辽东半岛和对南库页群岛的控制权。在第一次世界大战中，日本又利用列强忙于欧战的时机，抢占了德国在中国山东的势力范围和太平洋上对马里亚纳、马绍尔和加罗林群岛的控制权。这几处位于太平洋中部的群岛虽无实际经济价值，但战略地位却非常重要，它有效地控制了美国通往菲律宾、南亚次大陆和澳大利亚的交通要道，构成了对美国在亚洲和太平洋利益的直接挑战。

对于来自东方日本的挑战，美国作出了强烈的反应：1919 年美国建立了一支由 16 艘战列舰组成的太平洋舰队，正式迈出了建设两洋海军的步伐。与此同时，美国各造船厂开足马力生产，在战后 3 年中，生产了超过世界其他

杜勒斯：《中国 and 美国人》（F.R.Dulles：China and American），普林斯顿大学出版社 1946 年版，第 99 页。

海上强国同一时期生产总和的各类军舰。美日两国在太平洋上所表现的战略利益冲突，反映了这样一个严峻的现实：从地缘政治的角度出发，双方都需要控制西太平洋，日本不能容忍一支实力不断增强的庞大美国远洋海军威胁它生死攸关的海上供应线；美国也不能允许日本控制东亚和西太平洋，因为这会威胁美国在亚洲和太平洋的战略利益。同样，美日两国都渴望取得对中国市场的控制权。

为了解决这个事实上根本无法解决的矛盾，美国还是首先选择了外交谈判的途径。1922年华盛顿会议的召开，就是美国试图利用英、法等欧洲盟国的配合，限制日本在亚洲和太平洋地区扩张的能力与野心。华盛顿会议的结果是美国实力外交政策的一次胜利：美国联合欧洲列强，共同压制日本，以国际条约的法律形式迫使日本部分地放弃了在第一次世界大战期间用武力攫取的殖民利益，确立了美国对日本的海军优势，而日本则取得了美国不继续在太平洋中部岛屿设防并建造海空军基地的许诺。

华盛顿会议只是在形式上暂缓了美日之间的矛盾，实际上却根本无法消除美日之间为争夺对太平洋的控制权而存在的根本利害冲突。《九国公约》和《五国海军协定》等文件的墨迹未干，日本就在其修改后的帝国国防方针中，将美国列为第一假想敌国，制订了对美作战的计划和目标。当然，日本统治集团清楚，要想彻底击败美国，取得对太平洋的完全控制，必须建立起强大的现代化工业。而正是在这一点上，日本受到了自身地域与资源的限制，必须从海外进口大量的工业能源和资源。更不幸的是，日本正是从自己最大假想敌——美国那里获得石油和钢铁等对现代工业兴衰攸关的原材料。很明显，日本迫切需要寻找新的原材料供应源，以摆脱这种在战略发展上极为不利的地位。

从总体上来讲，日本可获得的新原材料供应源有三个：第一个是中国；第二个是苏联的西伯利亚和远东部分；第三个是英、法及荷兰在南亚次大陆的殖民地与势力范围。在这三个来源中，日本首先选择了中国。因为入侵苏联的远东和西伯利亚地区既要冒与强大的苏联爆发战争的危险，又要付出大量资金和时间对西伯利亚和远东地区进行开发和钻探，这显然不是一个好的选择；而把侵略矛头指向富饶的南亚次大陆，虽可获得廉价的原材料，但也要面对英、法等欧洲强国的联合反击，在当时日本尚没有做好这方面的战争准备。而侵略中国则不能发生与欧洲列强及苏联的直接利害冲突，并能实现日本双方面的战略利益：一是获得日本所急需的原材料和廉价劳动力；二是可以中国作为向北进攻苏联或向南进攻印度支那和东南亚的支撑点。当然，如果中国是容易屈服的话，日本也许会实现上述双重的战略目的，但是，日本所发动的侵华战争激起了中国人民的坚决反抗，为此，日本付出了沉重的代价：不但没有实现自己的战略利益，反而把陆军大部陷入了中国人民抗日战争的汪洋大海。在国际上，也遭到了绝大多数爱好和平国家的愤怒谴责。

对日本在中国的侵略行为，美国的心情是复杂的：一方面，它不愿意看到中国很快就被日军征服；另一方面也不愿意日本从中国很快抽出身来，把侵略矛头指向印度支那和东南亚。而日本在中国陷入一场持久战则正是美国最理想的局面。富兰克林·罗斯福在日军全面侵华的七七事变后所发表的“隔

泰勒·撒迪厄斯：《政治家和海军上将：寻求远东海军政策》（Tuleja.Thad-deus：Statesmenandadmirals：QuestforaFarEasternNevayPolicy），纽约1963年版，第134页。3-J·

离演说”，很形象地表明了美国亚洲太平洋政策的实质，即一方面不采取直接和有效的方式来支援中国的抗日战争，另一方面又试图联合国际社会把日本的侵略战火“隔离”限制在中国大陆，借中国人民的抗战来拖住日本侵略者的后腿。当然，为了防止中国国民党政府倒向日本，美国还是在必要的时候，向中国政府提供了一些财政和军事援助。

美国除了向中国提供有限的支持，以确保中国政府能将抗战坚持下去外，手中还有一张重要的王牌，这就是对日本实行全面的禁运。基于日本主要战略物资（如石油、钢铁、铝、橡胶）大部依靠美国、英国及荷兰的供应，那么如果美国认真地执行对日全面禁运的话，日本也许会束手就范，老老实实地从它侵略的国家和地区退出；与之俱来的还有更高的风险，那就是日本可能会困兽犹斗，选择直接同美国开战的方式来解救这一困境。正因为如此，美国在日本扩大侵华战争时，非常小心地、试探性地使用禁运这一招。美国政府的这一方针，反映了罗斯福总统的全球考虑。罗斯福在研究对日实行贸易禁运的政策可行性时，曾咨询积极主张对日实行全面禁运的美国内政部长伊克斯，“请告诉我，如果（禁运）这件事打破了微妙的平衡，并促使日本进攻俄国或者进攻荷属东印度群岛时，还会作出这种判断吗？”十分明显，罗斯福此时仍在坚持“大西洋第一，太平洋第二”的战略方针，尽量避免在太平洋上与日本发生直接的对抗与冲突。

三 美日矛盾激化

第二次世界大战爆发后，特别是在法西斯德国横扫西欧大陆，荷兰、法国沦陷，英国被困在孤岛的形势下，日本似乎看到了解决帝国发展前途的一线曙光，因为法属印度支那和荷属东印度群岛形成了一种暂时的真空，英国此时也根本不可能再抽身顾及其在远东的利益，于是日本迈出了向印度支那侵略扩张的步伐。1940年8月，日军进入法属印度支那北部。更为严重的是，9月27日，德意日在柏林签署了军事同盟条约，其中第三条即直接警告美国不得卷入欧洲和亚洲的战争。对此，美国政府认为这是一个极为严重的事件。在10月4日举行的内阁会议上，罗斯福分析了德意日三国军事同盟条约签订后美国所面临的形势，会议决定美国“要做点实际的事，让日本明白我们是认真的，我们一点儿也不怕官”。罗斯福在与国务卿赫尔多次协商后，决定了美国对日政策的四原则：（1）避免在太平洋发生公开斗争，以便集中全力援助英国和加强自己；（2）对日本要维护美国的一切权利和原则，继续美国的经济压力，援助中国，但不把日本推到它的军方要求战争的地步；（3）让日本了解美国在太平洋是强大的，而且正在加强总的力量；（4）不能让日本得到这样的印象，即在需要时美国也不会使用自己的力量，但在同时，克制与它的争吵，让讨论和协议之门敞开。进入1941年后，美日之间的矛盾更加尖锐，但由于双方都没有做好太平洋战争的准备，故开始了美日秘密会谈。

约瑟夫·拉希：《罗斯福和丘吉尔，1939—1941》（Joseph Lash：Roosevelt and Churchill 1939—1941），纽约1976年版，第330页。

威廉·兰格等，《未宣之战，1940—1941》（William Langer, S.E. Gleason：The Undeclared War, 1940—1941），纽约1953年版，第36页。

赫尔：《赫尔回忆录》（Hull, Cordell：The Memoirs of Cordell Hull），纽约1948年版，第991—992页。

在会谈过程中，虽然美日双方都几次修改各自的方案，但终因距离相差太大而无实质性进展。7月23日，日军进入印度支那南部，这种“不啻与美英一战”的武力南进政策遭到了来自美国的强硬反应。罗斯福于7月24日警告日本驻美大使野村说：“如果日本继续向荷属东印度群岛推进，那就是远东的全面战争。”7月26日，罗斯福发布行政命令，宣布冻结日本在美的一切资产，对日实行全面禁运。11月26日，美国国务卿赫尔向日本大使野村递交了被日本认为是“最后通牒”式的《美日协定基本纲要草案》（即所谓“赫尔备忘录”），其内容之严峻是前所未有的，例如：要求日本无条件从中国和法属印度支那撤走一切陆海空军和警察部队，不承认伪满洲国和汪伪政权，放弃日本在华各种权益，实质上放弃德意日三国军事同盟等。对于日本统治集团来说，这些要求是绝对难以接受的，因为这意味着日本要放弃十多年来在亚太地区所获得的全部权益。而美国人当时还不知道的另外一个更重要情况是，日本偷袭珍珠港的强大联合舰队，已在“赫尔备忘录”递交前一天（即11月25日），离开了在千岛群岛的基地，向美国的夏威夷方向驶去。一场酝酿已久、不可避免的美日太平洋战争终于逼近了。

第二章 第二次世界大战期间美国对日政策的制订与实施

一 美国对日政策的最初考虑与构想

太平洋战争爆发后，美国战前对日政策的基本原则当然面临着重新制订的必要，特别是在美国全国上下都因珍珠港事件的刺激，掀起了一阵又一阵要对日本进行报复性战争的狂热浪潮冲击下，当时连英国人都担心美国的全球战略思想可能有急剧转变，即放弃先前美英两国所达成的共识：首先对付德国，然后再集中全力来对付日本。但美国最高决策集团在权衡了美国经济与战略安全利益后，仍然坚持“大西洋第一，太平洋第二”的原则，对日政策的主要着眼点是在军事上彻底打败日本。按照这一总的原则，罗斯福指示其军事参谋官员制订了美国的太平洋作战计划，致力于联合中、英等盟国共同对日作战。美国最初的太平洋作战计划包括两方面内容：一方面命令美太平洋舰队重点防卫澳大利亚和太平洋中部的美军战略基地；另一方面增加对中国抗日战争的援助。罗斯福曾认为美国可以指望经过正规训练和装备的国民党军队来击败日本的大部分地面部队。除军事作战计划外，美国总体对日政策依然处于模糊状态。

随着战争形势的变化，特别是当德意日法西斯集团败局日益明显后，美国战后对日政策的轮廓也逐渐清晰起来。1944年1月，美国国务院设立了战后计划委员会，专门负责美国战后对德、对日政策的制订。1944年4月17日，该委员会在一份PWC—110a号文件中首先提出了战后美国要对日本实施军事占领的目标。5月4日，该委员会又颁布了美国战后对日政策的第一个计划蓝本，这就是名为“美国对日目标”的PWC—108b号文件，文件明确了美国战后对日政策的基本目标是：（1）使日本不再成为对美国及太平洋地区各国的威胁；（2）为了美国的利益，将在日本建立尊重别国权利和日本国际义务的政府。为了实现这两个基本目标，文件还提出了战后对日处置的三点基本设想：“第一点是日本应作为一个整体来对待，不应分割，日本从其他国家掠夺来的领土应归还各该国；第二点是日本政府作为一个主体，在军事占领时期应停止活动，亦终止其制订政策的职能。枢密院、内阁、国会、元帅府和军事参议院应予解散。陆军省、海军省、军需省、大东亚省应予废除。外务省可在盟国民政官员指导下行使日常的行政职能，其政策事务则应请示（美国）国务院。但内务省、大藏省、司法省、交通运输省、农商省、文部省、厚生省等行政机构则可以继续工作……；第三点是所有对日作战的联合国应参加对日本的占领和管制。”

《美国对日目标》对日本最敏感的天皇制问题未作明确表述，认为“既然日本人几乎狂热地崇拜天皇，从外界试图消灭天皇制很可能归于无效。仅仅废黜天皇是不会消灭天皇制的”，《美国对日目标》设想了保留天皇的三种作法：（1）不再给予职权；（2）重新给予全部职权；（3）给予一部分职

美国国务院：《美国对外关系》（Foreign Relations of the United States）1944年，第6卷，美国政府印刷局1976年版，第1230页。

美国国务院：《战后对外政策的准备，1939—1945》，国务院出版物第3580号，总体外交政策系列第15号，第78—80页。·9·

权。认为在对待天皇制问题上“盟国军事占领当局应尽量采取灵活的做法”。《美国对日目标》设计日本战后发展可分为三个阶段：第一阶段是对日本实施军事占领，作为对其发动侵略战争的报复，使之接受占领下的严格训练；第二阶段是实行严密的监督，随着日本表示与别国和平共处的愿望和能力，对其逐渐放松限制，军事占领政府将可能由其他管理机构取代；第三阶段是使日本在和平的各国国民中恰当地完成自己的责任，也就是接近美国最终目标的时期。《美国对日目标》还认为军事占领时期的长短及对日本战后处置将在很大程度上取决于日本实际表现行为。

战后计划委员会的政策奠定了美国战后对日政策的雏形。12月7日，美国国务院、陆军部和海军部协调委员会(SWNCC,以下简称“三部协调委员会”)经讨论基本认同了上述原则，并将其修改稿作为三部协调委员会 SWNCC16号文件发表，成为美国战后对日本政策的第一个正式官方文件。

纵观上述美国对日占领政策的制订过程，可以清楚地看到，美国对日政策的根本战略目标是：使日本不再成为对美国及太平洋地区各国的威胁，为了确保这一战略目标的实施，美国需要与战时盟国一道，实行对日本的军事占领，强制对日本进行内容广泛的改革与改造，清除军国主义和法西斯势力与影响；同时，鉴于日本是美国在亚太地区最主要和最危险的敌人，美国对日本也怀有惩罚其战争行为，削减其总体实力，使日本不再能成为美国在亚太地区危险的竞争者的切身利益要求。

二 美国对日政策的战略调整（1）

从1944年底到1945年初，德国法西斯的毁灭指日可待，打败日本也已成定局，战时由不同社会制度国家所组成的反法西斯同盟的共同基础日渐消失，美苏间的矛盾与竞争则愈演愈烈。这种变化使美国的战后对日政策也作出了相应的重要调整，这就是：为确保美国实现其亚洲和太平洋地区的战略利益，完成对日本的全面改造，防止苏联势力在亚大地区的渗透和扩张，美国必须实现对日本的单独军事占领。

在规划与设想战后对日政策时，美国并没有认真考虑苏联因素可能会对其政策的制订与实施所带来的干扰和影响，相反，出于尽早结束战争和最大限度地减少美军士兵的伤亡的考虑，美国还以牺牲中国和日本的利益为诱饵，换取苏联参加对日作战。但是，随着战场形势的日趋明朗，特别是在德国无条件投降和美国在太平洋突破日本半圆形防卫圈的最后一道海外防线，直逼日本本土之后，有鉴于德国的分区占领及欧洲势力范围划分等一系列问题，美国的政策制订者们需要重新考虑对日作战和战后对日处置等一系列具体而又迫切的问题。从大的方面来看，美国调整其对日政策，主要表现在两个方面：

第一，修改“无条件投降”原则，以保留天皇制为诱饵，力争使日本单独向美国投降。

无条件投降原则是美国最先提出来的，它曾是罗斯福总统生前一直坚持与提倡的最重要原则之一。

早在太平洋战争爆发后不久，美国助理国务卿戴维斯领导的战后对外政策咨询委员会下设的安全问题小组委员会，在1942年3—5月，经几次讨论研究，从彻底击败法西斯集团，根除法西斯主义政治基础的战略考虑出发，

向罗斯福总统提出了德国和日本应实行无条件投降的建议，“从可以迫使主要战败国无条件投降这一假定出发着手讨论停战时期事宜，表明这样的观点：同意大利谈判停战以便把它拖出战争，或许值得一试；但就德国和日本而言，只有无条件投降才能接受”。这一观点，得到了罗斯福总统的赞同。1943年1月7日，罗斯福在动身前往卡萨布兰卡与丘吉尔、戴高乐会谈之前，又与美国参谋长联席会议的军方人员探讨了这一问题，得到了军方的支持。1月23日，罗斯福与丘吉尔在卡萨布兰卡联合举行了记者招待会，罗斯福在会上首次向全世界宣布了盟国对法西斯国家作战直至其无条件投降的原则。他说：“消灭德意日的战争力量，就是要德意日无条件投降。那意味着未来世界和平得到合理的保证。它并不意味着毁灭德意日的人民，但它的确意味着这些国家以征服和奴役别国人民为基础的那种哲学的毁灭。”

2月12日，在白宫为纪念林肯诞辰而举行的记者年会聚餐会上，罗斯福考虑到有些人可能没听到他在卡萨布兰卡的讲话，故又对来自世界各地的记者说：“我们同任何轴心国政府或任何轴心国的派别组织打交道的唯一条件，就是在卡萨布兰卡已宣布过的‘无条件投降’。”

10月30日，在莫斯科举行的中苏美英四国外长会议上，无条件投降原则得到与会各国的认同，并明确登载在《中苏美英四国关于普遍安全的宣言》中，称四大国“一致决心遵照1942年1月1日联合国宣言及以后历次宣言，对他们现在分别与之作战的轴心国继续敌对行动，直至各轴心国在无条件投降的基础上，放下武器时为止”。12月，中美英在《开罗宣言》中再次明确这一原则，称三大国“与其他对日作战的联合国目标一致，都坚持进行为获得日本无条件投降所必要之重大的长期作战”。

尽管无条件投降原则已成为联合国对法西斯集团作战的最基本原则，但在美国统治集团内部（如国务卿赫尔、陆军部长史汀生和美国前驻日本大使格鲁等人）则一直存在着反对或对其持有异议的势力，特别是对日本天皇的处理问题。格鲁认为，必须通过天皇，才能使日本的军队有秩序地投降；只有天皇一个人有必要的威信能命令士兵们放下武器。格罗写道：“我很清

美国国务院：《美国对外关系》（Foreign Relations of the United States）“华盛顿会议和卡萨布兰卡会议”，1943年，美国政府印刷局1966年版，第506页，页下注。

《美国对外关系》“华盛顿会议与卡萨布兰卡会议”，1943年，关于罗斯福、丘吉尔记者招待会的记录，第726—731页。上述讲话是罗斯福脱稿讲的，但其讲话与原稿的内容大意基本相同，原稿为：“总统和首相，在对世界战局进行了一面的研讨之后，比以往任何时候都更坚定地认为，只有彻底消灭德国和日本的战争力量，世界才能获得和平。这包含着一条简单的准则，即这场战争的目标是德意日三国无条件投降，三国无条件投降意味着世界世代代的和平有了一个合理的保证……”参见该卷“罗斯福记者招待会讲话稿”，第836—839页。

舍伍德：《罗斯福与厘普金斯，二次大战时期白宫实录》下册，商务印书馆1980年版，第330页。

《反法西斯战争文献》，世界知识出版社1950年版，第137页。

《国际条约集（1934—1944）》，世界知识出版社1961年版，第407页。

赫尔主张日本人可自行决定自己未来的政治体制。参见赫尔1944年3月21日和4月9日谈话记录。美国国务院《国务院公告》（Department of States Bulletin of March 25, 1944, of April 5, 1944）1944年3月25日和4月15日，第275、335页。

史汀生主要从在军事上减少美军损失来考虑，特别是在瓜达尔卡纳尔岛和塞班岛战役之后，日本人的疯狂抵抗，使一些美军将领感到，如坚持无条件投降，会加大美军伤亡和延长战争。

楚地知道，到了日本应该投降的时候，只有天皇能促其实现；也只有他颁布诏书，即日本人所认为神圣的文件，才能使投降生效。”格鲁还认为，战后为了维持日本国内的社会秩序，也需要保留天皇。1944年4月，他在致国务卿赫尔的备忘录中写道：“如果在最后胜利之后，按一般常理，我们要在日本国内利用现有的有利条件去维持日本的秩序（这与维持武力崇拜不同），那么企图废弃或撇开天皇制度，据我判断，就只会妨害我们实现我们的最后目的。如果我们坚持这样做，这种决定只能引起混乱。”

格鲁等人的这些主张，遭到了美国公众舆论和国会议员们的强烈反对。他们认为，为了严惩日本偷袭珍珠港的卑劣行为，必须取得对日作战的完全胜利；为了取得战后稳定的和平，根除日本军国主义的基础，也必须制造政治上的真空。来自密执安州的参议员罗伊·伍德罗夫在1944年8月30日的国会发言中，援引了一位美国海军上尉米勒·弗里曼的文章驳斥格鲁说：“保存天皇这种神话式的人物，就意味着没有战胜日本；因此，也就意味着同日本还要发生一次战争。”

面对美国国内舆论，特别是国会议员们的反对，格鲁等人也不得不收敛一下，特别是在1944年12月4日，罗斯福决定提名格鲁为副国务卿，在需要获得参议院投票通过的形势下，他被迫退却。12月12日，格鲁在向参议院作述职发言时，拒不承认自己以前所坚持要保留天皇的主张，反而说什么：“我从来没有表示赞同战后保留日本天皇，也没有表示赞同战后废黜日本天皇，我想等待和观察，我相信这将会成为简单的常识。”

1945年2月7日，日本战败早成定局，为了明确美国内部各部门在日本投降时和投降后的职责与权限，并协调美国与其他同日本作战的盟国间的行动，美国三部协调委员会颁布了题为“日本无条件投降”的SWNCC21号文件，其中包括5个附件草案：（1）“日本天皇投降公告”；（2）“日本无条件投降书”（将由日本天皇和日本帝国武装部队最高司令官签署）；（3）由联合国武装部队总司令签发的“第一号公告”；（4）由联合国武装部队总司令签发的“总命令第一号”；（5）由联合国武装部队总司令签发的“总命令”。文件规定了日本无条件投降书要由日本天皇和帝国武装部队最高司令官签署；日本无条件投降的范围不仅包括日本本土，而且包括日本侵占的海外全部地区；安全照料和移交盟军战俘以及日本陆海空三军投降的具体操作事项等。由于该文件主要是从军事方面来规定日本无条件投降的具体条款，战后对日军事管制和日本天皇地位问题尚未涉及。

1945年3月1日，当罗斯福向国会通报雅尔塔会议情况时，依然强调日本无条件投降原则：“日本的无条件投降同德国的战败是一样重要的。”“因为，日本军国主义必须像德国军国主义一样被彻底铲除。”

综上所述，可以清楚地看到，罗斯福生前，尽管美国国内有些人对无条

约瑟夫·格鲁，《动乱年代》（Josephc, Grew, TurbuleutEra），波士顿1952年版，第1406页。

哈佛大学：《约瑟夫·格鲁文件资料集》（Josephc.GrewPapers）第6卷，第86—87页。

美国国会：《国会档案》（U.SCongress：CongressionalRecord）第90卷，第139期，第A4113—4115号。

世界和平基金会：《美国外交关系文件集（1944—1945）》（DocumentsonAmeri-canForeignRelatlons，1944—1945）普林斯顿大学出版社1976年版，第226—229页。

《美国对外关系》1945年，第6卷，美国政府印刷局1974年版，第521—529页。

《罗斯福选集》，商务印书馆1982年版，第519页。

件投降原则持有异议，但美国依然排除干扰，遵循罗斯福总统所计划和倡导的方向前进，坚定不移地执行要求日本无条件投降政策，把战争一直进行到日本彻底垮台为止。

罗斯福病逝后，副总统杜鲁门继任总统，这使美国对外政策的制订与实施出现了一些调整和变更。其原因之一是：杜鲁门任副总统期间，主要职责是协调国会与总统之间的关系，处理外交事务的经验不多，这使其在就任总统后的一段时间里，主要依靠国务院的咨询来决定美国的对外政策。这种情况使国务院全盘负责远东事务的副国务卿格鲁对美国对日政策的影响力逐渐增大。当然，这不是美国重新考虑修改其外交政策的主要原因。促使美国调整关于日本无条件投降原则的主要原因是出于美国在亚太地区实现其国家利益的考虑。1945年5月8日，法西斯德国的战败投降本是一件有利于全世界各国人民的好事，但随之而来的德国分区占领以及欧洲势力范围划分等一系列问题，使美国统治当局感到了苏联影响的严重性。因此如何在最后打败日本及对日本战后处置等问题上，最大限度地扩大美国的作用与影响，避免苏联的过多过深介入，就成了美国优先考虑处理的关键性问题，而无条件投降原则则成了从属于这个关键问题的次要条件了。怎样修改和如何利用无条件投降原则能够最大限度地实现美国的战略利益，美国统治当局自然要优先研究和考虑。

正是在这种大的形势背景下，格鲁等人再次向关于日本无条件投降原则发起了攻势。5月28日，格鲁在与总统特别顾问塞缪尔·罗斯曼会晤后，提出了一个向总统汇报的备忘录（史称《格鲁备忘录》），重提有条件的日本“无条件”投降原则。《格鲁备忘录》首先重申了美国要实现的战争目的：“彻底击败日本，使之无法再次威胁世界和平，这意味着要摧毁日本的战争工具，以及日本制造这种工具的能力。日本的军事机器必须完全摧毁，日本的军国主义崇拜必须被完全消灭。”然后笔锋一转说：“出于减少美国人牺牲方面的考虑，我们必须在不牺牲我们上述原则和目的的情况下，认真地考虑行动的每一步，从而使日本的无条件投降更容易些。”“当然，我们无法预言日本人可能会做些什么，但是我们必须牢记，日本是一个疯狂的民族，他们会战斗到最后一寸领土和最后一个人，如果他们这样做的话，美国为此所付出的生命代价将是难以预料的。”《格鲁备忘录》最后建议说：“对于日本人来说，无条件投降的最大障碍是他们认为要摧毁或从根本上废除天皇和天皇制。所以，如果现在给他们一点暗示，使日本人将被允许在战后自行决定自己国家的政治体制，将能使日本人在极不情愿的情况下投降时保存一点面子。”

这个备忘录很受杜鲁门的青睐，他认为“似乎是一种真知的见”，故马上建议格鲁召集一个由陆军部、海军部、战争情报部和国务院的主要负责人参加的会议，专门讨论这一问题。5月29日上午，会议在五角大楼史汀生办公室召开。史汀生、海军部长福莱斯特和马歇尔均表示同意这一原则：即美国无意决定日本战后的政治体制，这一决定将留给日本人自己。但出于军事方面的考虑，他们认为现在由总统去作这样的声明，是不合时宜的（美国尚没有做好全面进攻日本本上的准备；原子弹也没有实验成功，故一旦日本

《美国对外关系》1945年，第6卷，第545—546页。

《杜鲁门回忆录》第1卷，三联书店1974年版，第354页。

人拒绝，美国则缺乏强大的后继手段)。这一原则声明现在应该保密，等到日本一旦拒绝投降，美国又做好全面进攻日本本土时再发表。下午格鲁就向杜鲁门汇报了会议情况，说明了军事领导人的建议。杜鲁门表示接受史汀生等人的建议，并于6月1日向国会通报了这一情况。美国仍坚持实施要求日本无条件投降的原则。

6月11日，三部协调委员会按既定方针，制订了名为“战后初期美国对日政策”的SWNCCI50号文件。在基本条款第二项“无条件投降或被彻底毁灭”中规定：“在日本无条件投降或被彻底击败后，由盟军最高统帅行使日本帝国国内和国际事务的权力。日本天皇的宪法权力将被中止，所有涉及参与制订或执行国家政策的政权机构的权力将被中止，在军事占领当局行使权力时期，他们的职权将由军事占领当局承担。”这是一份明确表示战后将由军事占领政权取代日本天皇和各级政府的美国官方正式文件，它的基本精神仍然与罗斯福总统生前对日政策的总体构想保持着一致。

正当美国统治集团内部忙于讨论研究日本无条件投降及战后军事占领与管制等有关问题时，日本统治集团内部也在利用苏联尚未参加对日作战的契机，开始了频繁的求和调停活动。6月18日，日本最高作战会议的6个高级成员召开秘密会议，同意通过苏联的调停来谋求和平，并争取至少要保证得以保存君主政体的条款。7月10日，日本派近卫为特使赴苏，以充分考虑俄国在东亚的要求为条件，希望苏联从中进行调停。7月12日，日本外相东乡给日本驻苏大使佐藤尚武用早就被美军破译的密码拍了一封似乎是有意给美国人听的电报，称：“陛下深为担心，战争的延续只会增加交战国千百万无辜男女难以言述的深重苦难，故十分渴望尽早结束战争，然而要是美英两国坚持无条件投降，日本将被迫战斗到底。”此电报当然被美情报人员监听到并上报给杜鲁门总统。日本政府的这些举动，引起了美国的深切不安。新任国务卿贝尔纳斯认为，日本政府所以不与瑞典或瑞士接头而与苏联人接头，目的就是向苏联表示日本现在准备全部应允苏联在远东的要求。“如果此时美国再以宣布放弃无条件投降原则来结束战争，日本人可能会向俄国人投降，或者至少通过俄国这个渠道来投降”，这将大大削弱美国已经取得的在对日问题上的优势地位。

日本人的求和行动和苏联因素的牵制，使美国陷入了进退维谷的困境：一方面希望放宽日本投降条件，使日本在苏联未宣战之前向美国投降；另一方面又害怕放弃无条件投降原则后，日本会选择向苏联投降，让苏军进驻日军占领地区，从而使苏联人“渔翁得利”。美国人相信，也许国内正在加紧

《美国对外关系》1945年，第6卷，第546—547页。

《国务院公告》1945年6月3日，第999页。

加濑俊一：《走向密苏里号的历程》（Toshikazu Kase: Journey to the Missouri），耶鲁大学1950年版，第184、193页。

加濑俊一：《走向密苏里号的历程》，第184、193页。

国际军事法庭、远东、东京，1946年：《诉讼记录、证物、审判，保留不同意见的判决，预审、各种文件》（Record of Proceedings, Exhibits, Judgment, Dissenting Judgment, Preliminary Interrogations, Miscellaneous Documents）（以下简称《法庭记录》）“证物”第2696号。

参见史密斯：《美国战略情报局始末》，国际文化出版公司1988年版，第352—358页。

小查尔斯·米：《在波茨坦的会晤》，第114页。

实验的原子弹会帮助自己解脱这种困境。正是在这种复杂的情况下，美国关于日本无条件投降的决策变得动摇不定。7月2日，美国陆军部长史汀生

向杜鲁门递交了一份备忘录，其中包括后来发表的《波茨坦公告》草案。草案有这样的条款：“如果日本不立即投降，战争将加速并加强。”但在7月16日原子弹实验成功后，美国方面相信靠原子弹就足以使日本人放下武器投降了，故又电告已动身前往波茨坦的贝尔纳斯，把上述条款又从草案文本中删去了。7月26日，中美英公布的《波茨坦公告》没有涉及战后日本天皇的地位及政治体制等方面的问题，成了一份最令世人引起争议的重要文件。《公告》一方面呼吁日本要“无条件投降”——否则就要遭到“彻底毁灭”；但同时又提出一系列条件，如许诺：日本士兵在放下武器后能平安返回家乡（第9条）；允许日本保留非军事工业，以维持其经济；允许日本得到进口的海外原材料，并同意其最后参加国际贸易（第11条）；还规定：一旦“日本人民根据他们自由表达的愿望”建立起一个“爱好和平的负责的政府”以后，盟军就结束对日本的军事占领（第7、12条）。

严格讲来，这些条件比向法西斯德国提出的任何一个条件来，吸引力都大得多，但对日本来说，其最关心的问题仍不明确：天皇今后的地位究竟怎样？他是战犯还是继续让他留任作为日本政府名义上的首脑？正是由于这种含糊不清，日本内阁决定在接受《公告》条件之前，再一次试图通过莫斯科的帮助，获得对《波茨坦公告》条件的解释性说明，并在可能的情况下，设法把条件降低。7月30日，佐藤在与苏联副外长洛佐夫斯基会面时说，要日本无条件投降是办不到的；但是，假如日本的体面和生存能得到保证，日本准备“以重大的妥协条件”来结束战争。同日，日本首相铃木仍对记者们讲，日本将不理睬《波茨坦公告》，“按既定方针把大东亚战争进行到底”。日本一家在新加坡出版的英文报纸甚至宣称：“如果敌人想结束战争，那么，让他们向日本投降吧。”

日本的作法，使美国政府认为日本已明确拒绝了《波茨坦公告》，所以杜鲁门作出了使用原子弹的决定。8月6日，美国在日本投下的第一颗原子弹在广岛上空爆炸，这颗原子弹与其说是震动了日本，还不如说是震动了苏联。苏联在波茨坦会议期间曾表示，要到8月下旬才能做好进攻日本的准备，而且说苏军是否进入中国东北地区将要依据当时正在与国民党政府谈判取得圆满结果为前提（该条约在8月14日才签订）。但原子弹的爆炸，使苏联感到日本极有可能在苏联参战前就宣布投降了，那样苏联也就没有理由再进入

《赫尔回忆录》第1593—1594页；贝尔纳斯：《坦率的话》（James F. Byrnes：Speaking Frankly），纽约1947年版，第206页。

徐康明认为《公告》“实际放弃了同盟国历来坚持的全面无条件投降的正确主张”。参见徐文，《世界史研究动态》1985年8期和1988年1期；黄瑞方认为《公告》明确规定，日本政府“必须无条件投降”。参见黄文，《湖北师范学院学报》1985年4期。日本内阁在接到《公告》时，也对其有不同的理解，外相东乡认为《公告》还是提出了“有条件的和平”；但军方则认为根本看不出有什么可接受的条件。参见：东乡在国际军事法庭的证词，《法庭记录》“证物”第35785号。

罗伯特 J·C·布托：《日本投降的决定》（Robert J·C·Butow：Japan's Decision on Surrender），斯坦福大学出版社1954年版，第142—143页。

东京国际法庭：《法庭记录》“证物”第2704号

《昭南新闻》（Syonnan Sinbun）1945年7月30日。

中国东北，取得作为对日作战的那些权益了。于是苏联 8 月 8 日匆忙宣布：自 8 月 9 日零时起，苏联将对日宣战。8 月 9 日，中国共产党向八路军、新四军和其他抗日人民武装力量发出向日寇总攻的命令。美国又在长崎投下了第二颗原子弹。在这种四面楚歌、完全绝望的形势下，日本决定有条件地接受《波茨坦公告》。8 月 10 日，日本通过瑞典和瑞士公使向中美苏英四国政府转交了乞降照会，同时通过电台向全世界广播：“日本政府准备接受 1945 年 7 月 26 日，由美国、英国以及中国政府，以及后来由苏联政府签字的，在波茨坦发表的联合公告所列举条款，但应取得如下谅解即上述公告并不包含任何足以损害天皇作为君主的特权的任何要求。”

日本政府的乞降照会，再次在美国政府内部引起争议。因为这又涉及到是否要坚持日本无条件投降的原则，是否保留天皇地位的核心问题。为此，杜鲁门总统召集有关人士专门讨论这一问题。杜鲁门首先提出：“我们是不是把这个消息看作是东京接受《波茨坦公告》的表示呢？我国有许多人认为天皇是日本政治制度下不可分割的部分，我们曾保证要摧毁这种制度，我们能不能一面保留天皇同时却指望消除日本的好战精神呢？我们能不能把附有这样大的‘保留条件’的答复当作我们不惜进行战斗以求实现的无条件投降呢？”杜鲁门的这一态度表明：（1）他和他的政府要员们清楚地知道日本人的乞降照会在与盟国当局谈“条件”；（2）美国政府尚没有明确的答复；（3）美国政府并不想马上就对日本的乞降照会作出简单接受或拒绝的答复。参加会议的史汀生和参谋长联席会议主席李海从减少美军士兵损失，加快结束战争的军事角度出发，主张接受日本的乞降照会；而国务卿贝尔纳斯则从政治的角度出发，以一个职业外交家的身分辩解说：“在目前的环境下，提出条件的应是美国而不是日本。”故不应接受日本的乞降照会。最后海军部长福莱斯特尔提议，美国是否可以一方面在答复中表示愿意接受日本投降；但同时用能彻底实现《波茨坦公告》的意图和目的的方式来确定投降条件。

由于福莱斯特尔的建议最能体现美国此时的战略目的，故杜鲁门决定请贝尔纳斯起草一个美国政府的答复文本，以表达福莱斯特尔的建议精神。贝尔纳斯心领神会，在答复文本中准确地贯彻了这个精神：一方面拒绝了日本要求无损于天皇最高特权的条件，称“自投降之时刻起，日本天皇及日本政府统治国家的权利，即须听从于盟军最高统帅，该最高统帅将采取其认为适当的步骤以实施投降条款”；另一方面又给了日本人一个退路，称“按照《波茨坦公告》，日本政府的最后形式将依照日本人自由表达的意愿确定之”。因为美国政府知道，日本人当然不会废除日本的精神支柱——天皇，所以这实际上是一种明显的暗示，用来迎合日本乞降照会中的部分条件。

此外，美国还放弃了要求日本天皇亲自参加签署投降书的条件，在罗斯福生前拟定的 SwNCC21 文件中规定，要由天皇和日本帝国武装部队最高司令官两人共同签署无条件投降书；在美国 8 月 10 日发给各主要盟国征求意见的电报中，仍坚持“天皇和日本最高统帅部须签署为执行《波茨坦公告》条款

《美国外交关系文件集（1945—1946）》，第 10 页。

《杜鲁门回忆录》第 1 卷，三联书店 1974 年版，第 367 页。

《杜鲁门回忆录》第 1 卷，三联书店 1974 年版，第 367 页。

美国国务院：《占领日本：政策与进展》（Occupation of Japan: Policy and Progress），国务院出版物第 2671 号，美国政府印刷局 1947 年版，第 57—58 页附录。以下简称《占领日本》。

所必需的投降条件，向日本所有的武装部队发布停止作战，交出武装的命令”。但在8月11日发给日本政府的正式答复文本中则改为：“天皇必须授权并保证日本政府和日本帝国大本营签署必要的投降条款……”这种变化也是美国精心策划允许日本有条件投降的重要步骤之一。

8月12日，三部协调委员会为了适应形势的新变化，匆忙颁布了SwNCCI50/2号文件，对SwNCCI50号文件进行了修改。在“基本条款”第二项中删去了“无条件投降或被彻底毁灭”的标题，改为“盟国的权力”；删去了“天皇的宪法权力将被中止”等文字，改为“自投降之时起，天皇和日本政府的权力应从属于盟军最高统帅”。这里特别应提出注意的是，仅仅上述一句话，已包含了两个巨大的变化：（1）在“投降”两个字的前面，已不再有“无条件”三个字；（2）既然天皇和日本政府的权力应“从属”于盟军最高统帅，那就意味着天皇和日本政府将在投降后被保留下来，在盟军最高统帅的指令下进行工作。美国政府此时的这一系列作法，已经完全违背了罗斯福生前提议并倡导，并由主要对日作战国家认同的无条件投降原则，为日本天皇和政府战后存留大开绿灯。

对于美国政府的复文，日本政府经几天的研究和辩论，终于同意接受。而美国政府在接到经由瑞士政府转来的日本政府8月14日第二次乞降照会后，不顾中、英、苏三国仍存有异议，就对三国政府宣布说：杜鲁门总统将在90分钟后广播这个消息，表示美国接受日本8月14日第二次乞降照会，认为它等于无条件投降，请其他的政府也照样做。8月14日华盛顿时间傍晚7时，杜鲁门总统在白宫对新闻界和政府要员宣读了日本的乞降电报，并宣布说：“我认为这一答复完全接受了规定要日本无条件投降的《波茨坦公告》。这一答复并没有作任何保留。现在正在作出安排，以便尽早正式签署投降条款。道格拉斯·麦克阿瑟将军已被任命为接受日本投降的盟军最高统帅。英国、苏联和中国也将派高级军官出席受降。与此同时，已经命令盟国的武装部队停止进攻。”美国政府的这一对日态度，充分表现了美国急于实现其对日政策调整的战略意图，以求使美国在日本投降问题上占据主导地位。

三 美国对日政策的战略调整（2）

美国对日政策的战略调整表现的第二方面是坚持任命美国人为接受日军投降并占领日本的盟军最高统帅，以确保美国在日本问题上占据绝对支配地位。

早在1943年10月召开的莫斯科外长会议上，美国国务卿赫尔首先提出了由三个盟国（英、美、苏）对战败后的德国实行共同占领的原则，对日本虽没有具体涉及，但规定了对日行动的基本原则。美苏中在会议上发表的关于战争目标和普遍安全的联合宣言称：“四大国在这场反对共同敌人的战争

《杜鲁门回忆录》第1卷，第368页。

美国国务院：《占领日本》，第5758页附录；《美国似关系文件（1945—1946）》，第107—108页。

《美国对外关系》1945年，第6卷，第609—612页。

贝尔纳斯：《坦率的话》，第210页。

《美国外交关系文件（1945—1946）》，第108页。

中，在接受敌人投降和解除敌人武装等所有问题上采取联合行动。”

1945年2月7日，美国三部协调委员会下属的远东和太平洋地区小组委员会制订了名为“日本无条件投降”的SWNCC21号文件，在涉及接受日本投降和对日实行军事占领时，含糊地使用了“联合国武装部队总司令”的字样，但没有涉及这个总司令应由哪个国家的军官担任。4月30日，该小组委员会起草的另一份关于建立远东咨询委员会的SWNCC65/2号文件中仍然认为：“美国的利益需要各盟国参加对日的共同占领与管制。”还认为：“如果这种占领和管制全落到美国一国身上，美国人将不愿意来承担这种单独占领的费用。”

综上所述，可以清楚地看到，在德国投降前，美国对日政策的核心点仍然是要完全摧毁日本战争机器，清除军国主义的影响，确保日本不再构成对美国的威胁。当然，要实现上述目标，而又能付出较低的代价，这是最好的处理办法。为此，美国自然想到了同盟国对德国的分区占领原则，并把这一原则引入对日本的占领与管制。

德国战败投降后，苏联与美英之间在有关军事分区占领和战后欧洲和平安排等一系列问题上的矛盾和猜疑加深。这里虽有罗斯福去世后由杜鲁门继任总统所带来的由于缺少理解与合作经验等方面的因素，但更重要的原因是：美苏两国在欧洲战争胜利后，都在各自谋求更多的势力范围和更大的国家利益，意识形态方面的根本分歧更加剧了这种不同国家利益的冲撞。杜鲁门本人就认为：“在今后的世界上，自由世界和苏维埃世界的竞争将压倒一切。”

正是基于上述考虑，美国开始策划对日的单独占领，尽可能地减少苏联在对日问题上的影响。1945年5月22日，美国参谋长联席会议提出了对SWNCC21号文件修改意见的备忘录SM—1841号，该“备忘录”经三部协调委员会认同后，又以SWNCC21/2号文件的形式颁布。文件建议把SWNCC21号文件所采用的“联合国武装部队总司令”改为“盟国最高统帅（美国）”，其依据是：“美国武装力量在太平洋战争中承担了最重要的角色，这一事实充分表明，如果要这样任命一个指挥官的话，那他一定得是这个国家（美国）武装部队的一名军官。”

1945年6月27日，在美国国务院的《战争临近结束时对亚洲和太平洋形势的基本估价及美国的目标与政策》文件中，也明确提出：在未来对日管制的军事政府中，“美国要占据支配地位”。

在波茨坦会议期间，美苏争夺战后世界安排，特别是对战后亚太地区和平安排的控制权的斗争加剧。苏联方面除了要美国履行雅尔塔会议上有关苏军参加对日作战的条件外，还要参加对日本本土的军事占领和管制，苏军要求在北海道接受日军投降，并实施军事管制。对此，美国寸步不让。杜鲁门一再强调：“坚持对日本和太平洋的完全控制，是美国对日本和远东的基本方针。”杜鲁门还向其手下官员表示：“对日本的占领不能重蹈德国的旧

《美国对外关系》1943年，第1卷，第755页。

《美国对外关系》1945年，第6卷，第534页。

戴高乐：《战争回忆录》第3卷，世界知识出版社1964年版，第202页。

《美国对外关系》1945年第6卷，第544、560页。

《美国对外关系》1945年第6卷，第544、560页。

辙，我不打算分割或划分占领区，我不想给俄国人以任何机会，再让他们像在德国和奥地利那样去行动。”

1945年8月10日，在接到日本政府第一次乞降照会后，三部协调委员会颁布了关于日本无条件投降的最后文件 SWNCC21/3 号，文件新增了下列内容：“在与日本的战争中，美国做出了最重要的努力和贡献，并且还会继续做出这种贡献，为此，（日本）投降或彻底被击败后占领并控制日本本土及领海的武装力量，也必应是美国。”

8月11日，美国方面将任命麦克阿瑟为盟军最高司令官的消息通报给苏联后，苏联外长莫洛托夫试图建议：最高司令官是否可任命两个人，由美苏将领各派一人担任，苏联方面的人选是华西烈夫斯基元帅。美国方面干脆拒绝考虑这个意见。由于苏联此时仅参加对日作战两天，还谈不上做出了什么贡献，故最后不情愿地接受了这一既成事实。当后来美国邀请英、中、苏派军队共同分担对日本的占领任务和费用时，苏联拒绝派军队去，因为这将意味着苏联派驻部队将在美军司令官的统一指挥下，去帮助实施美国的对日政策。

美国政府于1946年1月30日还发表了一个公开声明，借以表示美国的作法并没有什么见不得人的目的。声明称：“美国政府欢迎并期待其他在对日战争中发挥主要作用的国家派遣部队来参加占领”，“中国政府已通知本政府它虽愿意提供一支部队，但目前尚不能做到，苏维埃社会主义共和国联盟没有接受这项参加占领的邀请。”

美国政府这段短短的声明，似乎要把自己几个月来精心策划、激烈竞争而得来的另一种“胜利”变得顺理成章。但历史事实是：日本是被反法西斯同盟各国，特别是中国人民和亚洲人民共同打败的；日本是向反法西斯同盟各国投降，而不是单独向美国投降的。而美国却霸占胜利果实，排斥其他国家，实现了对日本的单独军事占领，从而把日本纳入了美国亚洲和太平洋总体战略的轨道。

《美国对外关系》1945年，第6卷，第371、608页。

《美国对外关系》1945年，第6卷，第371、608页。

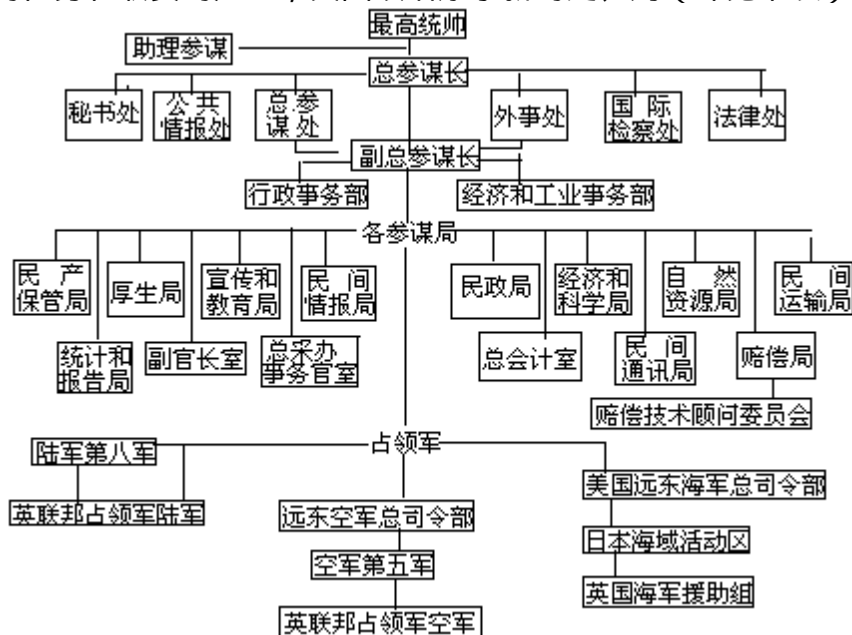
美国国务院：《占领日本》，第93—94页。

第三章 美国对日占领政策

美国在答复了日本第二次乞降照会的同时，不容任何对日作战的盟国插手，立即垄断了受降和占领的控制大权。1945年8月28日，美国占领军的先遣部队分乘48架飞机抵达日本神奈川县的厚木机场，接着8月30日，由杜鲁门在8月12日任命的“盟军最高统帅”麦克阿瑟也飞抵日本，执行美国单独占领日本的任务，此后，美军第八军和第六军46万人陆续进驻日本，把日本各大城市和战略中心完全控制起来。9月2日上午9时，在东京湾的美国战列舰密苏里号上，举行了日本正式投降的签字仪式，第二次世界大战以日本的败降而宣告结束。日本也开始了处于被美军占领和管制时期。

一 美国对日军事管制机构与远东委员会

8月30日，在麦克阿瑟抵达日本的当天，美军在日本的横滨设立了盟军总部，但这只是美国太平洋军的总司令部，而不是盟国最高统帅的总司令部。此时，美国占领军主要是完成对日本各大城市、交通枢纽、战略要地的控制任务。9月17日，盟军总部由横滨迁往东京，进驻与皇城隔河相对的第一生命保险公司大楼，同时接管了十几幢大楼，分配给各部、局。10月2日，盟军最高统帅部和属下的9个负责非军事事务的专职参谋局和4个负责军事事务的总参谋处成立了。这标志着美国对日军事管制机构正式建成，此后，由于新的任务和职责的产生，又陆续增添了新的处、局（详见下表）。



在各局、处中，最重要的是民政局，这是美占领总部掌握行政大权的中枢部门；负责日本战后经济改革的中心是经济和科学局；自然资源局负责农地改革和促进粮食收购任务；公共卫生和福利局负责预防战后传染病的流行，使红十字会民主化以及设立保健医疗站等工作；民间情报局的任务是与

根据盟军最高统帅部刊物：《在日本的非军事活动总结》（Summation of Non-Military Activities in Japan）（以下简称《总结》）第23期，第313页。

日本警察部门合作，收集日本反美国占领军的活动情报；负责征用日本政府和战犯所藏宝石和贵金属的是民间财产管理局；负责陆地运输的是民间运输局；负责日本赔偿政策的是赔偿局；负责对日本人进行宣传和再教育的是宣传和教育局等。

对于实际上由美国一家单独占领和控制日本的情况，其他对日作战国家表示了强烈的不满。为了能平息一下盟国的怒气，美国于8月21日向中国、苏联和英国提交了一份建议书，提出要成立一个“远东咨询委员会”。这个委员会将包括同日本直接作战的10个国家的代表，主要任务是向参与占领的政府提出关于采取何种政策和步骤来保证日本服从投降的决定。委员会将从它的所在地华盛顿进行远距离的指导。委员会将不拥有任何实际的权力。这一建议显然想把其他盟国参与管制日本事务的愿望搪塞过去，而一切实际权力仍将控制在麦克阿瑟和美国政府手中。

苏联和中国接受了美国的建议，但英国、澳大利亚和新西兰表示反对，他们认为应建立一种机构，对盟军最高统帅的政策有比接受咨询更大的权力。美国坚持不与盟国分享权力，麦克阿瑟则在日本开始行动起来，因为他更希望没有一个盟国的政治权力机构来对他指手画脚。

10月30日，当远东咨询委员会在华盛顿召开第一次会议时，苏联也改变了其原来的主张，称日本问题，既未通知过苏联，也没有同苏联商量过，而苏联驻东京的代表形同虚设，因此苏联政府宣布其不愿意作为单纯的咨询机构的一员，而要求成立一个四国对日管制委员会，苏联在其中要有与任何其他成员国同等的发言权。英国也赞成这一建议，并希望再加上英联邦的成员，如澳大利亚等。

在这种情况下，美国不得不作出一些让步，以避免在国际事务中处于孤立的地位。1945年12月，在莫斯科举行的外长会议上，美国国务卿贝尔纳斯提出了一个新建议，同意成立一个远东委员会，授以制订对日政策的权力，会址设在华盛顿；同时成立一个盟国对日委员会，纯属咨询机构，会址设在东京。这一建议得到了外长们的同意。12月27日，在征得了中国的同意后，决定建立远东委员会（FEC）及盟国对日委员会取代旧的远东咨询委员会，委员会的成员由苏、美、英、中、法、荷、加、澳、新西兰、印度及菲律宾代表组成，其任务是负责制订统治战后日本的政策，也有权审查美国政府发给麦克阿瑟的各项指示和麦克阿瑟在执行政策时所采取的行动。当然，为了避免盟国干涉军事占领方面的问题，协定还特别禁止委员会参与有关军事活动的问题，而且不允许委员会对日本领土调整，美国对日军事管制系统提出建议。

根据美苏的建议，委员会的表决方式采用了大国否决权方式，也就是说任何决议案的通过，不需要全体同意，只要包括四大国在内的多数代表同意即可。但从另外一个角度来看，只要美国、英国、苏联和中国这四个国家中任何一国使用否决权，就能阻止任何一项对日政策的通过。这一程序与其说是对苏联有利，还不如说是对美国更有利，因为它保证只有美国所同意的那些政策才能获得通过，而在没有远东委员会决议的情况下，美国仍然可以通过给麦克阿瑟下指令的方式来继续执行自己的对日政策。例如在后来的有关

美国国务院：《占领日本》，第67—68页。

《国际条约集（1945—1947）》，世界知识出版社1959年版，第120—125页。

日本战争赔偿问题上，由于美国的单方面反对，就使日本履行赔偿义务的决议无限期地推迟了。这种情况，恐怕比其他任何因素更多地使远东委员会变得越来越不起作用了。至于设在东京，由美国、苏联、中国和英联邦组成的盟国对日委员会，则更形同虚设。其作用仅在于与盟军最高统帅商讨及建议关于实施日本投降条款，对日占领与控制等方面的指令；而关于实施日本投降条款，对日占领与控制以及其他补充令，均应由最高统帅颁发。在任何情况下，一切行动均须听命于并通过最高统帅等。

综上所述，尽管美国在成立远东委员会和盟国对日委员会问题上对其他对日作战盟国作出了一些让步，但在实质上并没有在美国单独对日占领并制订对日政策等方面作出任何有实际意义的妥协。

二 美国对日占领政策的总体构想

美国对日占领政策早在 1945 年 6 月就制订出来了。6 月 11 日，美国三部协调委员会颁布了题为“投降后初期美国对日政策”的 SWNCC150 号文件，提出了美国对日军事占领的总体目标，政治民主化和经济非军事化等项任务。文件在征求了陆军部、海军部、国务院和参谋长联席会议的意见后，又于 8 月 12 日颁布了同名的 SWNCC150/2 号修改稿，对 SWNCC150 号文件进行了很多修改，首先在“一般条款”第一条中删去了第一项“无条件投降或彻底击败”和第五项“日本将在一个合理的基础上参与世界经济体系”；其次在“政治”部分中，删去了第一条“对日处置的顺序时期”，第三条“军事管制政府和军事占领”中的第二项

“军事政府的特征”、第三项“行政机构和功能”和第四项“军事占领政府的一些最初任务”中的“宗教信仰自由”和“战争罪犯和其他危险人物”中的“其他危险人物”，并在具体行文中删去了“日本领导人和其他人物”，仅留下“战争罪犯”的限制词。同时还增添了一条“免除部分人公职”。

纵观上述修改，我们可以看到，有一部分修改是表明美国政府不愿意在文件中过多地规定限制自己的条款，如对日占领的时期，军事占领政府的特征等；也增补了前一个文件没有提到的重要内容，如免除部分不适合留在政府或宣传教育部门的人员公职的决定；当然，更重要的修改是美国对日政策变化的自然结果，如删去“其他危险人物”和“日本领导人”等字样，这清楚地表明美国在占领日本后，仍要保留和利用天皇和日本政府的战略意图。

修改后的 SWNCC150/2 号文件仍是一个草案，美国方面继续在征求意见，寻求最佳的处理结果。8 月 29 日，在日本正式签署投降书前，美国三部协调委员会又颁布了 SWNCC150/4 号文件，该文件于 9 月 6 日经由美国总统杜鲁门批准，并同时发给麦克阿瑟。这份《投降后初期美国对日政策》文件同 SWNCC150/2 号文件相比，又有较大的改动：在第一部分“最终目标”里，美国政府重申了美国对日占领政策的最终目标是：“（1）确保日本今后不再成为美国的威胁，不再成为世界和平与安全的威胁；

（2）促使最终建立一个和平与负责的政府，该政府将尊重他国的权利，并支持联合国宪章的理想及原则中所显示的美国的目标。美国希望这一政府

美国国务院：《占领日本》，第 69—73 页，附录 12。

参见：《美国对外关系》1945 年，第 6 卷，第 549—554、609—612 页。

应尽可能严格地遵守民主自治政府的原则，但盟国并无责任强加给日本以任何形式的、未能达到人民自由表达的意志支持的政府。”除此之外，文件还增添了达到上述目标的4个主要途径：“（1）日本的主权将限于本州、北海道、九州、四国诸岛以及根据开罗宣言和美国已参与或可能要参与的其他协定中所决定的一些外围小岛。（2）必须完全解除日本的武装，并使其完全非军事化。凡军国主义者的权力和军国主义的影响，都必须从日本的政治、经济和社会生活中彻底清除。凡显示军国主义精神和侵略思想的各机构，都必须坚决压制。（3）必须鼓励日本人民培养起争取个人自由，尊重基本人权，特别是宗教、集会、言论和出版自由的愿望。并须鼓励日本人民建立民主的、代议制的团体。（4）必须给日本人民提供机会，使之能为他们自己发展一种可以满足全国人口和平时期需要的经济。”

在第二部分“盟国的权力”中，除在第一项“军事占领”中明显地增添了“一切占领部队皆将由美国指派的最高统帅指挥”和“虽然将尽一切努力通过磋商并组织适当的咨询机构来制订能使各主要盟国感到满意的有关占领和控制日本的各项政策，但各盟国之间如有意见不一之处，应以美国政策为准”等强调美国在对日占领和决定政策等方面具有绝对控制权的条文以外，还增添了第二项“与日本政府的关系”和第三项“政策的公开”，规定了“美国的政策是要利用日本现存的政府形式，而并不是支持它。日本人民或政府发起的在政府形式方面的改革，凡旨在变更封建主义和独裁主义倾向的，都将被允许并赞助”和“应让日本人民和全世界充分获悉占领日本的目标和政策，以及实施这些政策的进展情况”等重要政策原则。

第三部分“政治方面”和第四部分“经济方面”改动不大。在政治方面强调了三项基本政策，即（1）“解除武装和非军国主义化”，（2）“惩罚战争罪犯”，（3）“鼓励人民争取个人自由和民主进程的愿望”。在经济方面，除原有的七项政策如：“经济上的非军国主义化”，“促进民主力量”，恢复和平经济活动，赔偿和归还掠夺物资，“国际贸易与财政关系”，日本的国外财产，日本国内的外国企业机会均等外，还增加了“财政、货币与金融政策”和“皇室财产”部分，规定“日本政府仍需负责掌管和指导国内的财政、货币和信贷政策，但应在最高统帅的批准和检查下进行”和“为实现占领目标所必须采取的任何行动，对皇室财产一律不得除外”等重要原则。

为了使麦克阿瑟更详细和具体地执行美国对日占领和管制政策，美国三部协调委员会还于11月1日拟定了一份名为“投降后初期基本政策”，11月8日由参谋长联席会议直接发给麦克阿瑟的指令文件。文件除更详细和直接地阐述了《投降后初期美国对日政策》文件中全部政策原则外，还特别强调了以下五点：（1）文件所规定的并不是“最终制订在战后世界环境中对待日本的长期政策”，也不是准备详细地规定麦克阿瑟在占领日本的时期所采取的种种措施，而是允许麦克阿瑟依据日本形势发展的情况来具体操作与实施；（2）在“没有事先与参谋长联席会议商议，也没有接到经参谋长联席会议转交的意见，不可废黜天皇，也不采取任何准备废黜他的步骤”；（3）“美

美国参议院对外关系委员会：《美国外文政策基本文件（1941—1949）》American Foreign Policy basic documents 1941—1949），纽约1951年版，第627—633页，以下有关这一文件的引文，均出于此。

《美国外交政策基本文件（1941—1949）》，第633—652页。

国政府或其他联合国家的非军事机构的代表，都不得参与占领事宜，也不得在日本国内独立活动”，除非经麦克阿瑟或参谋长联席会议的批准；（4）美国及美国占领军当局将不承担日本经济的恢复和加强以及维持日本国内任何特定的生活水准的义务；（5）“赞同制订一项计划，以解散那些控制着大部分日本工商业的大工业和金融联合企业”。

《投降后初期美国对日政策》和《投降后初期基本政策》这两份文件，基本构成了美国战后初期对日占领与管制政策的总体框架，通过研究和比较这两份重要文件，可以得出以下结论：（1）美国更加强调对日本的绝对控制权。如美国虽在文件中表示欢迎对日作战盟国参加对日本的占领，但同时又规定了一切盟国的占领部队皆将由美国指派的最高统帅指挥；以及虽欢迎各主要盟国参与制订有关占领和控制日本的各项政策，但当其意见与美国不一致的情况下，应以美国政策为准的原则。（2）对日本实行更加严格的惩罚与改造。如果说美国在日本尚未作出投降的最后决定时，从有利于日本投降和对日战后控制的方面考虑，曾在许多有关日本投降和对日战后处置的政策文件中，放宽了日本无条件投降的条款，特别再加上前驻日大使、国务院中“日本派”的主要代表、美国对日政策的主要制订人——副国务卿格鲁从中的活动和斡旋，使战时美国对日占领政策的制订，带上了浓厚的温和与绥靖色彩。但是在日本战败投降后的第二天，也就是8月16日，格鲁辞去了副国务卿的职务。这使美国对日政策开始了向强硬方面的转变。这表现在8月下旬和9月上旬美国三部协调委员会所新修改制订的那两份重要文件上，如明确了美国的政策只是利用日本现存的政府形式，而不是支持它，并鼓励日本人民旨在变更政府封建主义和独裁主义的倾向；在政治上和经济上彻底的非军国主义化，首次明确表达了美国政府坚决解散军国主义的基础——垄断财阀的观点等。（3）使麦克阿瑟拥有相当大的自主权，能在很大程度上影响美国对日政策的制订与实施。从对日军事占领政策和具体操作的程序上来看，两个文件给予了以麦克阿瑟为首的军事占领当局许多特别的权力，使美国对日占领政策添加了麦克阿瑟个人的影响因素。例如文件规定麦克阿瑟有权根据日本形势发展的情况来确定具体的对日政策，美国政府或其他盟国的非军事机构代表都不得参与占领事宜，甚至不允许在日本国内独立活动，麦克阿瑟只接受军方的参谋长联席会议的指令等。

当然，这两份重要文件还只是构成了美国对日占领政策的总体框架，其具体改造和改革日本政治、经济体制的政策与措施仍需要美国最高统治集团与盟军最高统帅部逐步研究和确定。

三 美国对日本的政治改造

为实现《投降后初期美国对日政策》所确定的对日政策的两个基本目标，美国必须利用单独军事占领这一有利形势，对日本进行改造和重塑，这一对日的战略改革计划在政治方面要达到的目的一般来讲包括使日本非军事化和民主化两方面。要实现这一目的，美国政府和占领军当局主要采取三个相互关联、交织进行的“人工改造”步骤：第一，建立以美国模式为典范的西方民主体制；第二，逮捕战犯与整肃；第三，修改宪法。

1. 建立以美国模式为典范的西方民主体制

首先进行的是以建立西方式的民主体制为目的的民主化改革。其中，保

障人民的言论自由是美国占领军总部最早采取的行动之一。早在9月10日，麦克阿瑟就对日本政府下达了关于言论和新闻自由的指令，9月27日又下达了取消一切对通信自由限制的指令，明确表示对言论只允许最小程度的限制，废除那些给予日本政府控制报刊和电台权力的法律和政令，因此任何一个日本人都可以批评日本政府、政府的政策甚至天皇制度，不用担心会遭到报复与迫害。当然，如果从消灭法西斯独裁专制主义的角度出发，这一举措无疑具有重大进步意义，但在另一方面，美国占领军当局却在执行双重的标准，即在取消日本政府对言论和新闻自由的控制后，又建立了占领军当局对新闻报道的严格检查制度。一方面允许日本人有批评日本政府、政策和天皇的权力；另一方面却不允许日本人对占领军政府和政策有任何怀疑的自由，因为这会“妨碍公共安宁和社会的稳定”。

10月4日，盟军最高统帅部发布了《撤销对于政治自由和其他自由的限制》指令（通常被称为《日本人权法案》）。盟军最高统帅部声称，发表这个指令是“为了消除对于政治、民权和宗教自由的限制，消除基于种族、民族、信仰或政见的歧视”。该指令命令废除日本所有限制这些基本人权的法律（共16项），命令日本政府在10月10日前无条件释放所有由于违犯了这些法律而被关进监狱的政治犯，其中有根据1925年的治安维持法而受到监禁的439名“思想犯”；17名被拘留人员；39名间谍嫌疑犯；2016名“被保护和监视”人员等。日本共产党和其他左派政党和团体得到了合法的承认。剥夺负责全部民事警察活动的内务省的一切独裁权力，内务大臣及其一批高级警官被撤职，负责思想统制和行动统制的“特别高等警察”被撤销，禁止警察干涉个人自由等。

这一指令的发表给日本带来了巨大的政治冲击，首先是称如果没有“思想统治”，他就无法管理的东久选首相及其阁员在10月5日宣布总辞职，使盟军最高统帅部又费了大力气才挑选了前外交家币原喜重郎任新首相；另一个冲击是，左派政党如共产党和后来新组建的社会党活动又活跃起来，成为日本政治舞台上的一支积极活跃的力量。

10月9日成立的币原新内阁，为了使日本的民主改革纳入自己所希望的范围之内，故提出了“确立民主主义政治”的口号，但麦克阿瑟却不容日本内阁插手，在10月10日接见币原时，提出了日本政治改革的五项基本原则，第二天，这五项原则以盟军最高统帅部指令的形式正式颁布。这五项基本原则是：男女完全平等和解放妇女；促进工人的团结和组织；教育民主化；把日本人民从专制政治下解放出来；经济民主化。除了上述以政策公开原则为纲的公开指令外，美国最高统治集团也在幕后搞了一些很难公布于众的政策文件。为确保美国式的民主改革能得以顺利推行，1946年1月8日，美国三部协调委员会在广泛征求各部门对SWNCCI62/D号文件的意见和建议的基础上，又颁布了题为“日本人的再定位”的SWNCCI62/2号秘密文件，用来解决日本民主政治的长远发展问题。美国认为：盟军最高统帅部所已下发的有关指令和采取的措施是正确和有效的，但所能解决的只是美军占领时期的政治民主化问题，而要解决长远的问题则必须包括两方面内容，一是把政治改革

美国国务院：《占领日本》，第94—99页，附录18。

盟军最高统帅部：《在日本的非军事活动总结》第3期，第17页。

井上靖等：《战后日本》，世界知识出版社1955年版，第14页。

的成果用宪法的形式固定下来（关于修改宪法问题将在这一节第三部分中详细论及）；另一个则是对日本人民进行脱胎换骨的教育和改造，而这一点正是该文件要达到的中心目的。

文件首先对日本人有一个基本估计，认为绝大多数日本人的头脑中存在着几种共同的观念：“（1）固执的封建主义观念，包括阶级等级划分、崇尚武力和屈从于权威的习惯；（2）相信日本民族具有充当世界领导地位的优越品质，特别是近年来对皇权的极度崇拜和在军国主义的促使下为实现他们的目的而服务；（3）强烈的种族意识和复杂的抵制外国的情绪，尽管有时还会伴随着对外国成就和知识的极度崇拜。”

接着，文件提出了对日本人进行再定位和再教育的政策与方法：（1）并不力求完全改变日本人的传统文化价值观念，而是力求在日本人的头脑中增加一种符合基本公平交易和民主原则的观念；（2）要特别注意利用日本自己的领导人来同日本人打交道。因为如果直接由美国占领军当局发出指令，日本人会极力抵制；但如通过日本领导人发出同样的指令，日本人将会在很大程度上乐于接受并实行。美国相信将会有很多日本人由于早期的经历和教育，成为在日本实现美国利益的代理人，而美军占领当局的一个基本责任就是要寻找这样的人士，并保证把他们安插在适当而又重要的岗位上，以有利于他们能完成对日本人进行再定位和再教育的任务，还要为他们提供咨询、保证和支持。（3）如果正规教育体制改革还不能够完成对日本人的再定位，则要使再教育从青年人范围扩大到全体日本人，要注意寻找一种方式，即通过每一种可行的渠道把再定位或再教育的观念输入日本人的大脑。为了达到这一目的，利用各种传播媒介与利用日本领导人的影响一样重要。传播媒介包括：图书、教科书、报刊、电影、广播、讲座、研讨班以及各类学校。在运用这些传播媒介之前，还必须认真地研究和考虑使用方式和恰当的材料，在具体操作过程中应尽量使用说服的办法而避免使用说教的办法，也要随时注意日本人的接受和反应程度。（4）在国家的水平上，美国的目的是鼓励日本人发展公民的政治责任感，因为有效的政治改革要源自日本本身，美国的政策必须被设计成去支持日本人民发展这种观念，鼓励源自日本人本身的土生土长的政治改革。（5）美国认为日本人是一个知识化的民族，他们会认识到教育的重要性，这种认识再伴随着他们服从的习惯和无批判性地接受上级的说教，使他们能够接受一种以适当方式来介绍和输入的意识形态再改造的过程，而达到这一目的最有效的方式之一是向日本人提供外部世界的信息。

（6）美国的政策将不是去设法控制日本人其他的思想观念和信息来源，而是要保证通过日本的传播媒介和渠道适当地介绍，并使日本人适当地理解美国的目的和主张，而对其他的目的和主张也不去进行干预和压制，这一根本原则是为了向日本人民提供一幅真实的画面，使他们能够有选择地、聪明地武装自己的头脑，并在将来继续保持与美国和世界的友好正当关系。（7）美国必须要有这样的思想准备，即再定位的进程只有在普通日本人的经济状况在美军占领下要比他们在投降时有不断改善的情况下才会更有效。为此，美国对日占领的经济政策的基本原则，包括鼓励恰当的土地所有制和经济改革，都必须考虑作为对日本人进行再定位总体过程中的一个组成部分，无论什么样的变革或经济改善都要有利于影响日本人的思想，使之符合再定位的总体

方向。(8)整个再定位实施方案无论从形式上还是在范围上都要精心设计,使之能在军事占领结束后由日本人自己来执行。为了达到这一目标,从一开始就要鼓励日本的地方集团和组织参与这一计划,需要注意的是:及时和有效的再定位进程将会适当地缩短占领时期,也将会加速在日本建立和发展一个负责任并值得信赖的政府,同时也将会减少美国在日本所承担的义务。(9)对日本人的再定位或再教育过程将主要通过意识形态控制和影响来完成,而信息传播渠道、教育和宗教影响将是延续几十年的渐进过程,占领时期则需要尽早结束,以免在日本人的头脑中产生抵触情绪,但对日本人进行再定位和再教育却是一个长期而巨大的任务,它需要大量的日本人员和专家的参与,这些日本的专业人员和专家的早期遴选和补充将由美国政府和机关的一些部门来完成。(10)整个日本人再定位进程在军事占领时期将由盟军最高统帅部负责;但到了实行严密的政治监督和经济控制时期,则考虑应改由国务院来负责。

同前两个占领文件相比较,这一文件因为是仅供美国决策集团内部少数人参阅的秘密文件,所以对美国对日政治改革政策的目标和实施点表述得更为明确和直接,但更为重要的是,这一文件实际上是制订了美国对日进行民主改革的长远计划与安排,即通过意识形态领域的渗透与控制,达到为日本人“洗脑”,培植亲美派的战略目的。

在具体实施方面,美国占领军总部早在该文件颁布前就开始行动了,对日本的文化、思想、教育、宗教等部门进行撤销战时统制和清除军国主义的工作。9月10日,颁布了《关于言论及新闻报道自由的备忘录》;9月24日颁布了《关于报刊脱离政府控制的备忘录》;9月26日又颁布了《关于新闻报道及言论自由措施的备忘录》等,完全取消了日本政府当局对新闻报道的控制权,应该说这是一件有利于日本人民和社会进步的好事,但是美国占领军所给予的“新闻报道和言论自由”毕竟是一种有限制的自由,例如在9月19日颁布的《出版条例》中规定:广播和出版都要受到占领军的事先检查,甚至所有私人书信也要受到检查。只是这种检查进行得更加巧妙。例如,在出版物检查方面,美国占领军当局不允许出现像战前日本政府所实行的那样,以××符号或留下空白来标志被删除的部分,而是作了删节却又不留痕迹。在新闻报道方面的检查控制则更为严格,特别对于广播原稿进行了认真的检查。日本广播协会的几个热点节目,如专谈知识常识的“谈话资料”,利用社会佳话宣传转变风气的“左邻右舍”,专门宣传完粮纳税义务的“农民傍晚”,以及专门以民主化同盟工会为对象的“工会时间”等,都是先由美国占领军总部广播科计划并草拟提纲,再以日本广播协会的名义来广播的。

此外,美国占领军当局还特别注意教育体制和内容的改革,以达到利用教育来改变或影响日本国民思想的目的。1945年10月和12月美国占领军总部在其颁布的两项关于教育民主化的指令中规定:全面取消军事训练;废除军国主义性质的体育;修订教育课程的内容;撤免在教育领域内任职的职业军人、军国主义者和反对军事占领政策者;停止讲授军国主义侵略性质的和极端民族主义的修身、地理、日本历史等课程;恢复自由主义教育工作者的

《美国对外关系》1946年,第8卷,第105—109页。

日本历史学研究会编:《太平洋战争史》第5卷,商务印书馆1963年版,第109页。

职务；整肃反动的教育工作者等。1946年1月，在三部协调委员会颁布SWNCC162/2号文件不久，美占领军总部发表了贯彻其主要精神的《关于教育的根本改革备忘录》，提出了关于改造日本教育的具体意见和实施的重点，其中包括：宗教（特别是神道）和教育分离；为了清除日本教育制度上中央集权式的统治而把教育权移交给地方；实施九年制免费义务教育等。

1946年3月，美国政府组织了一个教育调查团来日对日本的教育方法、课程设置和教科书的修改、教育制度的行政改组、高等教育在日本复兴中的地位等问题进行调查。其提交给盟军最高统帅部的报告中，提出对日本教育进行改革的许多建议，其大部分都编入了1947年3月通过的两个重要教育改革文件《学校基本法》和《学校教育法》中。两个法案强调了个人的主动性和探索的重要性，以及在健全的教育方针中个人作为基本成分的价值观念。同时保证学术自由，并向所有的人提供平等的受教育的机会。义务教育的年限由原来的6年增加到9年；男女同校平等的原则也确定下来，同时规定了“6—3—3—4”制，即6年小学，3年初中，3年高中和4年大学。在教育行政改革方面主要是分散中央政府的权力，把文部省的大部分权力下放给县和市政当局，地方性选举制的教育委员会相继建立。

除了教育体制和行政体制改革外，美军占领当局还对教育内容进行了全面改革。首先是在盟军最高统帅部关于教育的第4号指令中，停止了道德伦理、日本历史和地理等课程。指令不准再使用过去文部省发行的大多数意识形态方面的主要教科书，如《修身》课本，以及1937年《国体之本义》和1941年《臣民之道》等，但没有取消1890年发布的《教育敕语》，因为美军占领当局认为《教育敕语》这一文件，在当时的情况下，仍有利于维持美军军事占领时期日本社会的稳定。到1947年5月3日日本新宪法生效时，日本的教育制度已在法律所能达到的范围内进行了全面的改革，但是由于新建校舍的资金和大量受过正规训练而又合乎教育改革要求的教师奇缺，其实际作用仍有局限性。

美国对日进行美国式的民主改革，还包括保障公民的另一项基本权利——宗教自由。第二次世界大战结束前的日本极端民族主义同神道之间的密切关系，使得日本的宗教信仰问题变得复杂起来。近百年来具有极端民族主义思想的领导人把本土的多神教“神道”加以歪曲，使之发展成为一种强有力的军国主义哲学。国定神道、日本民族主义扩张野心和军国主义成了同义词。因此美国占领当局面临一个相当艰巨的任务：把极端民族主义和军国主义的思想从神道中清除掉，同时又不影响个人的宗教信仰自由。

1946年10月4日，盟军最高统帅部发布一项指令，废除1939年制定的《宗教团体法》，规定：不得侵犯思想自由和信仰自由；保证全体公民都享有宗教自由。

为了确保宗教势力不能影响政府，麦克阿瑟还颁布了另一项指令，坚持要把宗教与政府分开，防止滥用宗教来为政治目的服务，并且给予所有的宗教、信仰和信条以完全平等的法律基础。并且，一方面严格禁止各级政府支持国定神道，公共基金不能用于神道或用来修建神道的神祠，禁止宣传或传

调查团报告参见美国国务院：《美国派往日本的教育调查团提交给盟军最高统帅部的报告，东京，1946年3月30日》，（Report of the United States Education Mission to Japan submitted to SCAP），国务院出版物第2579号，美国政府印刷局1946年版。

播神道或其他宗教教义中军国主义和极端民族主义思想，不允许在各级各类学校中讲授神道的教义等；另一方面也允许神祠继续发挥纯宗教作用。由私人资助的神道各教派将同其他宗教团体一样得到保护，鼓励人民按天皇 1946 年元旦发表的《人格宣言》精神，开展取消天皇及其祖先的特殊神性的运动等。正是由于上述对宗教信仰自由的保证条款，日本国内基督教和非基督教各种教派很快发展起来。为了鼓励美国国内和世界各地的基督教传教士来日本传教，扩大基督教在日本的影响，美占领军当局特开绿灯，允许有资格的传教士在来往活动和寻找住处等方面不求助于占领军的前提下，自由进入日本并开展活动。因为有一些美国人认为，要使日本真正成为一个基础稳定的民主国家，就必须往日本人心里灌输对基督教的真诚信仰。到 1946 年年底，日本加入各派基督教的人数多达 200 万。当然，在宗教信仰自由的保护下，一些右翼教派也发展很快，特别是在中山正善领导下的强有力而又好战的真理教教派，这个当时成立还不足 100 年的新教派，声称它拥有的教徒等于基督教所有派别人数的总和。

2. 逮捕战犯与整肃

逮捕战犯与整肃是美国对日本进行政治改造的第二个重要步骤。同前一个步骤相联系，美国认为要想在日本建立巩固的美国式民主体制，仅仅靠占领军当局的几个法令来建立基本人权，或者按照美国宪法模式制订一部新宪法是远远不够的，因为美国对日本的占领和统治是间接式的，即盟军最高统帅部把原则指示或命令通过日本政府中的各种机构下发到日本人民中，那就是说日本政府要员仍拥有很大的权力。要使日本人民能有机会自由发表自己的意见，能按照自己的意愿来选择政府工作人员，那就必须清除或惩处那些仍然处于政府各级部门中的反动分子和极端民族主义分子。另外，从永远根除日本的战争能力，惩处那些对外发动战争，特别是对美发动太平洋战争的重要战争罪犯的角度来考虑，也必须逮捕与审判日本战犯。

从总体上来考虑，美国的逮捕战犯与整肃包括以下四个方面：（1）逮捕和审判战争罪犯；（2）整肃日本政府机构内的军国主义分子和极端民族主义分子；（3）清除日本国会中的右派议员；（4）整肃各种支持日本发动战争的极右政党、法西斯主义团体以及在社会各阶层（如经济界、舆论界、理论界和教育界）中的反动分子。

逮捕和审判战犯是美国最先研究和考虑的问题。早在 1945 年 6 月 11 日颁布的三部协调委员会 SWNCC150 号文件中就提出了严惩战争罪犯和危险人物的基本原则：“战争罪犯必须被逮捕、受审和被惩处；日本领导人和具有臭名昭著的军国主义和侵略思想的其他人员、公开对军事占领当局表示敌视的人员都必须被逮捕和拘留。”9 月 12 日，三部协调委员会又颁发了题为“在远东逮捕与审判战争罪犯”的 SWNCC57/3 号文件，对战争罪犯的含义作了清楚、明确的解释：（1）计划、准备、发起和实施侵略战争或从事违反国际条约、协定和保障的战争的有关人员以及参与共同计划和共同密谋上述战争行为的有关人员；（2）违反战争法和战争规则。这种违法行为应包括在其占领的土地上、海上和其他地区进行无限制地屠杀、虐待、输送奴隶劳工，屠杀和虐待战俘或被拘留者，不适当地处置人质，掠夺公共和私人财产，放

矢内原忠雄：《民主和宗教》（Tadao Yanaihara: Democracy and Religion），东京 1947 年版，第 99 页。
《美国对外关系》1945 年，第 6 卷，第 553、932—933 页

肆地摧毁城市、乡镇和村庄，或者出于非军事行动需要以外对上述目标的破坏；（3）屠杀、灭绝、奴役、驱逐或使用其他非人道手段来对待任何平民百姓，或在战争爆发前或爆发后在政治上、种族上和宗教领域迫害或参与迫害平民百姓的人员。”

接着，在 1945 年 11 月 5 日、12 月 12 日和 12 月 26 日，三部协调委员会又连续颁布了名为“审判战争罪犯”的 SWNCC211/1 号、211/2 号和 211/3 号文件，要求遣返并惩处在印度、缅甸、中国和东南亚被逮捕的日本战争罪犯。

美国对日占领政策的具体实施者——盟军最高统帅部，于 9 月 11 日就开始了逮捕战犯的行动。首先宣布逮捕东条英机等 39 名发动太平洋战争和在菲律宾犯有屠杀美军官兵罪行的战犯；接着又在 11 月 19 日宣布逮捕包括前首相小矶国昭和南京大屠杀的刽子手松井石根（大屠杀时任日本在华部队总司令）在内的 11 名战犯；12 月 2 日和 12 月 6 日还宣布逮捕包括前首相、日本帝国总顾问广田弘毅、近卫文麿和天皇战时总顾问木户幸一在内的 68 名战犯。到 1947 年中期，日本被逮捕的战犯嫌疑犯共达 2200 多名，同对待法西斯德国的战争罪犯一样，日本的战争罪犯也分两类：其绝大部分是那些违犯了公认战争法则的陆海军人员，这些战犯交由军事法庭审判，军事法庭由战争受害国的代表组成，审判主要在战犯犯罪的国家和地区分别举行；第二类战犯包括那些计划过或参加过违反国际法或协定的经正式宣战或不宣而战的侵略战争的人，不论其职位高低。为审判这些战犯，盟军最高统帅部在 1946 年 1 月 19 日成立了“远东国际军事法庭”，负责审判那些自 1928 年 1 月 1 日到 1945 年 9 月 2 日间犯下“破坏和平罪……战争犯罪及违反人道罪”的日本甲级战争罪犯。远东国际军事法庭接到了对 28 名日本主要战犯的指控，并开始审理和证据收集准备工作，1946 年 3 月 5 日，远东国际军事法庭在东京进行开庭审判，至 1947 年 1 月 24 日，到起诉结束时，28 名被告中已有 2 人死亡，1 人精神失常。所以到 1948 年 11 月 12 日判决最后宣布时只有 25 人，其中前首相、帝国总顾问广田弘毅，战时首相和将军东条英机，陆军司令官武藤彰，关东军司令、陆军大臣板垣征四郎，关东军参谋长和缅甸部队司令官木材兵太郎，日本驻华部队司令官松井石根以及日本陆军在中国东北特务机关头子土肥原贤二被判处死刑。木户、平沼、荒木、小矶、岛田、畑、白岛和梅津等 16 名被判处无期徒刑，前外相东乡茂德被判处 20 年有期徒刑，重光葵被判处 7 年有期徒刑。而对于一些犯有严重战争罪行或全力支持过日本侵略战争的财阀头子，如鲇川义介、中岛知久平、池田成彬等人，虽在 1945 年底被逮捕，但后来又宣布释放。

在逮捕和审判战犯的同时，美国占领军当局还进行了范围广泛的整肃。1946 年 1 月 4 日，盟军最高统帅发布了两个指令（SCAPIN548 号和 SCAPIN550 号）。第一个指令规定取缔鼓吹日本军国主义、极端民族主义的政党、团体或其他组织。列入取缔名单的有 27 个最突出的恐怖主义和民族主义的政党和团体，下令没收它们的财产。以后又陆续增加，扩大到 147 个。第二个指令叫《解除公职令》（全称《关于将不适从事公务的人从公职中清除出去的备

《美国对外关系》1945 年，第 6 卷，第 553、932—933 页。

《日本首要战犯的国际审判》，世界知识出版社 1955 年版，第 245—250 页。

美国国务院：《占领日本》，国务院出版物第 2671 号，美国政府印刷局 1947 年版，第 112—116 页。

忘录》），指令命令日本政府从公共机构和政府机构中清除下列人员：“民族军国主义鼓吹者和军事侵略鼓吹者”；极端民族主义、恐怖主义或秘密爱国主义社团的有影响的成员；战时极右政党，如大政翼赞会、大政翼赞政治会或大日本政治会等。为了更加明确整肃的范围和界限，指令对“公共机构”和“政府机构”下了明确的定义：“公职”一词是指“政府机关工作中通常由‘敕任’或‘敕任’以上的文官所担任的任何职务；或政府机关工作中通常并非由‘敕任’或‘敕任’以上文官所担任的任何其他职务，在官办企业中，这一词至少包括董事长、总经理、副总经理、顾问董事及主会计员”。“政府机关工作”一词是指包括“日本中央政府，都、道、府、县政府及其所属机构和地方分支机构，署（包括地区行政署）和办事处的一切职务，也包括中央政府、都、道、府、县政府或其所属机构持有财政利益而实际上或业务上加以控制的公司、协会和其他组织中的一切职务”。

在指令的附录 A “应予撤职和不得任用的各类人员”中，盟军最高统帅部明确列举了七种人：（1）战争罪犯……；（2）陆军和海军职业军人，特高警察和各军部的官员……；（3）极端民族主义者、恐怖主义或秘密爱国主义社团的有影响的成员……；（4）参与大政翼赞会、大政翼赞政治会和大日本政治会的活动的有影响的人员……；（5）参与日本扩张活动的金融机构和开发机构的官员……；（6）各占领区的长官……；（7）其他军国主义分子和极端民族主义者……。

盟军最高统帅部急于进行政治整肃的一个重要原因是“由于国会选举即将到来，立即采取行动更为重要”。日本上一次选举是在 1942 年举行的，当时只有一个民族主义的政党——大日本政治会，选入众议院的 3/4 议员都是由这个政党认可的，这些人在 1946 年春时仍然是国会议员，并在政治阵营中争夺权力。所以如果不采取断然整肃行动，这些国会议员们仍有很大可能在新的自由选举中当选，这无疑对在日本实施“民主政治”带来很大的威胁。而通过政治整肃的指令，其中以旧大日本政治会成员为主体的战后新建党——进步党原有国会议员 274 名，而受到整肃的就有 260 名；自由党 43 名议员被整肃了 30 名；社会党 17 名议员中有 10 名受整肃；1945 年 12 月才组建的协同党所属 23 名议员，也有 21 名被列入整肃名单。

经过 3 个多月的整肃以后，1946 年 4 月 10 日，日本议会战后首次大选揭晓，曾在 1933 年出任过日本文部大臣，现任自由党总裁的鸠山一郎由于其所在自由党得选票最多，达总数的 24.4%，故受命组织新内阁，前币原内阁宣布下台，但正当鸠山着手组阁时，他本人也因在战争时期写过一本名叫《世界面貌》的书（书中吹捧希特勒和墨索里尼）和任文部大臣时曾迫害过东京大学教授格川辜辰而被整肃，在币原内阁中担任外交大臣的吉田茂开始组织新内阁。改进党居第二位，占 18.7%；社会民主党紧随其后，占 17.8%；共产党居第 5 位，占 3.8%；无党派人士占 20.4%。新国会建立后，整肃第一阶段已告结束，枢密院的官员、国会议员、内阁成员，都、道、府、县知事、一、二、三级官员、高等裁判所审判官和检查官，官办公司的重要官员以及高等学校的校长们都已被审查过或替换过了。

美国国务院：《占领日本》，第 99—108 页，附录 20。

盟军最高统帅部民政局：《日本重订政治方向》（Political Reorientation of Japan）第 2 卷，美国政府印刷局 1949 年版，第 11 页。（以下简称《重订政治方向》）·/Q·

1947年1月4日，以日本天皇第1—4号敕令和内务省第一号法令形式发表的政治整肃第二阶段计划又开始了。第二阶段整肃的主要对象是地方各级政府的官员，大部分重要工业公司和金融机构的领导人，以及各宣传和意识形态界的头面及有影响人物。法令虽由天皇和内务省发出，但直接计划和指挥的仍是盟军最高统帅部民政局。法令规定要整肃的第一部分人员是地方政府、议会和其他组织中不合适的成员，既包括都、道、府、县级政府中较次要的官员，也包括市、町、村和小村等更低一级的行政官员，还包括地方选举委员会和土地委员会的成员以及街道和居民组织的头头。要整肃的第二部分人员是经济界的右翼势力和企业领导人，这一部分人员本来在整肃的第一阶段中就已经提出来，但当时的市原和后来的吉田茂内阁都以“甄别”和具体操作有困难而推迟未办，直到1946年8月20日，盟军最高统帅部在准备实施第二阶段整肃计划时，才下令吉田茂政府制订“一个把被整肃的一切人员排除出一切有影响的经济岗位的全面计划”。但吉田茂内阁接连提交了3个计划，都被盟总拒绝，最后还是按照盟总民政局的计划安排，在1947年1月4日颁布的那些法令中明确规定了在经济领域整肃的几个基本原则：（1）凡属法令中所列出的三类公司：官方的国营公司、从1937年7月7日到战争结束时为止在日军占领的国家和地区营业的各种公司，以及属于垄断财阀下属的公司中的最高级管理人员和董事，以及任何其他有相等的权力和影响的高级职员都必须离职。（2）为了防止应该被整肃的个人利用家庭和血亲关系继续控制该企业的阴谋，法令同时禁止被整肃的个人三代有血缘关系的亲属去接替被撤换的人。（3）为了彻底清除那些应被整肃的人员对经济界的控制和影响，法令还规定：如果那些被整肃的人给任何公司的高级职员出主意，或者公司的高级职员采纳他们的主意，都是不合法的。吉田茂内阁虽然在绝大多数场合下对盟军最高统帅部唯命是从，但对经济领域的整肃计划却多次向盟总提出减少整肃对象的要求。盟总后来出于振兴日本经济和减少与吉田内阁的争执和矛盾的目的，还是部分采纳了吉田内阁的意见，把原来规定要整肃的公司普通董事大量剔除出整肃名单。要整肃的第三部分人员是前帝国宣传和意识形态界的领导人和有影响的人员。法令规定：所有曾为了煽动战争、鼓吹独裁、开拓日本占领区而参加过宣传活动的人，或参加过战争的总动员或指导工作的人，都要受到整肃。右派作家、新闻广播界的领导人和重要撰稿人和那些为日本侵略战争推波助澜的时事评论员等也都包括在内。1947年6月，盟总民政局组织了一个特别调查委员会开始审查自1937年7月7日以来日本各出版机构和个人所撰写和组织撰写的文章和书刊，寻找和发现具有军国主义思想并鼓吹日本侵略战争的作者和机构。

到1948年3月整肃基本结束时，根据盟军最高统帅部的官方数字，在整肃两个阶段中受到“甄别”和调查的人员（正式填表并立案审查的人员）共有717415人，其中有201815人受到整肃（其中包括11万各陆海空军职业军人），经济界被整肃的仅为1535人。如果考虑到整肃范围已包括村一级的单位，这个数目并不是很大，这主要是因为从1947年以后，美国对日政策已发生重要变化所致，有关这一情况，我们将在后面的章节中详细论及。美国

《重订政治方向》第1卷，第48页。

《重订政治方向》第1卷，第43页。

参见：《重订政治方向》第2卷，第553页；《整肃统计摘要》表格资料和数

对日本的政治整肃虽然有虎头蛇尾、底气不足的重要缺欠，但从美国对日占领和改造的总体目标上来看，整肃对日本战后民主化进程还是起到了很大作用，这对于后来美国把日本纳入自己的体系，有着不可低估的贡献。

3. 修改宪法

修改宪法是美国对日本进行政治改造的第三个、也是最复杂和最重要的步骤。从时间上来看，这一步骤与前两个步骤几乎同时展开，并与前两个步骤有着密切的联系和相互影响。第二次世界大战结束后，日本仍在使用 1889 年颁布的《大日本帝国宪法》。很明显，要在旧的专制君主立宪政体下发展民主是不可能的，因此，修改宪法问题在对日本进行政治改造中一直处于关键地位。早在 1945 年 10 月 4 日，当时任东乡内阁副总理大臣的近卫文麿亲王在拜会麦克阿瑟时，麦克阿瑟暗示让他负责领导修改日本宪法的工作，并让近卫经常与盟军最高统帅部的政治顾问艾奇逊保持联系。10 月 8 日，艾奇逊向近卫表达了盟总关于修改宪法的意向，其基本要点是：扩大众议院的权力，实行贵族院民主化，废除天皇的否决权，设立基本人权条目，废除枢密院等共 12 项。为此，近卫选择了京都大学、东京大学、立命馆大学的几位教授，开始了修改宪法的具体工作。

但在 10 月 11 日市原新内阁建立后，麦克阿瑟又对市原表达了上述意思，称修改宪法是日本进行的最重要的改革之一，为此，市原在 10 月 25 日又组织了一个以内务大臣松本博士（原东京帝国大学法律教授）为委员长的日本宪法特别调查委员会，也开始了为内阁准备宪法草案的工作。这样就出现了两个日本宪法修改委员会在各自独立工作的混乱局面。10 月底，近卫宪法修改组首先拿出了一套方案，史称“近卫宪法修改案”。其要点如下，（1）限制天皇的无限权力；（2）贵族院名称要民主化，其成员要经推荐，选择稳重练达人士担任，议会（众议院）可以自行解散。宣战、议和和缔结和约要得到议会的赞同。（3）众议院预算审议权要具体化。（4）除天皇外，国务大臣也要向议会负责。内阁总理大臣选任要有一定手续。（5）要废除枢密院。此方案提出后，并不合盟军最高统帅部的意愿，加之盟国当局已基本确认近卫文麿为战犯，故麦克阿瑟于 11 月 11 日发表声明，说近卫修改宪法的工作，不是盟总当局的意思，因此近卫方案也就被埋葬了。这使松本领导的宪法修改委员会就成了受权进行修改宪法的唯一官方组织。

当然，就在松本领导下的委员会正在进行紧张工作的同时，美国最高统治集团也在认真地考虑日本宪法的修订工作。1945 年 11 月 27 日，美国三部协调委员会颁布了列为“最高机密”的题为“日本政府体系改革”的 SWNCC228 号文件，在其“结论”部分的第四项中规定了日本宪法修改的 6 条基本原则，文件称“日本人必须被鼓励去废除大日本帝国宪法，或者沿着更民主的方向进行改革。如果日本人决定保留日本帝国宪法，那么盟军最高统帅也要向日本当局指出，下列原则也必须加入到宪法中：（1）内阁总理大臣，应在立法机构的建议和赞同下选任，它与内阁的全体成员必须对立法机构负责。（2）当一个内阁在立法机构中失去信任后，它必须集体辞职或面对全体选民。（3）天皇只有在内阁授意下才可以进行所有的重要国事活动。（4）天皇必须被剥夺大日本帝国宪法第一章第 11、12、13 和 14 条所授予的全部军事权力。（5）

参见：麦克奈利：《日本宪法：冷战的产儿》，转引自《政治科学季刊》（Political Science Quarterly）1959 年 6 月号。· ·

内阁必须向天皇行动提出可行意见和提供帮助。(6)皇族的全部收入应来自国库,皇族的花费必须与立法机构所批准的年预算相符合”。这6条基本原则实际上是规定了日本宪法改革的具体实施原则,即包括象征性天皇制和内阁向议会负责制等。以后日本宪法修改方案当然也要按照这些原则精神来进行。

12月18日,SWNCC228号文件在参谋长联席会议讨论和研究后,美国的军方高级领导人也对日本的政府体系改革和修改日本宪法提出了自己的观点和看法。这些意见和看法被整理成《参谋长联席会议备忘录》以SWNCC228/1号文件的形式颁布。文件称“从长远的军事观点来考虑,参谋长联席会议对日本政府的主要担心是将来会有极端的民族主义分子或军国主义分子的势力和集团来统治和支配这个国家,并操纵这个国家再次发动侵略和战争”。并要求麦克阿瑟“更周密和详细地研究和考虑政府和宪法改革的每一个细节,使日本人民能够接受这些变化,以避免或尽量减小日本人因这些改革而产生的不满和动乱”。

麦克阿瑟和盟军最高统帅部在1946年1月11日正式接到这两份绝密文件后,开始拟定盟总自己的日本宪法改革的总体设想。而在日本政府方面,松本领导下的宪法修改委员会终于在1946年1月下旬拿出了甲、乙两个宪法修订草案同时在1月29日提交日本币原内阁。内阁全体成员在经过几天的研究后,决定2月4日将甲方案作为日本政府的宪法修改草案提交给盟军最高统帅部。这一草案虽然进行了一些民主化的改革,但在天皇问题上却基本未做改动(草案第1—4条),同大日本帝国宪法完全相同,只是由于天皇已在1946年元旦已发表了《人格宣言》,故将“天皇神圣不可侵犯”中的“神圣”二字改为“至尊”二字罢了。至于枢密院,近卫方案都曾决定废除,而松本草案却予以保留,只是做了一些限制,如“在国会召开期间,枢密院不得开会”等。

这个方案在2月7日提交给麦克阿瑟后,麦克阿瑟当然马上拒绝了这一方案,因此时距离国会大选的时间还有2个月,故麦克阿瑟决定不允许日本再插手宪法修改草案的工作,而改由惠特尼领导的盟军最高统帅部民政局负责起草一个美国版的宪法修正案,同时指示了宪法修改的三原则:(1)天皇制可以保留,但必须改变其现有存在形式,其权利和义务都要受宪法的限制。(2)日本应放弃战争和战争准备,日本不得拥有陆海空三军武装力量。(3)废除一切封建制度。惠特尼准将和民政局副局长兼行政科长肯迪斯上校、法制科科长拉乌埃尔中校和海军中校哈西等人依据这三项原则在极秘密的情况下开始了宪法草案的起草工作。经过6天的加班加点,2月13日终于将宪法草案交给了麦克阿瑟。在取得麦克阿瑟的同意后,民政局在惠特尼的主持下召开了包括币原首相、吉田外相和松本国务大臣等日方重要人物参加的会议。惠特尼首先发言,称“日本政府所起草的宪法草案实难接受,这里重新

《美国对外关系》1946年,第8卷,第99—100、102—103页。

《美国对外关系》1946年,第8卷,第99—100、102—103页。

惠特尼:《麦克阿瑟,他与历史的遇合》(MacArthur, His Rendezvous with History),纽约1956年版,第248、249—251页。

惠特尼:《麦克阿瑟,他与历史的遇合》(MacArthur, His Rendezvous with History),纽约1956年版,第248、249—251页。

提出了一些基本原则，作为修改宪法时的方针”。当日方人员看到美方草案中所罗列的“天皇是象征”、“放弃战争”、“土地和自然资源归国家所有”、“国会改为一院制”等，感到犹如“晴天霹雳”。

后来，币原首相和松本国务大臣仍想争取麦克阿瑟让步，制订一个双方都能接受的妥协方案，但麦克阿瑟寸步不让，并威胁说，远东委员会的议论对日本很不利，苏联和澳大利亚等国的代表在拼命抨击天皇制，如果日本政府不接受这一草案的话，盟军最高统帅部打算把这个问题摊开，让日本人民和远东委员会各成员国都知道这件事。当然麦克阿瑟决不打算真这样做。2月26日当远东委员会在前日本驻美大使馆召开第一次会议时，一些成员询问盟军最高统帅部的代表，日本宪法改革方面的工作是否正在进行时，代表面无愧色地告诉他们说，宪法改革问题，严格地说是日本人应加以考虑的一个问题，盟军最高统帅部并没有对此进行任何工作；至于那种要把此事向日本人民公布的打算，也是暗示日本内阁成员，如果日本人知道内阁在4个月内也没有起草成一个可以接受的宪法草案，那么公众的谴责则足以使这届内阁下台。在麦克阿瑟的坚决态度和明显威胁面前，日本政府最后终于被迫在原则上接受了这一草案文本。只对美方草案做了两处修改：一是把议会由一院制改为两院制；二是删去了“土地和自然资源归国家所有”的条文。3月4日，由盟总民政局的一些官员与一个经过精心挑选的日本专家小组组成了一个特别工作小组，开始了宪法草案具体的文字核准和校译工作。专家组先把美方草案用准确、不能引起疑义和误解的英文表述出来，然后再把它译成能良好地、满意地传达英文意思的日文。宪法修正案日文版于1946年3月6日以日本政府宪法修正案的形式在日本公开发表，交由日本国民和新改选的国会审议。

宪法草案的公布得到了大多数日本国民的拥护，也有一些政党团体和个人提出修改补充意见，其中日本共产党坚决主张废除天皇制。其他政党和团体则主要要求宪法明确规定“主权属于国民”，反对含糊地写成“国民的总意是至高无上的”。与此同时，远东委员会也在研究日本宪法草案。1946年5月13日，远东委员会批准了一项《关于日本新宪法正式通过的准则》决议案，提出了关于通过新宪法应遵守的三点原则：（1）要给予足够的时间和机会来充分讨论和考虑新宪法；（2）新宪法应与旧宪法有法律上的连贯性；（3）新宪法应在能肯定地表达日本人民自由意志的情况下通过。1946年7月2日，远东委员会又通过了一项《制订日本新宪法的基本原则》决议案，这些原则同日本公布的宪法草案基本相同，只有两处有明显的区别，这就是远东委员会决议中规定：日本内阁大部分成员（包括首相）应从国会议员中产生；内阁成员必须是文职官员。

《重订政治方向》第1卷，第105、107页。

《重订政治方向》第1卷，第105、107页。

这实际是日本专家小组玩弄的手段，宪法草案英文本这里所用的是：“SOvereignwillofthePeople”，其含义明为“主权属于人民”，但竟被翻译成什么“国民的总意是至高无上的”，企图蒙混过关。

远东委员会：《远东委员会的活动：秘书长的报告》（ActivitiesoftheFarEast-ernCommission：ReportbytheSecretaryGeneral），国务院出版物，第2888号，美国政府印刷局1947年版，第65页，附录9。以下简称《活动》。

远东委员会：《活动》第65—66页，附录10。

对于日本国内和远东委员会的修改意见和原则，盟军最高统帅部除“废除天皇制”以外基本上都予以考虑和增改，因为这同美国的政策并没有很大的矛盾。1946年4月11日，美国三部协调委员会颁布了题为“处置日本帝国宪法”的SWNCC209/1号文件，很明确地表示了美国最高统治集团对待日本宪法改革的立场：（1）“美国作为一个共和国，当然愿意创造一个共和制的日本，如果这是日本人民愿望的话”。“但有迹象表明，绝大多数日本人并不愿意完全废除旧宪法，因此，最高统帅应尽量避免采取主动完全废除旧宪法的行动”。（2）“在日本，君主制的政府，如果它可以改进成为一个和平的和负责任的君主立宪制政府，将符合美国在日本所要达到的目标”。（3）最高统帅不要强迫日本人民马上作出决定。（4）“SWNCC228号文件中所提出的那些宪政改革原则仍要继续考虑执行”，特别是旧“宪法中的第一条、第三条和第四条必须从词句到精神彻底改变”，“天皇必须置于宪法的约束下”。（5）“盟军最高统帅必须向天皇施加影响，让他不断地又自愿地向日本人民表明他是一个人，并没有什么与其他日本人不同之处”。6月27日，三部协调委员会又颁布了题为“美国关于正式通过日本新宪法的政策”的SWNCC228/3号文件。文件针对远东委员会在5月13日“不一致地通过了一项《关于日本新宪法正式通过的准则》的决议案”的情况，要求麦克阿瑟不要过于急于通过新宪法，以免给远东委员会各成员国造成宪法不是在日本人民自由地表达自己意愿的情况下通过的印象，同时又增加了一项补充规则，即第七章第七十三条“日本宪法的修订”，规定：“当将来宪法需要修订时，众议院必须在2/3以上的议员出席的情况下才能展开修订宪法的辩论，任何修订也必须在出席议员2/3投票赞成的情况下才能作出。”

为了贯彻三部协调委员会SWNCC209/1号和SWNCC228/3号文件精神，麦克阿瑟指示日本政府和盟总民政局在8月公布的宪法草案修正案中，加入了日本国内许多政党和团体要求明确“主权属于人民”的条款和远东委员会“内阁半数以上阁员应是国会议员”的提议；在日本国会两院酝酿宪法草案修正案时，又加上了“内阁全体阁员都应是文职官员”的另一项远东委员会提案，并针对远东委员会许多成员国认为日本宪法制订太快，不符合波茨坦公告中“日本人民自由表达的意志”的精神的意见，加入了“宪法的修订”和“本宪法自公布之日起经6个月开始实行”的条款，用以缓和美国与远东委员会各成员国因日本宪法修订问题而引起的尖锐矛盾，避免苏联等大国在远东委员会使用否决权，阻止日本国宪法实施，影响美国对日进行政治改造的既定方针和政策。

1947年5月3日，这部新的《日本国宪法》正式生效，该宪法由“前言和天皇”、“放弃战争”、“国民的权利和义务”、“国会”、“内阁”、“司法”、“财政”、“地方自治”、“修订”、“最高法规”和“补则”等11章共103条组成。与旧的《日本帝国宪法》和欧美许多国家的宪法相比，这部在美国一手策划和主持下而制订的新宪法有其显著的特点。

《美国对外关系》1946年，第8卷，第199—200页。

参见：《美国对外关系》1946年，第8卷，第253页。在宪法被正式通过并公布后，这一条被略加改动，放到了第九章第96条。

《日本国宪法》，参见各国手册丛书《日本》，上海辞书出版社1979年版，附录5，第231—243页。参见第三章，第一部分《美国对日军事管制机构与远东委员会》关于远东委员会否决程序的说明。

日本新宪法的第一个特点是：“象征天皇制”。日本国宪法规定：“天皇是日本国的象征，是日本国民统一的象征。”（第一条）这是对战后天皇地位的总体规定。而新宪法关于象征天皇的行为本身，没有任何的规定。这就造成了对这一条的不同解释。有的学者称“天皇只是国家的象征”，这是不全面的，因为第一条还规定天皇“是日本国民统一的象征”。那么为什么要写两个象征而不写一个象征呢？这里当然有其特殊的含义。众所周知，在准备制订新宪法的过程中，中、苏、澳和菲律宾等国和日本进步人士都要求废除天皇制，但美国占领军当局却从尽量减小日本国民对占领的抵触和反抗情绪的目的出发，力求在大幅度地削弱天皇实权的条件下，保留天皇制，并为美国对日占领的总体目的服务。为了实现这一目的，美国占领军当局授意日本裕仁天皇在1946年新年讲话中，向日本国民宣布自己是人而不是神，这个被称之为《人格宣言》的讲话，是美国设计保留天皇的极其重要步骤。美国三部协调委员会在1945年制订的SWNCC228号文件和SWNC-C228/1号文件曾指示美国占领军总部，天皇可在一定的条件下得以保存，但必须被剥夺大日本帝国宪法所授予的全部军事权力；而远东委员会后来在1946年5月通过的《关于日本新宪法正式通过的准则》与7月通过的《制订日本新宪法的基本原则》等两份文件则更明确地表达了“应鼓励日本人民废除天皇制”的倾向。这就使以麦克阿瑟为首的盟军最高统帅部处境更为困难：一方面，如果完全废除天皇制，将会在日本引起大规模的动乱，从而给美军占领带来很大的麻烦。前一时期，盟军最高统帅部在日本行动很顺利，并很少遇到障碍，在相当大的程度上应归功于以天皇为首的日本政府的支持和帮助。所以麦克阿瑟等人更倾向于保留天皇，正如麦克阿瑟所说，天皇的战斗力量超过20个机械化师，而另一方面，如果保留天皇，同时也保留天皇的一切传统权力，则不符合美国改造日本的总体政策原则，这样的宪法草案也极易被多数主张废除天皇制的远东委员会所否决。

正是在这种复杂的背景下，由盟军最高统帅部民政局所起草的宪法草案中只用了“天皇是象征”的字样。这使日本的币原内阁感到实难接受，后经日美双方反复协商，终于使用了“天皇是日本国象征，是日本国民统一的象征”的提法，这种提法要比美方草案中“天皇是象征”的提法要含义广泛。

“天皇是象征”的提法基本上是从贬义的角度来理解；而后面的提法用了两个“象征”，并加上了“日本国”和“日本国民统一”的定语，除使之具有褒义理解外，还使天皇的象征作用由单一的、形式上的象征，又增加了强调天皇是日本国民精神上的统一的象征这一更高层次的作用。

当然，就新宪法的本质和原则来说，其着眼点绝不是这两个使日本国民感到有了一点点体面和尊严的“象征”；这种表面上的“象征”，对美国这个更注重实际的民族来说，并不具有太大的意义，美国政府所倍加注重的是对天皇实际作用的规定与限制。具体来讲，新宪法对天皇制规定有如下四个重大变化：（1）旧宪法把天皇“神化”，说天皇是“神的子孙”，是“神圣不可侵犯的”（第二条），并且实行政教合一，强制人民信仰神道，崇拜天皇。新宪法在1946年元旦天皇发表的《人格宣言》基础上，再也没有把天皇与神联系在一起，并宣布废除“政教合一”，实行政治和宗教相分离的原则，这在精神上和思想上削弱了天皇对人民的统治；（2）旧宪法规定，天皇是日

本国家的元首，总揽立法、行政、司法、外交、财政、统帅军队、任免官员等一切统治大权。新宪法则规定，立法权属于国会，行政权属于内阁，司法权属于法院等。天皇“并无国政的权能”，天皇“只能行使本宪法规定的国事行为”，所谓天皇的国事行为主要有：根据国会的提名任命内阁总理大臣，根据内阁的提名任命最高法院院长及法官，以及公布宪法修正案、法律、政令及条约，召集国会，解散众议院，公告举行国会议员的选举，认证国务大臣以及外国大使、公使的国书，认证大赦、特赦、减免刑罚以及恢复权利，授予荣誉称号，认证批准书，举行仪式等。这些国事行为由于“必须有内阁的建议和承认，由内阁负其责任”的限制，故纯属于形式和礼仪性的，而不是统治国家的实权，故从根本上限制了天皇的权力；（3）新宪法否定了“皇权神授”的谬论。旧宪法把天皇的统治地位和权力说成是“神授”的，为了否定这一点，新宪法明确规定：天皇的地位“以拥有主权的全体日本国民的意志为依据”。（4）新宪法对天皇的财产和皇室的经济作了新的规定和限制。依据旧宪法，天皇的财产和皇室的财产，全部归天皇和皇室自理，不属于国有财产，议会也不能过问。这使天皇的财产急剧膨胀。到第二次世界大战结束时，根据官方公布的天皇财产统计，总额高达 15.9 亿日元，相当于当时日本最大的两家财团——三井和三菱资产总和的 3.5 倍。天皇所拥有的土地相当于战前所有大地主土地总和的 4 倍。而新宪法规定：“天皇的一切财产属于国家。皇室的一切费用必须列入预算，经国会决议通过。”“授予皇室财产，皇室承授或赐与财产，均须根据国会的决议。”从经济上限制了天皇的权力。

日本新宪法的第二个特点是：公开宣告“主权属于国民”。世界主要资本主义国家的宪法中关于国家主权的归属问题有各种提法：美国的宪法主张“人民主权主义”；英国的宪法主张“议会主权主义”；德国宪法主张“国家主权主义”。日本的宪法由于是在美国的操纵下制订的，故基本上采纳了美国的主张。日本新宪法前言规定：“兹宣布，主权属于国民，并制订本宪法”，“国政源于国民的严肃信托，其权威来自国民，其权力由国民的代表行使，其福利由国民享受，这是人类普遍的原则，本宪法即以此原理为根据。”

按照日本新宪法，日本国民行使主权的方法有两种，一种是直接民主制，另一种是间接民主制。其中由日本国民直接行使的主权主要有：（1）国民直接投票选举国会两院的议员；（2）国民直接投票选举地方各级议会的议员；（3）国民直接投票选举都、道、府、县和市、町、村各级行政长官；（4）国民直接投票决定是否同意修改宪法，只有得到国民投票者半数以上的同意，宪法才能修改；（5）国民在众议院大选中同时直接投票决定是否罢免最高法院的法官；（6）国民直接投票决定是否同意订立只适用于某一地区的特别法律，只有居民半数以上同意，国会才能通过这种特别法律生效。新宪法所规定的国民间接行使的主权，即由国民直接选出的各级议会议员来行使。

日本新宪法的第三个特点是：放弃战争，否认交战权。这在资本主义国家各国宪法中是史无前例的，法国、意大利和比利时三国的宪法明文规定不参加侵害别国的战争，但是并没有规定放弃战争，否认交战权。而日本则不同，在新宪法第九条明确规定：“日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平，永远放弃把用国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权。”

日本新宪法的这种规定，有利于防止日本军国主义的复活和重走侵略战争的道路。那么，这一新宪法第九条又是怎样写进宪法草案中去的呢？首先是基于美国战后对日政策的总体目标，这就是在美国三部协调委员会 SWNCC150/4 号文件中所规定的“确保日本今后不再成为美国的威胁，不再成为世界和平与安全的威胁”。其次基予以三部协调委员会 SWNCC228/1 号文件形式发表的美参谋长联席会议备忘录。在这份备忘录中，美国军方的将军们对日本的将来最担心的就是日本在军国主义分子和极端民族主义分子的操纵和控制下，“再次发动侵略和战争”。第三，麦克阿瑟及盟军最高统帅部在认真研究了包括上述两个重要文件在内的一系列美国有关文件，于 1946 年 2 月 7 日提出了日本宪法修改三原则，其中第 2 条明确指出：“日本应放弃战争和战争准备，日本不得拥有陆海空三军武装力量。”而由盟军最高统帅部民政局局长惠特尼领导的日本新宪法起草小组，就按这些原则和文件，制订了日本新宪法美方草案文本，然后再提交日本内阁和国会在此基础上讨论和修改。当然国内也有些学者认为新宪法中加入“放弃战争”条款，“其真意是在于维护天皇制这一根本策略”。由于本书作者在写作时并没有看到美国或日本政府文件和档案中有上述记载，故并列于此，供读者们研究时参考。

日本新宪法第九条是否意味着日本放弃自卫权？主持制订新宪法的盟军最高统帅麦克阿瑟在 1950 年元旦向日本人民发表的新年贺词中说：“《日本国宪法》不意味着自卫权的放弃。”日本最高法院在解释新宪法第九条时，也曾指出，第九条的规定并不等于剥夺日本的国家自卫权，日本保有最少限度的自卫性武装力量是必要的。

日本新宪法除上述三个显著特点外，还参照欧美资本主义国家宪法的条文，对于日本国民的政治权利、社会权利和经济权利都作了比较广泛的规定，这方面的条文共达 31 条，是宪法中条款最多的部分，在目前资本主义国家宪法中是很突出的。

日本新宪法中关于对日本国民权利的规定条文，基本上吸收了美国的《独立宣言》、法国的《人权宣言》、英国的《权利法案》以及德国的《魏玛宪法》的基本内容，并参考了日本和其他国家的历史经验和教训。

日本新宪法所规定的国民权利主要有基本人权、平等权、参政权、要求赔偿权、人身自由权和财产权，其中“全体国民对于谋求生存、自由以及幸福的国民权利应受到最大的尊重”，“国民在法律面前一律平等”，国民拥有选举权和被选举权，拥有思想、宗教、集会结社、言论出版、通信、居住和迁移、选择职业、移往国外和脱离国籍、学术等自由。

这些国民最基本的权利和自由，日本新宪法虽比欧美国家的宪法规定晚了 100—200 年，但与日本帝国宪法相比，无疑是一个巨大的历史进步，它对于战后日本政治与社会发展及经济进步等方面都有着重要意义。

为了确保这个新宪法能够保持相对的稳定性，防止当权者随心所欲造成

参见本书第 32—33 页；《国际条约集（1945—1947）》，世界知识出版社 1959 年版，第 120—125 页。

参见本书第 54 页；《重定政治方向》第 2 卷，第 43 页；《整肃统计摘要》，表格资料和数字。

参见本书第 55 页，《重定政治方向》第 1 卷，第 43 页；第 2 卷，第 553 页。

参见董璠舆：《日本国宪法与天皇地位的变化》，载《政法论坛》（中国政法大学学报）1985 年，第 2 期。

独裁政体，宪法第九十六条明确规定：修改现行宪法，必须经过国会两院全体议员 2/3 以上多数的赞成，并由国会倡议，经过全民投票的半数以上多数同意。这种规定，使日本新宪法生效后近 50 年都没有修改过。

四 美国对日本的经济改造

为了实现《投降后初期美国对日政策》所规定的美国对日政策的两个基本目标，美国还需要利用单独占领日本的有利形势，对日本的经济进行改造或改组。同政治上的改造相同，经济上的改造也包括两方面：即经济非军事化和民主化。为实现这两个目的，美国占领军当局主要采取了三个相互关联而又交织进行的改造步骤，这一般被称之为“经济上的三大民主改革”，即解散财阀、农地改革和劳动立法改革，这三大改革从主观方面来讲，是美国为了掌握日本经济主权，并把日本经济改造成成为适应于美国经济发展的需要；在客观上则有消除日本经济中残存的封建因素的作用，而且为占领后日本经济的迅速发展创造了必要的前提条件。

1. 解散财阀

经济上三大民主改革最早开始进行的是解散财阀。美国向来认为，日本财阀的存在是将日本推向战争的最重要因素之一，因此，把解散财阀作为占领政策的主要内容。

战前日本的垄断资本集团一般称为财阀，其形成和发展的历史很长，早在德川幕府时它们就是巨商富贾，以后在明治政府的扶植下，成为享有特权的“政商”。当这些政商发展成为垄断资本后，仍带有浓厚的封建色彩。财阀既是军国主义的重要基础，也是日本对外发动侵略战争的有力支持者。日本发动的侵华战争和太平洋战争大大加速了这些财阀资本实力的积累和集中，战后美国要消除日本对美国的潜在威胁，实现日本经济生活民主化，解散财阀势在必行。

从 1944 年夏天开始，美国国务院作为制订战后对日政策的主要机构之一，就开始讨论如何处理财阀问题了。1945 年初，三部协调委员会开始讨论战后美国对日政策有关问题。6 月 11 日，形成了 SWNCC150 号文件草案。这个文件是由三部协调委员会远东事务小组委员会起草的，其主要人物是美国前驻日本大使、现任美国负责远东事务的副国务卿格鲁，格鲁是美国政府中所谓的“知日派”，或称“日本派”，他主张不要把美国式的资本主义移植到日本，而要把日本的未来寄托给日本所谓的“自由主义稳健分子”。因此，在文件草案中，对解散财阀只字不提，而只用了一句意义含糊的话：“要发展日本经济制度中所有、经营和管理的更加广泛的分配。”

但当格鲁在日本宣布投降的第二天，也就是 8 月 16 日辞职之后，三部协调委员会中的对日强硬派占据了优势，其中包括霍恩贝克、劳克林·柯里等人。8 月 29 日，SWNCC150/4 号文件颁布，该文件于 9 月 6 日经由杜鲁门总统批准，作为占领政策的基本方针，发给美国驻日盟军统帅麦克阿瑟，该文件明确表达了解散财阀的观点：“解散支配着大部分日本工商业的产业和金融

《美国对外关系》1945 年，第 6 卷，第 549、553—554 页。

《美国对外关系》1945 年，第 6 卷，第 549、553—554 页。

的大联合垄断体。”美国总统特使、日本战争赔偿问题调查团主席埃德温·鲍莱在其提交给总统的报告中，也对财阀进行了指责，认为日本财阀要为战争负责，财阀是“日本最大的战争潜在势力，正是这些财阀使得日本的一切征服和侵略行为成为可能”。

1945年9月19日，盟军最高统帅部开始要求日本政府汇报1944年营业额超过100万日元的所有工业、制造业和采矿公司的情况。9月22日，《投降后初期美国对日政策》公开在日本发表后，日本财界和企业界受到巨大冲击，因为他们完全没有预料到要解散财阀。9月下旬，盟军最高统帅部具体负责此项工作的经济和科学局局长克雷默上校首先向三井、三菱、住友和安田四大财阀代表传达了美国盟军最高统帅部关于解散财阀的方针，但无具体解散计划。克雷默在10月16日发表声明说：“解散财阀，最初避免采取压制手段，希望日本方面自发地形成实行达到此目的所必要的改革趋势，总司令部只是加以帮助。然而如果日本方面不采取什么办法，那就要发出命令。”

对于盟军总部的这一方针，首先响应并自动采取解散行动的是安田财阀。10月13日，安田家族宣布引退，并解散安田保善社，处理所控的股份等。盟军总部在接到安田财阀解散计划后，一方面修改该方案，制定解散财阀的具体计划（即所谓“安田计划”），送往华盛顿待批；另一方面，对其他财阀继续施加压力，逼迫它们也自动解散。住友财阀在这种形势下也被迫接受了，而三井、三菱则坚持抵抗，他们甚至让币原内阁的外相吉田茂出面游说。10月19日，吉田茂在记者招待会上说：“断定日本财阀的所作所为都是坏事，那是最大的错误。日本从前的经济机构，是由三井、三菱及其他旧财阀建立起来的。日本国民的繁荣，可以说很多地方是依靠这些财阀的努力。因此，解散这些旧财阀究竟对国民是否有利还是疑问。”10月29日，经盟军最高统帅部一再催促和施压，四家日本最大财阀中的最后一家——三菱才借口领会了日本政府发出的命令，宣布同意解散。

而在另一方面，华盛顿方面在接到盟军总部传来的“安田计划”后，认为如果承认日本方面的自发性，改革有可能以不彻底而告终。因此，决定先基本上同意安田计划，作为改革的第一步，而以后的改革方案由华盛顿方面派赴日本的专门调查团来拟定。盟军总部在得知本国政府有条件地同意安田计划后，决定让日本政府先拟定一个《关于解散控股公司的备忘录》，11月4日，日本方面将这个备忘录提交美占领军总部。该备忘录主要内容有：

（1）“三井总公司、安田保善社、住友总公司、三菱总公司（以下称持股公司），遵照盟军最高统帅部的希望，表示自愿解散的意向。”

（2）“持股公司将所有一切证券及对所有商业公司、法人及其他企业拥有的一切所有权、管理、利权的凭证移交持股公司整理委员会管理。”

（3）“三井、安田、住友、岩崎家族一切成员立即辞去在金融、商业、

《美国外交政策基本文件，1941—1949》，纽约1951年版，第631页。

埃德温·鲍莱：《关于日本赔偿问题给总统的报告，1945.11—1946.4》（Edwin W. Pauley：Report on Japanese Reparations to the President of the United States），美国国务院出版物第3174号，华盛顿1946年版，第108—111页。

信夫清三郎：《战后日本政治史》第1卷，东京劲草书房1972年版，第192页。

吉田茂：《十年回忆》第2卷，世界知识出版社1964年版，第38页。

非商业以及工业的企业中所占的一切地位，并消除对应解散企业的管理及政策方面的直接间接的影响。”

(4) 持股公司的董事及监事将本备忘录第一项所载证券及所有权凭证移交后，立即辞去以上持股公司中所占的一切地位，并消除对应解散持股公司的管理及政策方面的直接间接的影响。

(5) “日本政府设置持股公司整理委员会。”

日本政府所提交的这份备忘录虽在内容上仍存在一些问题，如把四大财阀说成是自发解散，没有提及银行和其他金融机构等，但仍被美占领军总部承认，11月6日，盟军最高统帅部以核准、转发日本政府备忘录的形式，发布了盟军最高统帅部 SCAPIN244 号备忘录，即解散财阀的基本指令。该指令对日本政府备忘录所作的唯一修改是把四大财阀的顺序改为“三井、岩崎、安田、住友”。

盟军最高统帅部 SCAPIN244 号备忘录规定日本政府在收到该备忘录后 15 天交出有关四大财阀的规定资料，但日本政府一再拖延。11月24日，日本政府还公布了解散企业及处理资产须经大藏大臣批准的“限制公司令”，借以增强日本政府对这一问题的控制权。

1946年1月，美国司法部派以 C·爱德华兹为团长的日本财阀调查团来日本，这一调查团主张对日本财阀采取果断、坚决的取缔措施。在这个代表团的促动下，盟军最高统帅部于2月23日向日本政府提出指责，要求日本政府加速行动。3月上旬，该调查团提出了要求彻底排除垄断的政策性报告书，但盟军最高统帅部认为彻底实施该报告书所列要求是完全不可能的，因为这会彻底搞乱日本的经济运行体制。故希望采取渐进的方式。4月20日，日本政府持股公司整理委员会正式成立，从8月份开始正式工作。该委员会从8月开始到1947年9月，曾先后5次共指定83家为持股公司，其中包括三井、三菱、住友、安田、鲇川、浅野、古河、大仓、中岛、野村等十大财阀。持股公司整理委员会按照盟军最高统帅部的意图，对于已被确认的83家持股公司，采取多方面的措施进行解散和削弱处理。

第一，解散财阀的核心机关——持股公司，实行股权分散化。

整理委员会宣布将被指定的83家持股公司的全部持股和十大财阀家族56名头面人物个人所拥有的大部分股票全部公开拍卖，这些股票相当于当时日本股票发行总额的42%，财阀公司和企业的下属职员可以优先购买这些股票，但持股公司及其子公司以及财阀家族不得购买，除此之外，对财阀的持股公司的子公司和孙公司的持股也根据对一个公司的持股不得超过该公司资本的1/10以上的规定，由整理委员会进行了同样的处理。这在相当大的程度上破坏了财阀通过持股来进行层层控制的网络结构。

第二，在人事关系方面防止财阀家族对总公司、子公司和孙公司的领导和支配。

日本政府大藏省根据1946年6月3日盟军最高统帅部备忘录，决定十大财阀家族头面人物56人放弃在财阀中的所有职务，并规定各公司领导人员一律不得互相兼职，此外，对于在十大财阀系统担任高级职位的人员，照盟军最高统帅部民政局的规定，凡高级职员、常务董事、代表性人物和个别有特殊问题的人都要罢免。1948年1月，虽拟定了解散十大财阀下属1682家公司主要领导人职务的计划，但由于美国对日政策的转变，这一计划即告结束。

第三，分割企业、防止垄断。

日本持股公司整理委员会根据美国向远东委员会提出的报告——《关于日本过度的经济力量集中的政策》（FEC230号文件，1947年5月通过），于1948年初确定了325家大公司为经济力过度集中、应予分割的对象，它几乎囊括了各产业部门所有的大公司资产总额的66%左右。但后来也因美国政策的转变，被确认的对象一减再减，最后落实下来的只有18家，其中11家公司分割，3家是工厂和设施分割，4家是保有股份处理。

美国在1948年前所进行的这次解散日本财阀行动是不彻底的，但由于它主要解决了控制财阀的家族统治问题，破坏了日本财阀体系中的封建性和封闭性，反而有利于资本主义现代垄断财团的兴起与发展。

2. 农地改革

美国对日所进行的经济三大民主改革中涉及范围最广、进行最彻底也是最成功的改革是农地改革。

半封建的地主土地所有制是支撑日本天皇专制统治体制的重要经济基础之一。地主对农民、特别是佃农进行了极其苛刻、残酷的剥削掠夺，这不仅挫伤了农民进行农业生产的积极性，而且造成了日本国内市场的极端狭窄和不能向资本主义生产提供所需要的原材料。因此，地主土地所有制是驱使日本走向军国主义和法西斯主义的重要原因。战争期间，由于军国主义的残酷掠夺和战火的破坏，日本农业生产遭到严重破坏，日本投降时，农民也已陷于极度贫困的境地。战争结束后，日本政府继续进行强制征粮，企图以此解决空前严重的粮食危机，而地主富农仍在进行残酷的剥削，这就在日本农村广泛掀起了农民反对强制征粮，反对地主剥削的斗争浪潮。正是在这种形势下，美国方面更急于废除这种半封建的土地制度，在此基础上建立起“耕者有其田”的自耕农体制，既可以解决日本战后所面临的严重粮荒，又可以稳定日本农村，防止农民革命斗争。

与其他民主改革相比较，日本政府最乐于接受的改革便是农地改革，当然，这种改革是要按照日本政府所规定的轨道进行。早在1945年10月，以松村谦三为首的日本政府农政局官员，鉴于农村危机日益加剧，如果“不在骚乱发生之前实行土地改革，就有使农村共产化的危险”，提出了硬性收买地主超过1.5町步的农地并卖给农民建立自耕农的设想计划。这个计划在提交农村省讨论时，将地主保留土地升到了3町步，又在内阁讨论通过时，增加到了5町步。最后于11月6日以《农地调整法改正法案》（又称《农地制度改革纲要》）的名义获内阁通过。

《纲要》所包括的主要内容有：把不在村地主的全部耕地，在村地主超过5町步的耕地列为强制转让的对象；转让的方法是，由地主和佃农进行直接的交涉，如双方达不成协议，由都道府县各级农地改革委员会裁定，实行间接的强制转让：土地买卖价格以自耕农收益价格为基准，再给地主一定的补偿金；地租由实物改为货币，数额控制在收获量的10%以内；农地改革委员会由地主、自耕农（或称“中农”）和佃农各选5人组成。

依据上述规定内容，全国可用来转让的土地约有100万町步，仅占全日本全部佃耕地的41%左右，在土地转让方式和方法等问题和改革委员会成员名额分配问题上，明显对佃农不利。然而，就是这样一个极不彻底的农地改

町步：日本计算土地面积的单位，1町步等于99.18公顷，或等于中国的14.8亩。·厂了·
平均水田为其地租的40倍，旱田为48倍。

革方案，在 12 月 6 日提交日本原议会审议时，仍遭到议员们的激烈反对，因而未获通过。

以麦克阿瑟为首的盟军最高统帅部感到依靠日本政府实难制定出符合美国要求的改革方案，故于 12 月 9 日向日本政府发出了关于农地改革的指令，即《农地改革备忘录》，其要点如下：

第一，“必须打破几世纪以来使日本农民成为奴隶的经济枷锁，保障其平等地享受自己的劳动成果”。

第二，必须铲除农业结构上的下列各种病根：（1）大少数农家经营规模不足 1.5 町步农地；（2）地租占农民收入的一半以上，再加上农村高利贷盘剥，使一半农民无法生活；（3）政府的财政、金融、税收政策不利于农民；（4）征购大米的摊派额过重，使农民成为政府征粮政策的反对者。只有铲除这些病根，日本农民才能开始得到解放。

第三，日本政府必须在 1946 年 3 月 15 日以前，提出包括下列内容的农地改革计划，即：（1）不在村地主将土地所有权让给耕者；（2）以适当价格收买非自耕地地主的农地；（3）农民买地的分期付款，必须考虑与其收入相适应；（4）保障佃农成为自耕农后不再沦为佃农。

政府还必须保障制度中列入下列各项：（1）普及适当利息的长期农村信贷；（2）稳定农产品价格；（3）在农民中普及技术和其他启蒙工作；（4）扶助和奖励农村合作运动；（5）保证农民在国良分配中享受其应得的份额。

应该指出，盟总的这份备忘录抓住了需要改革日本农地体制的关键，具有十分重要的指导意义，但是由于这个备忘录并没有明确表示日本内阁所通过的那份法案是否符合美国对日本农地改革的根本要求和目的，这使日本政府有了可乘之机，故仅将原政府法案中实际货币地租制改为承认实物交纳制，就再次递交国会而获勉强通过。政府于 12 月 28 日公布了这一法案，并决定其地租改革部分自 1946 年 4 月 1 日起实行，其他农地改革等项均自 2 月 1 日起实行。日本政府和日本学者都把这一法案的颁布称之为日本战后的第一次农地改革。

日本政府这个法案遭到美国占领军总部的反对，后者认为地主保留土地过多，难以达到根除日本军国主义在农村的支柱的目的。因此，要求日本政府重新制订改革计划。然而日本政府在 3 月 15 日所提交的方案仍几乎照搬了原方案内容，为此，盟军最高统帅部采取了强硬措施，拒绝批准这个方案，并制止了即将举行的农地改革委员会委员选举。另一方面，该法案的公布和准备实施，也在日本农民中间产生巨大动荡，农民对于地主收回土地的反击也日益激烈，以致占领体制在农村的基础发生了动摇。在国际上，远东委员会的一些成员国如苏联、英国、澳大利亚等国也对日本政府的农地改革方案提出了批评。

正是在这种情况下，美国政府考虑到美国此时更需要远东委员会各成员国在美国对日占领政策的诸多方面，如保留天皇、修改宪法和战争赔偿等问题上进行合作与配合，以确保美国政策在其中的主导地位，而美国政府在农地改革方面又与远东委员会其他成员国的矛盾分歧不大，故特别积极地把农地改革问题提交给设在东京的盟国对日委员会研究讨论。

美国方面的这一举动，具有一箭双雕的作用：一方面，把这种美国与其

他国家政策分歧不大的问题提交给形同虚设的盟国对日委员会研究讨论，借以证明美国仍在对日占领问题上同盟国保持着协调与合作；另一方面，又可以把盟国对日委员会的注意力放在这个问题上，而转移其他国家对更敏感问题，如日本宪法修改和日本政府体系改革等问题的注意力。事实上，农地改革方案也是美国较认真地听取了盟国的意见，采用盟国方案作为美国对日民主改革政策基础的唯一一次。

1946年5月，苏联最早在委员会中提出自己的方案：收购、征用不在村地主的全部土地和自耕农超过3町步以上的土地，分配给无地少地的佃农；无偿征用地主6町步以上的土地；土地征用手续由国家机关办理。苏联方案的特点是对大地主的农地实行无偿征用并由国家机关执行改革，对农民虽不是无偿分配土地，但地价则远低于政府定价，并由国家负担50%。这种带有土地革命特点的方案，遭到美英等国的坚决反对，认为这是破坏了私有财产权的基本原则。对日本政府来讲，苏联方案是一种巨大冲击，它成为了日本政府较快地放弃自己的农地改革方案，倒向美英一边的重要促因。

英国代表在6月12日提出了英国方案：（1）不耕作地主的出租土地以1町步为限；（2）自耕地的限制额，内地平均为3町步，北海道为12町步；（3）佃农购买土地以1町步为限；（4）设立中央取得土地委员会和各级地方委员会执行改革事宜；（5）改革以1945年12月8日的情况为准，以后的土地买卖、变动一律无效；（6）确立最高地租限额和保证耕作权。英国方案的主要特点是把出租地保留面积和自耕地面积分别处理，这是从减少出租土地和扩大自耕地的角度出发的，目的在于形成小土地所有者自耕农化。由于这个方案是参考了美国方面在1945年9月22日颁布的《投降后初期美国对日政策》中关于创建自耕农制的设想，因此，得到美国方面的认可，决定以英国方案为蓝本制定对日本政府的指令。

为了使农地改革更容易被日本人民接受，并为刚刚组建的吉田茂新内阁撑腰，盟军最高统帅部把原来发给日本政府的农地改革指令改为“劝告”方式，并要求日本政府以英国方案为蓝本，重新制订农地改革方案。

盟总“劝告”内容主要包括以下几点：

（1）出租地保留限度，内地平均为1町步，北海道为4町步，以户为单位计算。

（2）自耕农所有地，内地平均为3町步，北海道平均为12町步。

（3）农地改革由1945年11月23日实行。

（4）对保留限度以外的农地，实行强制收买，优先卖给佃农，并考虑其所有之水旱田的平衡，进行交换分合。

（5）设全国农地委员会，监督土地转让计划；都道府县农地委员会由地主和佃农的代表组成，决定土地之应否收买。

（6）农地改革由总司令部批准日起两年之内完成。

（7）农地价格可按政府规定，并实行统制，地价的支付和交纳均分30年完付。

（8）对地租实行统制，并定出最高地租。

（9）佃农按改革法案买进的农地，非经政府批准，30年内不得处理。

有泽广巳等编，《战后20年史资料（2.经济）》，第122页。

转引自邹有恒：《论战后日本农地改革》，载《历史研究》1985年第3期。

(10) 出租地的收回和农地所有权的转让今后一律禁止。

日本政府对盟总的这一“劝告”也是极力抵抗，提出一系列讨价要求，在取得美国盟军最高统帅部的一些让步之后，才根据劝告案制定了《创建自耕农特别措施法案》和《农地调整法修正法律案》等两个草案，经盟军最高统帅部批准后提交议会。1946年10月11日通过，22日起生效，日本政府称之为“第二次农地改革”。

这两个法案的主要内容是：(1) 政府在两年内将不在村地主的全部佃耕地，在村地主超过1町步的佃耕地，全部予以收买，然后再把这些土地出卖给佃农；(2) 土地转让的方法，国家把收买来的土地直接出卖给佃农，是直接的“强制转让”；(3) 土地实行有偿转让，其价格以自耕地的收益价格为基准；(4) 残存的佃耕地的地租，以现金交纳。地租率水田为收成的25%，旱田为收成的15%。租佃合同实行文书化；(5) 农地委员会由地主3人、自耕农2人、佃农5人、中立委员3人组成，负责处理征购和转卖土地事宜。

农地改革从1947年3月起正式实施，进展迅速而且顺利。截至1950年8月，政府从地主手中收买和地主为了交纳财产税而交给政府的土地，总计193万町步，占1945年11月改革前全部佃耕地总数的79.5%，这些土地共卖给了474.8万户农户，每户平均买到的土地为内地0.34町步，北海道为2.4町步；剩余的52万町步佃耕地，仅占日本总耕地面积的10%，这些佃耕地被分散在120万户地主手中，平均每户地主佃耕地的保留面积平均不足0.5町步。而且由于对佃耕地的收买，是在地价长期不变和通货膨胀不断加剧的形势下进行的，因此，这种收购几乎等于无偿没收。

虽然这次农地改革把林地排除在外，使山林地主保留下来了，但其对日本农业的影响已很小，寄生地主作为一个阶级，基本上被消灭了。自耕农在农村占据了绝对的优势地位。

由于广大佃农取得了土地的所有权，摆脱了半封建租佃关系的束缚，农业生产得到了普遍的解放，生产热情急剧高涨，农业生产出现了空前兴盛景象，这对于战后日本社会稳定和经济复兴起到了牵引机车的作用。

同农地改革的经济效果相比较，美国占领当局所获得的政治效果更为突出。因为这实现了美国对日战略的主要目的：通过农地改革，一方面可以增产粮食，稳定社会秩序；另一方面则把日本农村中最富有斗争性的佃农变成了土地私有者，割断了正在形成的工农联盟纽带。农地改革后的40多年中，日本保守党一直能够保持着政权，其主要原因之一就是农村中有自耕农这根坚强的支柱。

3. 劳动立法改革

战后美国对日进行的经济上三大民主改革中另外一个就是劳动改革或叫劳动立法改革。

美国政府认为，劳动的民主化是经济民主化的一个重要组成部分。早在战争结束前的一整年，美国国务院就制定了拟在战后日本实行的《全国劳动关系法》体制，该体制的内容有保障劳动者基本权利的部分条文。1945年6月，美三部协调委员会颁布了对日劳动立法改革的基本政策文件——

转引自邹有恒：《论战后日本农地改革》，载《历史研究》1985年第3期。

农林省编：《农地改革颠末概要》，东京1951年版，第217页。

SWNCC92/1号。其中包括很多非常具体的指导性政策，如支持建立劳动组合（即工会），法律上承认团结权、团体交涉权，撤销镇压法，禁止警察干涉，从劳动部门开除旧官僚，设立劳资协议会，给予言论、出版、广播自由，保障争议权（但禁止危害占领军安全的罢工或在占领军所必需的产业部门中进行罢工）以及其他有关劳动民主化的具体政策等。

正因为美国最高当局早在战争结束前就明确了这个方针，所以，麦克阿瑟刚一进驻日本就通过颁布一系列指令，为劳动立法改革铺开了道路。从总体上来讲，盟军最高统帅部向日本政府发出的相关指令有：（1）撤销一切镇压工人的立法；（2）采取承认劳动组合、团体交涉的立法措施；（3）将战争期间破坏的劳动保护法恢复原状；（4）修改大正十五年的劳资纠纷调停法，使调停、仲裁机构正常化。

根据盟军最高统帅部的指令精神，日本政府于9月30日解散了战时日本帝国政府主持下建立的产业报国会，并组成“劳务法审议委员会”，开始起草《劳动组合法》工作。10月27日，该委员会举行了第一次全体会议，到12月上旬就向国会提出了劳动组合法草案。这个草案主要是依据1935年美国的《全国劳动关系法》拟定出来的，故盟军总部方面仅提出了几点非重要性修改意见。1945年12月22日，《劳动组合法》（即《工会法》）正式公布，并于翌年3月1日起生效实施。从此，工人组织工会的自由和团结的权利，在日本历史上第一次得到公认。此外，工人还获得了团体交涉的权利，即为了自身的利益，工人可选派代表同资本家进行交涉，而资本家则不得以加入工会为由对工人进行刁难或因此随意解雇工人。当工人同资本家发生纠纷而又得不到调停或仲裁时可以举行同盟罢工等等。自《工会法》颁布实施以来，工人组织工会和加入工会的人数迅速增加。日本战败投降时，国内连一个工会组织也没有，到1946年6月，工会组织多达1.2万个，会员达368万。工会组织壮大起来之后，工人的活动显著增加，工人为反对生活费用上涨，争取工厂管理的民主权利进行了多次大规模的罢工，这些罢工的矛头指向雇主，指向日本政府，也有的指向盟军最高统帅部。为了能保持日本社会的稳定，减少日益增多的劳资纠纷，在盟国最高统帅部的授意下，日本政府又于1946年4月制订并颁布了《劳动关系调整法》。9月获国会通过，自10月1日起开始实行。依据这一法律，劳资双方在发生争议时，需要由劳动委员会进行斡旋、调停和仲裁。该法令还规定，如在公益事业中行使争议权时，要在争议发生前实行30天的“冷却期”；并禁止行政、司法等重要部门的职员和官吏行使争议权等。这实质是对《工会法》中的一些条文所进行的限制规定，以防止大规模罢工行动影响日本社会的经济运行和社会稳定。

1947年4月，日本国会还陆续通过了《劳动标准法》、《补偿工人灾害保险法》、《职工稳定法》和《失业保险法》等，这些法律依据国际劳工局提出的标准，对日本工人的基本劳动权利作出了明确的具体规定，如实行八小时工作制、周体制，对规定时间以外的劳动实行限制；禁止夜间劳动和未满15岁的儿童参加劳动；实行男女同工同酬，给予女工以生理休假；提高工人的工资等等。当然，在具体实施过程中，工人们要真正地获得上述权利和地位，仍需要进行长期、艰苦的斗争，但是考虑到日本在战前实际上没有一

有泽广巳主编：《昭和 economic 史》，黑龙江人民出版社1987年版，第480页。

饭田经夫等：《现代日本经济史》上卷，筑摩书房1978年版，第51—52页。

个真正反映工人利益的劳动立法，这些劳动立法的制订应该说是一个很大的历史进步，它作为美国对日政策目标的一个重要组成部分，作为根除日本战争祸源的经济民主化的重要措施之一，对推动日本资本主义经济的发展和实现现代化，改善工人的劳动和生活条件，都具有一定的进步意义。

五 美国对日战争赔偿政策的制订与实施

日本战争赔偿政策也是美国战后对日处置的重要内容之一，它的制订与实施不仅被看作是惩罚日本侵略战争行为并防止它将来重整军备的重要方法，而且有助于恢复日本周边国家的国民经济，以保持亚洲与太平洋地区的战略平衡。

美国国务院 1945 年 9 月 6 日颁布的《投降后初期美国对日政策》中规定战争赔偿的基本政策：日本必须支付由于其侵略而产生的战争赔偿；没收日本海外资产；将日本维持和平经济所不需要的物资及现存的工业设备，用作战争赔偿之用。同年 11 月，美国三部协调委员会在发给麦克阿瑟的《初期基本指令》也明确规定：“赔偿——日本对于其侵略行为的赔偿，应采取下列方式：A. 凡在日本所准予保留领土之外的日本财产，须依照盟国当局的指示，移作赔偿之用；B. 凡非日本和平经济和供应占领军所必需的货物，及现存的基本设施、设备，皆应移作赔偿之用。”此外还规定：“凡被日本掠夺去的物品，如现已查明者，皆应立刻归还。”

为了便于解决日本战争赔偿问题，美国总统杜鲁门派其个人特使，后任盟国赔偿委员会美方首席代表埃德温·鲍莱去日本进行调查。1945 年 11 月，鲍莱在东京发表了措辞严厉的讲话，称：“赔偿政策中的第一个目的，就是要从日本人民生活中，彻底消灭军国主义的痕迹。”日本工业设施“除维持最低限度的经济所必需者外，均一律拆除”。当问及何为“最低限度”时，他特别解释说：“这意味着不高于被日本侵略过的国家的生活水平。”日本政府 and 新闻舆论界曾对鲍莱的这段解释感到非常震惊，故都希望这是出自鲍莱个人的好恶与理解，但事实上，依据在 30 多年后才解密的美军三部协调委员会 1945 年 6 月 11 日制订的 SWNCC150 号文件内容，这种政策早在日本尚未无条件投降之前就已经制订出来了。该文件在第三部分“经济”第二项“控制日本经济”中明确指出：“占领军当局将不采取任何步骤使日本人的生活标准高于其周边国家人民的生活标准。”

基于这种考虑，鲍莱于 12 月 6 日在其向总统提交的报告中，列举了日本战争赔偿的支付方式，其取舍原则就是要加重日本战争赔偿负担，彻底摧毁日本发动战争的经济基础。支付战争赔偿的方式有多种：对于日本用提供劳动力来赔偿的方式，鲍莱认为亚洲许多国家劳动力过剩，这种方式不受欢迎，反而有利于日本解决因海外人员遣返而带来的劳动力过剩的难题，故不能考虑；用工业产成品赔偿，则会在赔偿结束后为日本留下大量的生产设备，这等于加强了日本的工业实力，也不能考虑；如用日本企业的股票和公司的债

美国国务院：《占领日本》，美国政府印刷局 1949 年版，第 79—81 页。

美参院外委会，《美国外交政策基本文件 1941—1949》，纽约 1951 年版，第 646—647 页。

信夫清三郎编，《日本外交史》下册，商务印书馆 1992 年版，第 742 页。

《美国对外关系》1945 年，第 6 卷，第 553 页。

券来作金融性赔偿，也有可能促进日本企业的发展而被排除。最后鲍莱推荐了拆除工业设备、没收商船和没收日本海外资产的赔偿方式。鲍莱认为这不仅为赔偿提供了财源，更重要的是实现了美国对日政策的根本利益：既从根本上削弱了日本的实力，又提高了日本周边国家的工业水平，加强了这些国家抗衡日本的能力。1945年12月7日，在日本偷袭珍珠港纪念日的当天，鲍莱根据1926—1930年日本工业的平均水平为计算基础，发表了一个相当严厉的日本赔偿计划，即《临时赔偿计划》。12月18日，鲍莱又向杜鲁门总统提交了第二份日本赔偿报告书，综合这几份报告，鲍莱建议拆除作为战争赔偿的各类工业设施主要有：（1）机床工业：机床制造能力的50%；（2）陆海军兵工厂：除直接用于生产武器、军火和作战装备的设备必须被摧毁外，其余兵工厂的全部机床和设备均应拆除，估计总数为7万台（件）；（3）飞机制造业：飞机制造厂的全部机器设备（估计总数为22万台（件））和生产飞机引擎工厂的全部机器设备；（4）轴承工业：全部拆除；（5）造船厂：20家造船厂的全部设备及其辅助设施；（6）钢铁工业：准许保留250万吨钢和50万吨生铁的年生产能力，其余全部拆除；（7）电力工业：50%的火电厂；（8）轻金属工业：绝大部分的铝、镁生产工厂；（9）硫酸工业：除用于清除金属熔炼过程中废气的硫酸厂以外的全部硫酸厂；（10）碳酸氢钠，氯气工业：最现代化的四家大型碳酸氢钠厂和20家新型苛性碱和氯气厂。

除建议拆除日本本土部分工业设施作为赔偿外，鲍莱在报告中还建议：剥夺日本海外资产；将日本库存的黄金和其他贵金属运送美国；利用赔偿计划摧毁日本财阀等。杜鲁门总统在接到鲍莱报告书后，于12月21日指示陆军部和国务院尽快制订出有助于麦克阿瑟在日本具体操作的细则来，1946年1月20日，为了配合鲍莱赔偿拆迁计划的实施，设在东京的美国太平洋武装力量总司令部下达了将日本394家军工厂、军工研究所纳入驻日美军总司令监管的命令。

鲍莱赔偿计划较好地体现了美国战后初期对日政策中“惩罚日本战争行为、根除日本战争潜力”的宗旨，但也遭到美国国内许多人的不满与反对。早在1946年1月，麦克阿瑟就对用拆除工业设备进行赔偿的实际作用持怀疑态度，他认为赔偿接受国的技术水平以及工业设备的拆卸及再安装都会大大降低赔偿的实际作用，并增加驻日美军的额外负担。美国陆军部和国会中一些新当选的共和党议员也强烈反对大幅度拆除日本的工业设施，降低日本的工业水平，代之以美国投入大量援助，增加美国对日军事占领费用的作法。基于降低驻日美军占领费用的考虑，1946年4月25日，美国三部协调委员会颁布了题为“日本临时赔偿拆迁计划”的SWNCC236/10号文件，对鲍莱的报告作了很大的调整，把一些原准备拆除或摧毁的军工设施留为驻日美军使用，例如，陆海军兵工厂：拆除的机床和设备总数由鲍莱报告的7万台（件）减至5—6万台（件）；飞机制造业：拆除的机器设备总额由鲍莱报告的

埃德温·w·鲍莱：《关于日本赔偿问题给美国总统的报告，1945年11月—1946年4月》，华盛顿1946年版，第109—112页。

《美国对外关系》1945年，第6卷，第1008—1009页；1946年，第8卷，第498—502页。

《美国对外关系》1945年，第6卷，第1012页，《杜鲁门致国务院备忘录》。

22万台(件)减至9.5万台(件);轴承工业:由鲍莱报告的全部拆除到允许保留年产3250万日元以内的生产能力(相当于当时实际生产能力的90%);钢铁工业:准许保留的钢产量由鲍莱报告的250万吨增加到325万吨,生铁产量由50万吨增加到175万吨;硫酸工业:由鲍莱报告的绝大部分拆除改为准许保留350万吨的年产水平……

依据鲍莱的《临时赔偿计划》和三部协调委员会的《日本临时赔偿拆迁计划》,远东委员会也从1946年5月起,按部门对日本的12项主要工业制订了一个临时赔偿拆迁方案,其要点如下:(1)陆海军工厂:除少数外,全部拆除;(2)飞机制造厂:除少数外,全部拆除;(3)轻金属工业:除少数外,全部拆除;(4)机床工业,暂准许保留2.7万台;(5)钢铁工业:暂准许保留钢350万吨,生铁200万吨;(6)造船工业:暂准许保留每年造新船能力15万吨,修理般舶能力30万吨,指定充作赔偿拆除的造船厂为24个;(7)轴承工业:暂准许保留年产3250万日元以内的生产能力;(8)火力发电:暂准许保留年发电量210万千瓦;(9)硫酸工业:暂准许保留年产350万吨的生产能力;(10)纯碱:暂准许保留年产额8.25万吨;(11)人造石油:全部拆除;(12)人造橡胶:全部拆除。这个方案较鲍莱方案有较大缓和,基本上是采用了三部协调委员会的SWNCC236/10号文件所规定的数额,允许日本保留有1930—1934年平均工业水平的生产能力。

1946年6月,为了制订日本战争赔偿的最终方案,鲍莱再次访日,并于11月向总统提出了日本战争赔偿的最后报告,其内容比《临时赔偿计划》还要严格,允许保留的日本工业生产能力被大大削减,钢产量减为150万吨,机床减为一万台,还追加了临时计划所没有的新工业部门,如焦油、赛璐珞等。

美国陆军部在通过SWNCC236/10号文件时,本来已不太情愿地作了很多让步,但鲍莱的《最终赔偿方案》不但没有继续减轻日本的赔偿拆迁计划,反而愈有加重的趋势。这与陆军部关于日本战争赔偿的构想相差更远,因此陆军部决定单独行动。1947年:月24日,陆军部任命过去一直处理德国战争赔偿问题的斯特瑞克(纽约海外咨询公司兼麦格劳公司董事长)为对口赔偿评价委员会主席。斯特瑞克组织了一个由11名著名大公司代表组成的调查团,于1月28日赴日调查。2月28日,斯特瑞克在离日返美前称:“鲍莱的赔偿观念已被放弃”,并表示该调查团将向华盛顿提出建议书,其基本内容是同意日本“国民将拥有在国内自给自足,并能从外国进口原材料的经济”

。在斯特瑞克回国后向陆军部提交的《日本赔偿问题调查报告》中,建议应“废除现在的关于拆除设备的赔偿计划,而应制定一个以直接军工产业为对象的新赔偿计划”。陆军部和斯特瑞克调查团的行动加深了美国国内关于日本赔偿政策上的矛盾。为了协调各方面的关系,美国三部协调委员会、盟军最高统帅部及鲍莱和斯特瑞克两个调查团于4月7日在五角大楼召开了有关

《美国对外关系》1946年,第8卷,第474—476,493—502页。

盟军最高统帅部,《在日本的非军事活动总结》第11期,1946年8月,第219页;远东委员会:《远东委员会的活动》1947年,第68—77页。

美国国务院:《美国的日本赔偿问题调查团》(“鲍莱调查团档案”)RG59,美国国家档案馆档案。

信夫清三郎:《日本外交史》下册,商务印书馆1992年版,第743页。

盟军最高统帅部:《占领历史》第11卷.《赔偿与资产管理》1950年,第212—216页。

日本赔偿问题的联席会议，经各方的妥协让步，最后通过了美国有关日本赔偿问题的又一份重要文件：三部协调委员会 SWNCC236/43 号文件。文件重申了美国要根除日本战争潜力使之不再成为美国在亚洲和太平洋地区威胁的对日政策基本原则，但同时增添了力求减少美军占领费用的内容。文件确定从日本赔偿拆除总额为 24.66 亿日元（1939 年价格，下同），其中工业设施拆除为 9.9 亿日元，基本战争设施拆除为 14.76 亿日元。文件还强调要尽快实施赔偿拆迁计划等。

另一方面，远东委员会各成员国围绕日本战争赔偿分配比例也争论不休，这在一定程度上限制了日本战争赔偿拆迁的实施。1947 年 4 月 9 日，美国参谋长联席会议按照三部协调委员会的要求，向麦克阿瑟发出了“第 75 号指令”，命令麦克阿瑟在应征收的日本赔偿中先行征收 30%，作为先期赔偿，紧急拨给中国、菲律宾、荷属印度支那和英属缅甸、马来西亚。中国占 15%，另外 15% 由其他几个国家均分。早在 1946 年 1—8 月间，驻日盟军总部曾先后指定 1090 家日本军工厂、军事研究所和与军工生产有关的工厂作为赔偿拆除对象，交由美国驻日第八军监管。1947 年后，由于以麦克阿瑟为首的盟军最高统帅部对鲍莱严厉的赔偿方案不满，加上三部协调委员会 SWNCC236/10 号文件又将允许日本保留的工业水平升至 1930—1934 年的平均水平，盟军最高统帅部对其监管的赔偿拆迁军工厂又作了一些调整，其总数也减至 1000 家左右。如果拆除这 1000 家军工厂的 30%，也要折合 33 亿日元（1939 年价格），但直到后来美国在 1949 年 5 月单方面宣布停止实施赔偿拆迁方案时，仅拆除了 17 家陆海军兵工厂，拆迁机器设备 16736 台（件）。

。

《美国对外关系》1947 年，第 6 卷，第 382—383、376—377 页。

《美国对外关系》1947 年，第 6 卷，第 382—383、376—377 页。

《对日和约问题史料》，人民出版社 1951 年版，第 153—154 页。

科恩：《占领下的日本经济》（Jerome B. Cohen: Japan's Economy Under Occupation），纽约 1949 年版，第 215 页。

第四章 美国对日政策的战略转变

一 美国对日媾和设想

1. 美国国务院关于与日本缔结和约的早期设想

对日缔结和约问题是美国对日政策中相当敏感的一个问题。严格讲来，对日缔结和约的基本思想早在战争期间盟国首脑所召开的一系列国际会议及相关文件中就已经明确了，如：日本自第一次世界大战以来所夺取和占领的领土，都应予以剥夺；日本军队在完全解除武装以后，将被允许返乡，获有和平及生产的机会；待日本人民依照自己自由表达的意志成立一倾向和平及负责之政府后，同盟国占领军当即撤退等。

当然，这些基本思想是各主要盟国也是美国在战争结束前以及战后初期的想法，随着美国单独占领日本政策的实现以及美国在制订对日政策中占据主导地位，对日靖和问题也就成了实现美国在亚洲与太平洋的利益和对日战略目标的一个重要组成部分。从1946年开始，美国国务院开始正式考虑对日媾和与缔结和约问题，2月27日，国务卿贝尔纳斯在一份有关考虑缔结对日和约致杜鲁门总统的备忘录中，首先对杜鲁门关于无论在战时和战后美国在太平洋事务中都应具有支配地位的讲话表示赞同，然后就转入了实质性的问题，这就是：“在正常的情况下，如果我们同意签订和约，那就是意味着我们将届时从日本撤出我们的军队。”贝尔纳斯当然并不同意这样做，因此，他在备忘录中向杜鲁门建议说，可否找到一种途径，即“在和平条约正式签署后的日子里，在美国政府指挥下的美国或四大国军队继续对日本实行占领”。因为这是使美国“能够在日本继续拥有支配地位的唯一道路”。十分清楚，在美国国务院考虑对日媾和问题时，首要考虑的则是确保美国对日本的控制以获得所谓美国安全保障的设想，媾和与确保美国对日本的绝对控制，这是一直伴随着美国对日靖和政策制订与修改的两个相互作用而又不可分割的基本概念。

美国国务卿贝尔纳斯十分清楚，找到一种既签署了和约，又要使各主要盟国同意由美国继续统领盟国军队留住日本，来实现美国利益的途径是几乎不可能的。因为各盟国（如苏、英、中、澳、菲、印度等）本来就十分勉强地接受了美国战后单独占领日本并决定对日政策的既成事实。如果再让这些国家继续同意美军在欢日和约签署后仍以盟军的名义留占日本，这无疑过分要求。为此，美国需要认真考虑的几个问题是：（1）签署对日和约后，美国是否要撤出占领军；（2）美国是否可采用一种其他名义的军事力量来替代美国驻日占领军；（3）美国是否可在和约草案中提出一种替代计划来实现美国的战略利益。

杜鲁门在考虑了贝尔纳斯的意见后，基于当时美国对日改造的工作刚刚展开，美国尚不急需与日本缔结和约的现实，故一方面指示国务院研究和草拟符合美国利益的对日和约草案；另一方面继续同盟国进行交涉，以寻求解决这一问题的途径。对日媾和问题基本上处于一种半停滞状态。

2. 美国重提对日媾和问题

进入1947年以后，世界形势与日本形势都发生了巨大的变化。就世界形

势而言，美苏两国间的冷战与对立加剧，继丘吉尔 1946 年 3 月 5 日在富尔敦发表铁幕反共演说后，杜鲁门又在 1947 年 3 月 12 日发表了所谓“遏制共产主义蔓延”的国情咨文，宣布希腊和土耳其正处在共产主义的威胁之下，并号召“自由人民”对共产主义作世界规模的斗争。这就是通常人们所说的“冷战宣言”，美苏间战时所形成的同盟关系完全陷于分裂状态。美国开始从共产主义威胁的角度来重新估价它的全球战略原则。

作为美国全球战略的一个重要组成部分——亚洲战略，美国政府战时和战后初期的计划是：通过支持中国的国民党政府来反对中国共产党人，以确保蒋介石在中国的统治地位，之后再依靠蒋介石领导下的中国作为美国在亚洲和太平洋地区的主要盟友，去对付来自苏联和日本的威胁。然而，中国国内形势的发展却与美国的愿望背道而驰，中国共产党领导下的中国人民解放军，从 1947 年 9 月起，发动向蒋管区的全面进攻并不断地取得胜利，解放军在各主要战场上的机动兵力已优势于国民党军队，美国政府多年来一直全力扶持的蒋家王朝在中国的前途已使许多美国政界和军界人士失去了信心，为此美国政府开始重新考虑中国和日本在亚洲的地位和作用。

日本形势也出现了显著的变化，到 1947 年春，日本武装部队的实际遣返和解除武装工作已基本完成，因此，占领的军事阶段已告完成。新国会业已成立，新宪法业已颁布，经济、政治和社会诸方面的基本改革正在进行，这就产生了军事占领是否应继续下去的问题。另一方面，日本国内经济形势严重恶化，通货膨胀居高不下，工业生产继续停滞，物资奇缺，黑市交易猖獗，失业人数剧增。在这种形势下，日本人民的不满情绪日益增长，罢工浪潮此起彼伏，一直发展到以国家机关和国营企事业单位职工为中心的二一大罢工（后因麦克阿瑟下令禁止而中断）。日本人民的民主运动已危及美国占领军在日本的统治地位。面对日本的经济混乱

和社会不安，麦克阿瑟认为，借媾和以解除对日本的经济封锁和限制，也许是发展日本生产的一个途径。

鉴于世界形势的巨大变化以及日本国内形势发展的情况，美国政府决定加速对日媾和的准备工作。1946 年底到 1947 年初，国务院责成远东司副司长彭菲尔德组成班子，负责起草对日和约草案，草案的主要起草人是远东司东北亚局局长乔治·博顿。故该草案被称之为“博顿草案”。该草案由盟军最高统帅部政治顾问艾奇逊从华盛顿在 1947 年 3 月 8 日带给麦克阿瑟，麦克阿瑟在尚未对和约草案进行认真研究的情况下，就于 3 月 19 日在东京向公众作了一个关于需要尽早签订和约的即席发言。他说：对日占领的任务大体上分为军事、政治和经济三个阶段，他声称，占领的军事目的，即采取必要步骤以保证日本永远不再成为对世界和平的威胁这一目的，已经达到了。关于政治阶段，他认为在军事占领许可的情况下正在接近完成。组织机构已经建立起来了，剩下的工作只是监督、控制和指导了。而经济目的，则相差巨大，他认为目前对日本的经济封锁和限制是日本经济混乱的根本原因，而这种经济混乱会使千百万挨饿的日本人把仇恨对准美国占领军，

那就很难说不会像凡尔赛条约那样使得在 25 年后发生另一次世界大战。最后，他作出的结论是：最好的解决办法是早日订立和约，把日本放在

该发言是在麦克阿瑟接受新闻俱乐部午餐会邀请时即席对出席的记者们所讲的，发言没有正式文本，事后，盟军最高统帅部根据当场记录，把这一讲话登载于《重订政治方向》第之卷，第 765—766 页。

联合国的监督之下，而这种监督是以保护为目的，不是以约束性的控制为目的。

因为在 1947 年，美国整体的亚洲战略和对日政策都处于一种调整和转变的运动状态中，我们很难评说美国国务院的对日媾和设想和政策或是麦克阿瑟的即席发言，究竟哪一个更能代表当时美国最高决策机构的想法，甚至我们有理由怀疑，当时的美国政府是否有这种明确而肯定的答案。从贝尔纳斯在 1946 年 2 月致杜鲁门总统关于与日本缔结和约的备忘录中我们可以看到美国政府仍在举棋不定，顾虑重重；而麦克阿瑟的关于尽早与日本缔结和约的发言，除带有刻意标榜自己领导下的盟军最高统帅部在过去的一年半中所取得的成绩外，仍在以实现与完成战争结束时美国对日政策的根本巨标为基准点。但如果先不去考虑国务院和盟军最高统帅部对媾和的基本内容以及媾和后美国对日政策的走向，那么有一点是明确的，这就是此时华盛顿方面与盟军最高统帅部方面都认为早日与日本缔结和约要比继续对日本实行军事占领更有利。

为了能较顺利地使对日媾和问题沿着美国规定好的方向发展，避免出现像在对德和约问题上与苏联所发生的僵持局面，美国试图寻求一种新的处理方法，绕开苏联等国有可能在最后表决时使用否决权这一难题。1947 年 7 月 11 日，美国政府向远东委员会其他 10 个成员国的政府提出建议，在 8 月 19 日召开一个由远东委员会成员国代表组成的会议讨论对日和约。还建议这些国家的外交部长应先委派代表前来探讨和约中的一些重要问题。其中之一就是会议表决程序问题。美国认为草拟和约的国家与和会的决议都应由 2/3 的多数表决通过，凡不同意条约内容的国家，“将仍和日本处于一种技术上的交战状态中”。美国的基本想法是：美国总不能强迫和会中的任何国家在和约上签字，不过这个国家也不能阻止其他国家在条约上签字。显然，这些规定是针对苏联等少数主张对日采取更强硬政策国家，以防止这些国家干扰对日媾和的进程。

对于美国的建议，中国表示反对，认为会议的决议应由远东委员会成员国的多数通过，并包括美、苏、英、中四国的一致同意；英国虽在原则上同意美国意见，因为远东委员会中英联邦的成员国就有 5 个，但仍希望先召开四国外长会议，确定基本原则后再提交远东委员会讨论；苏联于 7 月 22 日复照美国，提出反对意见，认为根据 1945 年 12 月莫斯科外长会议决定，远东委员会作出决议前应获得四大国代表的同意，理应由四国外长会议事先讨论并准备对日媾和。

正当美国试图与主要对日作战国家商讨对日媾和问题之时，美国国内也在围绕“博顿草案”内容修改展开激烈的辩论。

“博顿草案”共 6 章 58 条，按其内容划分，大体可分为以下几个部分：
(1) 领土条款。有关条文主要依据开罗、雅尔塔和波茨坦三个会议的文件和

1945 年 8 月 2 日，在波茨坦会议上，苏美英三国首相一致同意在战后建立外长会议，以解决战后对德、意、日等法西斯国家处置问题。并授权外长会议（由美、苏、中、英、法五国外长组成）起草对意、罗、保、匈、芬等国和约，也可拟定对德和平解决的办法，因当时对日仍在战斗中，故没提对日和约拟定问题。但各国均理解为外长会议也具备对日和约拟定的权限。五国外长会议的表决方式按全部一致原则，也就是说，任何一国外长都拥有否决权。而远东委员会内部的表决方式，也采取了四大国一致的原则。

贝尔纳斯：《坦率的话》，纽约 1947 年版，第 271—272 页。

协议，规定战前日本委任统治岛屿将予以剥夺，其中小笠原群岛、琉磺岛和马克斯群岛是由美国三部协调委员会在 1946 年 9 月 17 日宣布由美国进行战略监管的。对北纬 29 度线以南的琉球群岛，参谋长联席会议曾建议由美国进行战略托管，但国务院尚未同意这一建议。（2）盟国当局的权限。“草案”第 10 条承认日本的完全独立和领土完整，第 11 条宣布撤销盟军最高统帅部、远东委员会、对日理事会，缔约后对日控制由大使理事会行使，但权限仅限于解除军备和非军事化。（3）解除武装和非军事化。规定盟国将通过大使理事会监控日本在 25 年内确保非武装化和非军事化。（4）一般改革计划。规定将由盟国大使理事会来促使（并无直接权力）日本将在盟总领导下所进行的政治和经济改革进行下去。（5）赔偿与归还。草案规定日本应对盟国及有关战争受害国进行公正的战争赔偿。其原则要根据远东委员会 1947 年 6 月 19 日《日本战争赔偿基本政策》和美国三部协调委员会 SWNCC236/43 号文件精神确认。日本通过战争而掠夺来的外国资产和财宝应予以归还。（6）战争清算的有关技术性问题。战争清算问题除较重要问题（如战犯审判、索赔等）列入一般性政治条款（第 13—15 条）外，均放在草案后的附录中处理，这是依据已经通过对意大利和约的处理方式。

“博顿草案”的出发点仍在于防止日本军国主义的复活，消除日本对亚洲也是对美国构成的最大危险。草案没有强调在媾和后美国在日本所应有的绝对支配地位，也没有谈及日本在解除武装后自身安全保障问题，而简单地把日本由美国单独占领和控制改由联合国监管。博顿草案的起草人大多是罗斯福时期战后设计委员会成员，他们拟定对日政策的基础仍以中国为中心，在他们看来，远东稳定的关键是中国，对日本必须给予惩罚。参与起草“草案”的中国通艾默逊曾解释说：“a. 我们的海军力量与战略基地可以满足国家的安全需要，因此不需要日本重新武装，它和既定政策也存在矛盾。从长远说来，它的合理性与有效性也值得怀疑；b. 苏联要控制日本是极其困难的，日本人既不喜欢苏联，也不喜欢共产主义……不能因恐惧共产主义而支配我们在日本的行动。”

正是由于博顿草案已明显落后于形势的发展，故“草案”在美国政府和军方内部传阅后，遭到了来自各方面的反对。当然，反对意见也是不同的。麦克阿瑟从美军占领日本的现状出发，认为博顿草案在缔约后仍对日本限制过多，盟国对缔约后的日本在经济限制和赔偿程度上对日本要求过严。1947 年 3 月 21 日，麦克阿瑟在一份致国务院正式备忘录上，专门抨击草案是“不能不被认为从内容上、目的上和形式上都是帝国主义性质的。缔约后对日军事占领仍要继续下去是不切合实际的”。麦克阿瑟还在备忘录中明确表示：“依据我的观点，日本国家和日本人民现在已经准备好接受和平条约，日本发动战争的势力和潜在的战争能力已经被摧毁；民主政府体制已经建立；遵奉民主理想的日本生活和宪法已经制订；日本人民已经具有了人类最基本的

“博顿草案”全文美国方面未公布，其有关条文和内容见美国各方面对“草案”的评论、分析，以及博顿解释性备忘录，参见《美国对外关系》1947 年，第 6 卷，第 452、459 页，1948 年，第 6 卷，第 656—660 页。

艾默逊：《日本的线索——在美国外交界的生涯》（John K. Emerson：The Japanese Thread：A Life in the U.S. Foreign Service），纽约 1978 年版，第 284—285 页。

自由；‘一个和平的、负责任的政府’将能保证日本接受这样一个和约。”

麦克阿瑟的政治顾问乔治·艾奇逊在同年6月17日写给国务卿和总统的信中也表达了类似的观点，他认为美国“正处于占领政策的转折点”，“军事占领已不符合我们的目的，并成为实现我们目的的障碍物”。他也建议要尽早结束军事占领，放松对日经济限制，扭转日本经济崩溃状态。

而军方的责难则来自另一个方面：陆军部和海军部相继批评草案没有规定保留美国军事基地这一严重缺陷，并着重指出不同意媾和后撤退美军。海军部作战部副部长伍尔德在评论博顿草案的一份备忘录中对草案提出严重保留，认为草案规定的领土范围与参谋长联席会议观点不相符合，并提出：“在当前的世界形势下，继续进行军事占领，为防卫日本领土提供必要的手段，直到联合国有足够的力量来完成这一任务，那将会是明智的。”该备忘录还强调美军要保有在冲绳、琉球以及横须贺的海、空军基地，美军应长期驻留日本等。

二 美国对日政策大论争

1. 乔治·凯南关于对日政策的新构想

美国内部围绕对博顿草案的争论和批评，实际上正反映了美国政府内部不知道在新形势下对日本该怎么办的困境。博顿等人虽试图在原草案的基础上，迎合美国国内各阶层、各集团的利益，进行修改补充，但仍难以解决上述不同观点的对立。这种困境正如约翰·根室在《麦克阿瑟之谜》一书中指出的那样：上述矛盾解决不了，“是因为没有人能得出一个公式，这就是既能使美国撤军，同时又能够保障日本的安全……这也是我们在远东的安全”。“如果用最简单的语言来概括，美国的问题就是分找出一个办法，要同时能（1）恢复日本的主权；（2）如可能，保持日本宪法的非武装条款；（3）保护日本不受内部骚乱的干扰；（4）在不继续进行占领的情况下，给日本以国际安全；（5）把俄国人关在门外；（6）获得日本对美国的友好，一长串清单，而美国必须迅速找出解决的办法，因为日本的形势稍纵即逝。我们是在揪着老虎的尾巴。”

而解决这“一长串清单”复杂问题的担子，此时便落到了乔治·凯南以及在他领导下于1947年5月8日刚成立的国务院政策设计委员会的头上。乔治·凯南的崛起，是同“冷战”相联系的。1946年初，以代办身分负责美国驻苏使馆事务的凯南，向国务院发出了一份长达8000字的电报，全面分析了战后苏联的意图、政策和做法，提出了一整套遏制苏联的对策。这正符合美国最高统治集团的心意，于是凯南马上就被调回华盛顿。凯南遏制战略的主要策略原则就是：“依靠美国自己的力量和资源单独地或主要是单独地作出遏制努力将是不明智的，有必要加强当地的独立力量，并使之承担大部分责

《美国对外关系》1947年，第6卷，第454、231—232。495页。

《美国对外关系》1947年，第6卷，第454、231—232。495页。

《美国对外关系》1947年，第6卷，第454、231—232。495页。

约翰·根室，《麦克阿瑟之谜》（Gunther, John, The Riddle of MacArthur: Japan, Korea and the Far East），纽约1974年版，第222—225页。

任。”当然，凯南在远东主要想到了日本。

1947年8月11日，凯南政策设计委员会的重要成员之一J·P·戴维斯在写给凯南的一份备忘录中写道：“美国政府建议的对日媾和似应促进达到美国在日本和太平洋地区的目的。美国在这方面的中心目的，看来则应是一个稳定的日本；日本应纳入太平洋经济，对美国友好，而在一旦需要时可以随时成为美国的可靠盟友。”戴维斯的这一想法正好符合凯南心意，故马上将戴维斯这个备忘录附上自己的赞同和建议，于8月12日直接送交美国国务院主管远东事务的副国务卿洛维特。洛维特此时正在为博顿草案所困扰，看到凯南转送来这个备忘录后，马上批复道：博顿草案“现在看来是完全不合时宜的”，并将草案退回东北亚事务处。同时正式请政策设计委员会就对日请和问题提出自己的看法。

从1947年8月中旬开始，凯南领导的国务院政策设计委员会用了两个月的时间研究对日政策和对日和约问题，并广泛征求了军方领导人的意见。10月14日，提出了关于对日和约问题的备忘录，即政策设计委员会PPS/10号文件。

文件共分十部分，第一部分为媾和时机。委员会认为过早结束对日管制将面临巨大的危险，因为目前还看不出日本政治上和经济上的稳定有何可靠的保证，同时也难以防止共产党的渗透。但考虑到美国已发出邀请，就有责任继续进行协商与探讨，但步子要放慢，要留有余地，推迟作出最后决定。第二部分为表决程序。委员会认为如有可能的话，仍应争取苏联参加对日媾和谈判，如果在某一个实质性问题上使苏联的形象在日本人心中受到伤害，要比仍在表决程序安排问题上使苏联形象受伤害要好得多。但如果其他缔约成员国也坚持按远东委员会表决程序来表决，美国只得勉强同意，但最好把对整个问题的讨论延至1948年春天。第三部分为美国媾和谈判策略。委员会认为，此时如在缔约问题上达到一致，能在多大程度上符合美国最低限度的要求还值得怀疑；相反，我们也可以通过调整占领政策从而单方面获得实质上的利益。这就是美国在与盟国谈判过程中讨价还价的主要武器。由于有这种可替换性，美国并不急于付出高昂代价来换取盟国同意与日本媾和。第四部分为领土。委员会认为：(1)日本应保有千岛群岛南部大部岛屿；(2)小笠原群岛、琉磺岛和马克斯群岛应从日本领土中划出，由美国实行战略托管；(3)北纬29°线以南琉球群岛或由美国战略托管，或长期租借给美国作为军事基地。第五部分为美国安全问题。除应对上述岛屿实行战略托管外，美国还应确保在冲绳岛的军事基地和设施，至于在日本本土上美军军事基地和设施的存留问题，建议留到1948年春再讨论。第六部分为日本的军事防卫。既然日本实现非军事化，那么日本就存在在外国侵略面前如何自卫的问题，在未来的一段时间里，日本的安全主要依靠在周围驻扎的美军，同时美国要在太平洋地区保持足够的武装力量，以明白地显示其将防止任何其他军事大国在日本本土立足的意志与决心。第七部分，日本政治上和经济上的防

乔治·凯南：《回忆录（1925—1950）》，纽约1967年版，第378页。

《美国对外关系》1947年，第6卷，第485—486、486—487页。

《美国对外关系》1947年，第6卷，第485—486、486—487页。

威尔森，《乔治·凯南和美国外交政策的制订，1947—1950》，（Miscamble，Wilson：

George F. Kennan and Making of American Foreign Policy，1947—1950），普林斯顿1992年版，第251页。

卫问题。委员会认为，此时日本，政治上面临的主要危险是来自莫斯科控制下的日本共产主义势力，因此，日本政治之命运在相当程度上取决于政局的稳定，而政局的稳定又取决于日本的经济状况。委员会建议：如要确保日本政治和经济上的稳定，最好是先不签订和约，待日本政治和经济在美国的帮助下都恢复正常后再结束占领。第八部分为赔偿。要求尽早确定赔偿日期和最低限度的赔偿额。第九部分为工业非军事化。委员会提出日本工业的非军事化要严格限制在武器生产的范围内，同时要保有一定限度的空中运输和水上运输能力，商船吨位限制要依据美国海军方面考虑。第十部分为条约的准备与修订等事项。

凯南对日和约问题备忘录提出来后，在美国统治集团内部引起巨大震动，因为这是第一次以较系统的方式对战后初期美国对日政策原则的挑战，军方、国务院和东京的盟军最高统帅部都存有不同看法，尚待协调。在此期间，凯南又提出了一份对远东形势的分析报告，在报告中，凯南对中国和日本在美国的棋盘上孰轻孰重进行了对比。他认为美国在远东的战线拉得太长，形势不妙，但“最终日本和菲律宾将成为足以保卫美国利益的太平洋安全体系的基石”。为此，凯南认为美国在远东的目标应是：“（1）在中国停止承担不合理的义务，并谋求恢复美国对华的超然姿态与行动自由。（2）制订对日本的各项政策，以便保证其安全不受苏联的军事侵犯，同样也不受共产党的渗透与控制，并使日本经济潜力再一次成为这一地区增进和平与稳定的重要力量。（3）允许菲律宾独立，但是在方式上应保证该列岛继续成为太平洋地区美国安全的坚强壁垒。”为了能更清楚地说明日本将在未来的世界政治发展中发挥更重要的作用，凯南还列举了三种排列组合：

——一个真正友好的日本与一个有名无实的敌对的中国，美国会感到相当安全，它不会带来很大的危害；

——一个有名无实的友好的中国与一个真正敌对的日本，其危害已为太平洋战争所证明；

——如果是一个敌对的中国和一个敌对的日本，事情就会更糟。

凯南在 PPS/10 号文件和其后的几份报告中，已基本形成了一种新的对日政策构想，这就是：推迟媾和，稳定日本政治与经济形势，加强日本保守稳健政权的统治，造成“事实上的媾和”，把应当在媾和后方能推行的扶日政策提前一步，化整为零地加以实现。这种构想实际上是后来美国国家安全委员会 NSC13 号文件系列的对日政策基础。

为了能争得盟军最高统帅部的支持与合作，并进一步了解日本的形势发展，凯南在 1948 年 3 月赴日，与麦克阿瑟就对日政策新方针举行了会谈。凯南向麦克阿瑟提出了三点对日政策原则意见：（1）为远东地区制订一个稳固的安全政策，不仅要适应当前，而且要适应未来长远的和平时期，要使日本人在面对将来的军事压力时保有充分的自信；（2）加强日本经济复兴；（3）减缓占领控制，让日本政府承担更大、更直接的责任，给日本人民更多的机

《美国对外关系》1947 年，第 6 卷，第 537—543 页。

乔治·凯南：《回忆录（1925—1950）》第 1 卷，波士顿 1967 年版，第 381 页。

霍华德·舍恩贝格尔：《战后余波——美国人与日本的重建，1945—1952》（Howard B. Schonberger：Aftermath of War: Americans and the Remaking of Japan, 1945—1952），肯特州立大学出版社 1989 年版，第 72 页。

乔治·凯南：《回忆录（1925—1950）》，波士顿 1967 年版，第 375 页。

会，让他们按照自己的路去进行和完成前一时期所进行的各项改革。

麦克阿瑟逐点回答道：美国的战略防线已经不是美国东北部和南部的西海岸，而是沿着亚洲大陆的东海岸，形成自阿留申群岛、中途岛、密克罗尼西亚群岛（日本在第一次世界大战中从德国手中获得的马绍尔、加罗林和马里亚纳群岛）、菲律宾的克拉克军事基地到冲绳的U字型战略防线，其中冲绳的战略位置最重要。如在冲绳拥有适当的兵力，就可以防止任何亚洲大陆的强国染指日本本土。当然这并不意味着日本本土的战略设施对防卫任何外来强国不具有重要意义，西太平洋全部岛屿对美国来说都是极为重要的。基于上述考虑，麦克阿瑟认为：冲绳和北纬29°以南的琉球群岛对美国的战略防御和安全政策是绝对必要的，而对于日本本土，则没有必要在情和后续保留有美军军事基地，因为这样做会使苏联及亚洲其他大国也效法这样做。

对于加强日本经济复兴问题，麦克阿瑟表示完全同意，认为这应成为美国占领政策最基本的目标。麦克阿瑟认为解决这一问题的关键在于发展对外贸易，而远东委员会其他成员国在对待日本的态度上是那样“无耻的自私与消极”。所以，麦克阿瑟认为美国要尽力帮助日本发展对外贸易，并努力使其他远东委员会成员国也开始与日本展开贸易往来。

对于减缓占领控制问题，麦克阿瑟指出，事实上，盟军最高统帅部已经大大减少了对日本政府的控制，例如放弃在任何情况下使用美军武装力量，不需要强制日本政府去做任何事情等。

当最后问及对日缔结和约问题，麦克阿瑟所能回答的只是一句话：“我要是懂这个才怪呢！”但他认为这是目前唯一一个需要大家围坐在圆桌边讨论的问题。他还表示他不知道如没有俄国人参加，美国单方面进行缔约努力是否明智。

从总体上来讲，麦克阿瑟在对日政策方面仍同凯南的意见有一定的距离，其主要表现在：（1）凯南主张推迟缔结和约，而麦克阿瑟则主张应尽早缔结和约；（2）凯南认为缔约后美军是否继续驻扎日本本土可另行考虑，而麦克阿瑟则主张缔约后美军就从日本本土撤出；（3）关于日本经济复兴问题，凯南认为华盛顿方面和盟军最高统帅部方面都要重新考虑，以便制订出更有利于日本经济复兴的政策，而麦克阿瑟却认为问题不是出在日本国内，而是由于远东委员会及周边国家对日本采取敌视和遏制的结果；（4）关于日本国内政治稳定问题，凯南认为主要危险来自莫斯科控制下的共产党势力，而麦克阿瑟则不以为然，认为共产党在日本的势力不足以威胁日本政权的统治，日本人也不喜欢俄国人；（5）关于日本国内正常进行的各项改革问题，凯南认为需要向有利于日本政治和经济稳定的方向转移，麦克阿瑟则坚持继续进行改革，因为这将会影响到日本将来的走向。

除凯南领导的国务院政策设计委员会和麦克阿瑟所领导的盟军最高统帅部以外，美国还有第三支决定对日政策的重要力量，这就是以陆军部为代表的军方势力。尽管凯南在起草PPS/10号文件前，曾很认真地听取了陆军部和海军部方面的意见，采纳了其中很多观点，但总体说来，军方的意见同战后初期美国对日政策总体原则相比较，则相差得更远。

早在传阅博顿草案期间，军方就对该方案陈旧的计划与设想表示了不

《美国对外关系》1948年，第6卷，第699—700页。

《美国对外关系》1948年，第6卷，第703页。

满，而当麦克阿瑟私自宣布要尽早缔约结束占领后，参谋长联席会议认为“无论是博顿草案还是麦克阿瑟私自公布的媾和和时间表都是天真的，甚至是危险的”。因为当时在参谋长联席会议内部，一条基本原则虽尚未最后敲定，但已经讨论初步确定，这就是：在战争（与苏联）的情况下，日本都将作为对苏联发动常规或核空中打击的起飞平台。参谋长联席会议不相信此时日本已做好媾和准备，或者一种国际监管可以防止日本落入苏联之手。参谋长联席会议认为，任何一个能被苏联（或是日本）所接受的和约，都会大大限制美军使用日本基地和设施的自由度。

1948年1月6日，美国陆军部长肯尼恩·C·罗亚尔在旧金山发表了一篇被称之为是对日政策转折点的演说，他首先讲道：“很明显，日本不能作为一个小店主及小手工业者的国家而自立，也不能作为一个纯农业国而存在。我们可以预料日本会继续出现经济赤字，除非从事一定程度的大规模工业生产。”接着他又说：“企图使日本广泛地非军事化的旧方针和企图建设自立国家的新方针之间产生了矛盾”，为此，今后“对日政策的方向在于培植强有力的日本政府”，“用来抵御以后可能在远东出现的任何其他极权主义的战争威胁”。

正是出于稳定复兴日本经济，培植强有力的日本政府这一目的，陆军部决定派曾任杜鲁门经济顾问、华尔街银行家，现任陆军部副部长的德雷琅率团赴日，调查日本经济形势问题。

德雷琅携带尚未批准通过的三部协调委员会 sWNCC381 号文件草稿——“日本经济复兴”来日，其主要任务是寻找解决日本当时面临严重的经济危机的办法。

1948年3月21日，在凯南临回美国前，又同德雷琅在麦克阿瑟办公室与麦克阿瑟举行了一次重要会谈，三人实际上也代表了美国对日政策三方面的意见，面对面地进行了一次交流。会谈开始时，德雷琅首先表明了陆军部的态度，他说：“尽管罗亚尔部长尚没有系统地提出这种观点，但近来陆军部已基本有了一致的意向，这就是尽早在日本建立一支小型防卫武装力量，可在美军撤离后使用。”而麦克阿瑟仍然表示反对，认为这不符合盟军最高统帅部所一直坚持的政策原则，更何况这样一支小小的武装力量也不足以保卫日本的安全。他仍坚持日本安全可从空中保护的论点，此外，他还认为日本正在为改善经济状况努力，建立并保养一支武装力量会加重日本经济负担，而日本人也许不愿意建立这样一支武装力量除非强迫他们这样做。麦克阿瑟还说，他曾经非正式地听说陆军部准备一种违背平民政府原则的方案，那就是在限定的军事基地以内，保留有单独指挥的占领军队。他反对说，任何类似这种方案都是完全不切合实际的。最后，麦克阿瑟特别强调，美国一定要在和约签订后撤走全部武装力量。

迈克尔·沙勒：《美国占领日本》（Michaelschaller：TheAmericanOccupationofJapan），纽约1985年版，第99、50页。

迈克尔·沙勒：《美国占领日本》（Michaelschaller：TheAmericanOccupationofJapan），纽约1985年版，第99、50页。

斋藤真等编：《战后资料·日美关系》，日本评论社1970年版，第7页。

《美国对外关系》1948年，第6卷，第706页。

《美国对外关系》1948年，第6卷，第708、713页。

尽管凯南更倾向于德雷琅和陆军部的观点，但出于职业外交家的考虑，在其后来起草的《关于美国对日政策的建议》（PPS/28号文件）中，仍在一些提法上照顾了麦克阿瑟的意见，但在文件所附的解释性备忘录中，凯南还是表达了他不同意麦克阿瑟仍按1947年3月媾和声明的调子行事，即在有效的国际保证下使日本彻底非军事化。凯南写道：“坦白地说，在相当时间内将不会就和约，甚至不会继续进行有关媾和问题的磋商”；“如果俄国对世界的安全仍表现出今天那样的威胁，盟军继续留驻日本；或者允许日本重新武装，直到它不至于遭公开武装侵略的程度。”

PPS/28号文件共分5个部分，其中包括和约、安全问题、管制机构、占领政策和国务院代表问题。该文件在美国对日政策转变中的地位是非常重要的。应看作是新老政策交替转换过程中的中介点，它提出了改变对日政策的具体意见和建议，但并非是完全成型的新政策。经过各方面的协商、改动，最后形成了美国新的对日政策纲领性文件——国家安全委员会NsC13号文件系列。

关于和约，文件建议美国“政府当前不应急于缔结和约。它仍应准备或按2/3多数原则，或按远东委员会表决程序继续进行磋商，以求得其他盟国不论何时在内部能就其中一种程序取得一致意见。在此期间，应将我们的注意力集中到使日本人对盟国管制机构最后撤销有所准备这方面上来”。关于和约的性质，文件建议“越简要；越笼统、越非惩罚性越好，在此期间，我们应以直接行动尽多解决那些不然就要在和约中涉及的问题”。

关于安全问题，文件建议：“美国战术部队在未来一段时期应继续留驻日本；但是（重点号系原文所用）应尽最大努力将其数量、其给日本经济带来的负担以及它的存在给日本人心理上的影响减少到最小限度。”“在磋商和约之前，不应确定媾和后美国对日本的军事安排中的最终地位。随后可根据当时的国际形势及日本的国内安全情况再予确定。如果俄国当时还没有遭到极大的削弱或变得更有理智，或日本在政治上仍很虚弱，美国应推迟媾和，或者在美国的监管下实行有限制的日本重新武装。”文件还建议：“美国此时应下决心表明它将永久维持在冲绳的军事基地与设施”，并“力争在缔结和约后将横须贺港的海军基地及设施改为商业港来使用，同时尽最大努力在冲绳建设一个更高级别的海军基地，并确保美军在那里的绝对控制”。

关于管制机构，文件认为盟军最高统帅部、远东委员会和盟国对日委员会均应继续存在，但建议：一方面要增强日本政府的权限，另一方面“应开始阻止远东委员会对与实施投降条款并无直接联系的新政策文件进行考虑和研究”。“对与执行投降条款无关的事务，则应由美国远东地区总司令（CINCFE）负责处理”。

关于占领政策，文件用近1/2的篇幅来对这一方面问题提出建议，几乎完全改变了美国初期占领政策的各个方面。其具体建议如下：（1）与日本政府的关系。“盟总应特别注意不要干预或直接参与日本政府的工作，其职权应迅速缩小到那些一般性的监督方面；同时它应仅限于在一般的政策问题方面同日本政府的高级领导人进行接触”。（2）改革计划。“盟总对日本人所采取的改革措施，如认为与占领目标一致，则不应进行阻挠，但应不再去催

《美国对外关系》1948年，第6卷，第708、713页。

题为“关于美国对日政策的建议”，其中包括，NSC13、NsC13/1、NSC13/2和NSC13/3。

促日本政府进一步制订任何改革法令。至于对日本当局已采取的或处于准备过程中的改革措施则应允许盟总在有关这些政策方面坚定而又非强制性地放松对日本政府的压力，并允许日本当局继续按他们自己的方式加以完成”。

(3) 整肃。“应指示盟总逐步按下列范围放宽整肃：a. 凡属担任相对来说是无害的职务而遭到整肃一类人员，应允许其重新担任政府、企业和公共传播方面的职务；b. 对某些其他被排除出公共生活的人员，应允许在原有职位以外的职位上经过复查后考虑任用；c. 应确定较低的年龄限制，在此限制之内，对担任公职者无须进行审查”。(4) 占领费用。“应采取措争取达到大幅度缩减日本政府所负担的占领费用，如果没有其他途径，则应对许多占领费用，特别是用美元支付的个人服务项目费加以缩减，节省的外汇留作支付日本的进口”。(5) 恢复经济。“经济恢复就成为下一阶段美国对日政策的首要目标。应当通过一项在若干年内其规模逐步缩小的，主要以进口物资和信贷相结合的长期美援计划，并和美国政府有关部门协调，努力消除日本外贸方面的障碍，以促进日本出口的恢复和发展”。(6) 赔偿。“我们应宣布美国政府不准备执行 30% 拆迁计划以外的任何拆迁计划，这些计划以内的拆迁安排应限制在使日本经济恢复不受实际损害的范围内，同时，这些拆迁应于 1949 年 7 月 1 日以前完成；凡不在此计划内指定拆迁的工厂，在赔偿清单中均不再予以保留。美国政府反对在未来任何和约中向日本索取赔偿，除非为此种赔偿的支付找到一种形式，它对远东地区全面的经济发展有利，而对于任何一个盟国则不致成为一种直接或间接的负担”。(7) 财产问题。“应指示盟总按 1949 年 7 月 1 日最后完成这样一种进度加快盟国及其国民财产的恢复或最后处理的步伐。美国的政策目标应当是在缔结和约前解决好财产问题，以使其不妨碍和约的磋商。”(8) 新闻与教育。规定停止对日本国内出版物出版前的审查，加强对日本的新闻广播，增进日美双方文化交流，增大教育经费等。(9) 战犯审判。“应当促使尽早定出结束甲级嫌疑战犯审判的最后期限，并应立即着手审查乙级和丙级嫌疑犯，以解脱那些不准备提起公诉的人员。其他人员则应尽快依法处理”。

关于国务院代表问题。“一旦达到切实可行和比较理想的时候，国务院应立即向东京派遣常驻并具有大使级别的政治代表，该官员的职责将是在政治事务方面向盟军最高统帅提出咨询，并向国务院提出关于日本事务的报告。政治代表将拥有同国务院进行独立联系的正常条件。他和日本政府官员非正式的接触虽然不会受到限制，但在开始阶段，他将不同日本政府进行公开的交往”。

凯南的 PPS/28 号文件发表后，在美国各有关部门引起各种反响，首先是国务院内部也有人坚持不同意见。1948 年 4 月 9 日，国务院占领地区事务助理国务卿萨尔茨曼在一份详细评论 PPS/28 号文件的备忘录中表达了国务院仍有一部分人在对日政策问题上持与凯南不同的看法。在备忘录的前言部分，萨尔茨曼就评论说：“凯南在他 3 月 25 日的备忘录中曾说过，这份建议书代表了一个一致的意见，在这一点上，我并不相信……。”接着，他又在三个主要问题上不同意凯南建议书中的看法。(1) 缔约后美军是否有义务或有必要继续留驻冲绳岛，从长远的计划来考虑，他认为应尽最大努力来增强该群岛的自助和自卫能力；(2) 关于民主改革，萨尔茨曼认为凯南报告关于

改革和稳定的内容是前后矛盾的，萨尔茨曼认为在过去日本的民主改革中，有许多选择用来照搬到日本的西方模式是不适合的，因此，在日本的民主改革仍要继续，以彻底改变日本社会的面貌；（3）关于赔偿，萨尔茨曼认为凯南报告中所列内容太笼统，日本战争工业和战争支持工业都过于强大，其远远超出实际需要，故拆除这些战争工业并不能影响日本和平经济的恢复；同时，美国在作出单方面中止日本战争赔偿方案时，也应考虑到那些坚持索要日本战争赔偿周边国家的要求和利益等。萨尔茨曼的看法代表了美国国务院内鲍莱、博顿等坚持把日本看作是美国在亚洲和太平洋地区主要威胁，必须加以惩治和处罚等对日强硬派的看法。

而在另一面，美国陆军部却仍不满于凯南报告所作的政策变动，坚持更彻底、更全面地修改对日政策，4月30日，陆军部正式提出对凯南 PPS/28 号文件的修改意见，其要点为：（1）无限期推迟对日媾和；（2）大幅度减轻赔偿；（3）允许日本重整军备；（4）停止远东委员会的职能；（5）缩减总司令部人员，建议修改有关《经济力量过度集中排除法》的政策；（6）关于国务院要委派大使级政治代表的问题，陆军部认为在没有缔结和约的情况下，该政治代表只有向盟军最高统帅部提出建议的权力，不能擅自与日本政府进行接触。

2. NSC13/2 号文件与美国对日新政策

为了早日解决各方在对日政策转变过程中的矛盾，国务院政策设计委员会在参考了陆军部和国务院内部有关意见后，对 PPS/28 号文件做了一些修改，以 PPS/28/2 号文件的形式再次提交国务卿马歇尔和副国务卿洛维特。该文件把陆军部和国务院之间两个主要的争论问题列出：“（1）缔结和约的时间；（2）赔偿。”并提议由国家安全委员会研究确定。马歇尔在与国家安全委员会执行主席苏尔斯协商后，苏尔斯同意将该修改稿作为国家安全委员会 NSC13 号文件于 6 月 2 日提交国家安全委员会全体成员讨论。

NSC13 号文件与 PPS/28 号文件相比较，主要在以下这样几个方面进行了较大幅度的修改：（1）在和约的表决程序上，放弃“仍应准备按 2/3 多数原则，或按远东委员会表决程序进行磋商”的提法，而改为“按一般可被接受的表决程序”的提法，并提出：“在准备召开和会之前，我们必须通过外交渠道来寻找大多数参加国在和约的基本原则上先取得共识的途径。”这种改动实际上是为美国在缔结对日和约问题上争取更大的活动余地，它实际上已完全违背了美国过去在历次国际会议上承诺在讨论有关战后德、日问题上应先由四国外长会议讨论的原则，也不再提远东委员会在对日政策问题上的决策作用，这实质上是为后来抛开苏联、中国，策划单独对日媾和准备了条件。

（2）在远东委员会条款下，文件明确，远东委员会只有权就实施投降条款有联系的政策文件进行考虑研究，“但当尽了最大的努力，远东委员会尚不能达成一致意见的情况下，美国应毫不犹豫地使用临时指令，盟军最高统帅部也应发挥它更大的权威来行使美国政府的临时指令，当然这些指令应在《日本投降后初期基本政策》的范围内”。（3）在经济恢复方面，增加了“发展日本的贸易出口，发展日本的国内和国际贸易，发展日本工业；鼓励日本私人企业发展”等；（4）国务院代表问题，改为国务院建议由“总统向东京派

《美国对外关系》1948 年，第 6 卷，第 727—734、775 页。

《美国对外关系》1948 年，第 6 卷，第 727—734、775 页。

一名真有大使衔的政治代表去东京”。(5)对赔偿问题则采取了搁置一边待讨论的处理方式。

由于 NSC13 号文件仍是一个征求意见的草案,因此,仍在美国各有关部门讨论研究。麦克阿瑟最先就该文件提出修改意见,这就是麦克阿瑟于 6 月 12 日打给陆军部副部长德雷珀的一封长电报。主要修改意见有:(1)远东委员会和盟国对日委员会是两个对日管制很不利的机关,建议采取步骤将这两个机关从对日管制中去掉,因为这两个机关在赔偿问题、日本工业生产水平问题上争吵不休,而对日委员会则根本就对盟国对日占领从未起到什么作用。(2)反对大幅度减少驻日美军费用。麦克阿瑟强调说,占领费用在很大程度上用于日本社会的公共事业,故这事实上也有利于日本经济的恢复。(3)在占领政策第二项改革计划中,麦克阿瑟反对“在任何紧急状态下也要在咨询美国政府后”才能作出决定的条文,认为这有碍于盟军最高统帅的执行权威。(4)国务、院代表问题,麦克阿瑟表示坚决反对设立这样一个职位,因为这会导致占领机构的分裂,日本人会利用这个所谓的大使去反对盟军最高统帅,所以麦克阿瑟建议,在正式缔结和约之前,不要变动盟军对日管制机构。

对 NSC13 号文件中两个主要问题——赔偿和远东委员会问题,陆军部和国务院仍各执己见,陆军部主张大幅度地减轻赔偿,而国务院则坚持要将原赔偿总额 30%的赔偿计划执行完毕。对远东委员会,国务院虽主张限制远东委员会的职权,但表面上却仍需与远东委员会保持一定的协调关系;而陆军则要明确宣布远东委员会的工作业已完成,没有存在的必要。为了尽早确定美国新的对日政策,美国国家安全委员会执行主席莱里决定将这两个问题推迟讨论,为此,他起草了一个短暂的说明,即 NSC13/1 号文件,解释了把这两个问题留下后面讨论的原因,并建议将 NSC13 号文件的修改稿提交国家安全委员会全体会议讨论,并交由总统批准通过。

在 1948 年 10 月 7 日召开的国家安全委员会第 23 次会议上,基本通过了 NSC13 号文件的修改稿,并建议将第 5 项条款,即琉球群岛问题也会同赔偿问题和远东委员会问题一道,留在后面另行讨论。这个将第 5、9、20 等条款留在后面另行讨论的修改稿在 10 月 7 日由国家安全委员会通过,作为 NSC13/2 号文件报请总统批准,杜鲁门总统于 10 月 9 日批准通过,该文件作为美国政府对日政策的最高文件正式下发各有关部门遵照执行。

从 1947 年 10 月 14 日的 PPS/10 号文件到 1948 年 10 月 9 日的 NSC13/2 号文件,美国最高统治当局终于完成了对日政策的转变。纵观这近一年的转变过程,我们可以清楚地看到美国远东战略变化的轨迹。美国在确定战后初期对日政策时,虽考虑到排斥苏联势力渗入日本的因素,但仍把日本作为前敌国来加以约束和改造,以防止“再次出现日本对美国的威胁”。当然,从另外一个角度来看,美国之所以能制订削弱日本、惩罚日本和改造日本的初期对日政策,除了有未忘珍珠港之仇的考虑外,更重要的是基于远东战略的总体考虑。第二次世界大战结束后,中国形势出现了美国空前有利的局面。

《美国对外关系》1948 年,第 6 卷,第 819—823 页。

“莱里向国家安全委员会的说明”作为 NSC13/1 号文件(1948 年 9 月 24 日),见《美国对外关系》1948 年,第 6 卷,第 853 页。

世界和平基金会:《美国外交关系文件集》第 8 卷,普林斯顿 1948 年版,第 267 页。

在这块辽阔的土地上，美国所有的竞争者都消灭了：日本和德国被彻底打败了；英、法实力受到极大的削弱，中国几乎变成了美国的“盘中餐”。有中国作为美国在远东的最大盟友和最佳基地，日本在美国远东战略中的地位自然要等而下之了。然而，随着形势的发展，特别是美苏冷战的加剧，遏制苏联、遏制共产主义在全球的扩张则成为美国决策者们首要考虑的问题。美国比以往任何时候都需要在亚洲有一个可靠而又强大的盟友来共同对抗来自苏联的威胁。可中国国内的形势却变得对美国越来越不利，中国人民解放军发动了辽沈战役，美国对华政策即将彻底破产。在这种形势下，使日本成为新的“远东稳定因素”的战略设想，越来越成为美国对日政策的主流。这种一边来自苏联的威胁，一边来自可能会马上失去中国的紧迫感支配着美国对日政策的制订与修改，美国不再想惩罚或教育日本人了。它希望有一个强大的、友好的日本帮助美国在太平洋上抵御苏联，可能还有来自中国的攻势。这种把日本由原来在远东和太平洋地区最主要最危险的敌人变成最重要最友好的盟友正是转变后美国对日政策的全部目标。

NsC13/2 号文件所规定的美国对日政策，与战后初期对日政策相比较，主要有以下几个特点：（1）强调“由于苏联共产主义扩张政策所造成的紧张国际形势，美国政府此时不急于缔结和约”，并提出：“在准备召开和会之前，须通过外交渠道来寻找大多数参加国在和约的基本原则先取得共识。”（2）出于对美国国家利益的安全考虑，美国军队在缔约前仍要留在日本，缔约后，美国军事力量的去留要依据国际形势和日本国内局势的稳定程度而定。美国需要保留在冲绳的军事基地，美军在日本其他地方的军事基地和军事设施在缔约后是否需要保留也要依据国际形势和日本国内局势的稳定程度而定。要建立一支包括海岸警卫队在内的日本警察力量。（3）尽力减少别国对日本事务的干预能力，远东委员会的作用和存留作为后事处理。（4）全力促使日本经济复兴。“在今后时期里，经济复兴应成为美国对日政策中仅次于美国安全利益的主要目标”，（5）在政治改革和经济改革方面，不再催促日本政府进一步制订任何改革法令，已实行的改革，允许日本政府按照自己的方式灵活处理，逐步放宽整肃，鼓励私营企业发展。（6）赔偿问题留作后事处理。（7）不再提国务院代表派驻日本等问题。

三 实施日本经济复兴计划

美国对日政策的主导思想转变后，盟军最高统帅部的主要任务也转变为促进日本经济的复兴。而就当时日本经济的实际状况上来看，也的确需要进行一定程度的调整。1947 年底，日本的工业产量只有 1930—1934 年平均产量的 45%，出口量只有同期平均数的 10%，进口量大约是 30%。因此，要使日本社会保持稳定，经济不至于崩溃，美国每年需要资助日本大约 3 亿美元。此外，日本国内预算也不平衡，纸币的大量发行，造成了严重的通货膨胀，黑市买卖、投机交易活跃，大部分日本国民的极度贫困都直接损害了盟军最高统帅部的形象。当然，造成上述情况的原因是多方面的，美国驻日盟

《美国对外关系》1948 年，第 6 卷，第 858—862 页。

费尔里，《占领日本，第二阶段 1948—1950》（Robert A. Fearey: The Occupation of Japan, Second Phase, 1948—1950），纽约 1950 年版，第 18—21 页。

军最高统帅部一些官员认为，日本垄断财阀和其他一些保守势力在抵制改革，暗中破坏；而日本政府却抱怨驻日美军的费用太高，占日本政府预算的30%左右；还有盟军最高统帅部所强加给日本的社会民主改革造成了生产成本上涨和劳动生产率下降。此外，日本海外殖民地的丧失、战争的巨大破坏、数百万海外归国士兵就业以及各种军工、军需工厂的停产转型等都加重了日本经济的负担。

当然，日本经济恶化的原因是多方面的，我们甚至还可以列出许多原因，也可以对上述所列原因提出异议，但结果却是无法否认的，根据三部协调委员会和参谋长联席会议于1945年11月3日发给麦克阿瑟的基本指令精神，“对于日本经济的恢复和加强”，盟军最高统帅部“不承担任何责任”。经济复兴应该是日本人自己的任务。但是当美国对日政策开始转变后，复兴日本经济也就成了盟军最高统帅部，以至华盛顿优先考虑的首要问题了。

为了迅速实现美国对日政策在经济领域中的转变，美国计划的制订者采取了三个主要措施：（1）减缓日本战争赔偿；（2）稳定日本财政金融体系；（3）放松惩治财阀，提高日本经济的集中经营规模。

1. 减缓日本战争赔偿

战后初期美国制订日本战争赔偿政策的根本出发点是：“惩罚日本战争行为，根除日本战争潜力。”从这一基本点出发，美国制订了严厉的赔偿政策。但随着冷战的加剧和对苏遏制的考虑，以陆军部为代表的军方势力已对以鲍莱为代表的严厉赔偿方案感到不满，故派斯特瑞克调查团赴日调查，回国后提出报告，大大削减了鲍莱赔偿方案的数字。后经三部协调委员会的协调，于1947年4月7日通过了关于日本战争赔偿问题的swNCC236/43号文件，该文件采纳了陆军部和斯特瑞克调查团的许多意见，从鲍莱的赔偿方案后退了很多，但陆军仍感到不满意。1947年6月底，陆军部以调查SWNCC236/43号文件的影响为名，再次派斯特瑞克赴日。7月初，出于冷战和遏制苏联的战略需要，美国众议院外交委员会建议停止德国和日本的战争赔偿，并允许斯特瑞克调查团可以不受SWNCC236/43号文件的限制，提出自己对日本赔偿问题的处理办法和意见。

斯特瑞克调查团果然心领神会，于1948年2月26日发表了《日本工业赔偿调查报告》（亦称“斯特瑞克报告书”或“海外咨询公司报告书”）。这份调查报告在三个主要方面对日本的战争赔偿政策进行了重大修改：（1）报告书建议：“除主要战争工业外。不要以赔偿方式拆除日本的生产设备。”如需要的话，可采用产品和劳役的赔偿支付方式。报告书还规定：日本应有两种生产能力，一种是应予保留的生产能力；另一种是规定作为赔偿但不拆除的生产能力。这就是说，不管属于那类的生产设备，都可以找到借口而保留下来了，那么，美国战后初期对日政策中“惩罚日本战争行为，根除日本战争潜力”的宗旨也就被从根本上动摇了。

（2）报告书把鲍莱方案和swNCC236/10号文件中使用的“工业水平”改

《美国外交政策基本文件，1941—1949》，第642页。

美国参议院外交委员会：《第80届国会记录（第1、2次会议）》，华盛顿1974年版，第136—141页。

斯特瑞克，《日本工业赔偿调查报告》（Strike, Clifford S.,

Report on Industrial Reparations Survey of Japan to the United States of America），纽约1948年版，第222—226页。

成了“生活水平”。报告书在第二部分中明确提出：“要使日本人民能达到1930—1934年的平均生活水平。”这里决不是笔误，而是斯特瑞克精心策划的一个阴谋。因为工业水平是固定不可变更的，而生活水平却需要加上人口的增加以及国民经济的其他因素。由于日本人口的自然增长率，原来由远东委员会和 SWNCC236/10 号文件所规定的对日本工业水平的限制也从 1930—1934 年的水平提高到 1937 年的水平；（3）大幅度缩小赔偿数额，提高日本工业生产能力。例如：钢铁工业：准许保留的钢产量由远东委员会的 350 万吨升至 1060 万吨，生铁则由 200 万吨升至 360 万吨。机床工业：由远东委员会 2.7 万台的标准升为 3.69 万台；造船工业：由远东委员会 15 万吨的造船能力限制提高到 64.8 万吨；硫酸工业：由远东委员会规定的 350 万吨标准升至 467 万吨……根据斯特瑞克报告书，确定从日本赔偿拆除总额为 16.48 亿元（1939 年价格），其中工业设施拆除为 1.72 亿日元，基本战争设施拆除总额为 14.76 亿日元。

对于上述已被大大削减的赔偿方案，美国陆军部仍感到难尽其意，出于远东战略上的考虑，美国必须完全改变日本战争赔偿政策。对于这一点，美国陆军部部长罗亚尔 1948 年 1 月 7 日在旧金山的公开演说表述得十分清楚。他说，当初制订对日政策时，美国的首要目的是清除日本侵略的可能性，但以后事态的发展，现在对日政策的决定性目的是把日本“培养成为非常强大而且在稳定的自主经济的民主国家，以便能支持自己的国家。而且与此同时作为一种抑制力量，有助于对抗今后也许会在远东发生的极权主义势力的战争威胁。”1948 年初，陆军部派遣由陆军部副部长德雷琅为团长的调查团再次赴日，4 月 26 日，该调查团发表《日韩经济形势及展望》调查报告（史称“约翰斯顿报告”）。

约翰斯顿报告完全体现了美国要从根本上改变日本赔偿政策的意图，从四个方面对日本赔偿政策进行了大幅度修改：（1）建议将私人所有的军工企业和设施从赔偿拆迁的范围中排除，而国有军工企业如有助于日本经济复兴的也应留下。经过这样的调整，规定拆迁充作赔偿的企业和设备总额仅为 SWNCC236/43 号文件的 1/4，即 6.62 亿日元；（2）对日本工业水平的发展不再限制年限，德雷琅认为，日本工业水平极低，不及 1930—1934 年平均额的 45%，可任其自己发展；（3）扶植日本经济复兴。德雷琅在报告中认为，仅从削减日本赔偿总额来促进日本经济复兴是远远不够的，必须给予其他扶植手段。德雷琅在报告中除建议美国在 5 年内向日本输入 16 亿美元，稳定日本经济外，还要求亚洲及其他愿意与日本恢复贸易的各国予以合作，特别是要求中国多向日本出售各种原材料，以供应日本工业生产；（4）将日本海外资产充作赔偿。德雷琅主张：“日本在国外的资产，如中国东北、台湾及其他地区的资产，已入苏联及中国手中者，均应正式认作赔偿而抵销之。”

约翰斯顿报告与其说是一份修改日本赔偿政策的建议书，还不如说是一份旨在振兴日本经济的计划书。它的出笼，是美国远东战略和对日政策转变的必然产物，所以，尽管鲍莱对国务院内一些考虑到美国与亚太地区各国关

参见：霍华德·舍恩贝格尔：《战后余波——美国人与日本重建》，第 313 页；斯特瑞克：《日本工业赔偿调查报告》，第 225—228 页。

斋藤真等编，《战后资料·日美关系》，日本评论社 1970 年版，7—8 页。

美国参议院外交委员会：《美国外交政策基本文件 1941—1949》，纽约 1951 年版，第 1017—1020 页。

系的官员表示不满，但它仍受到美国最高决策者的青睐。1949年5月6日，美国国家安全委员会颁布了NWC13/2号文件的修改稿——NSC13/3号文件，增加了有关日本战争赔偿政策的内容，该文件主要依据约翰斯顿报告中的建议，明确了美国新的日本战争赔偿政策。文件宣布美国将单方面采取下列行动：（1）取消1947年4月发给麦克阿瑟的“临时赔偿拆迁指令”；（2）撤回1947年11月美国关于日本赔偿份额分配比例的申请；（3）向公众和远东委员会公开宣布：美国不打算单方面实施额外的赔偿拆迁行动；（4）向公众和远东委员会公开宣布美国政府的观点，即：a.所有原定进行赔偿拆迁的工业设施，包括所谓的“基本战争设施”，在现阶段都可以用于日本经济的恢复；b.原作为战争设施移交美国占领军当局监管，并准备拆除和运走的物资设备，如现在可用于日本经济恢复或占领军需要，美占领军当局都可找出一种合适的方式加以利用；c.日本的工业产品和工业水平如用于和平目的，则不再加以限制……；（5）向远东委员会提交申请，不考虑其是否愿意接受，撤销或修改远东委员会现存的或悬而未决的有关赔偿和限制日本工业水平的政策文件，使之符合美国不再从日本进行赔偿拆迁和取消限制日本工业水平的政策；阻止远东委员会采取一切与美国政策相矛盾的行动。

1949年5月12日，美国驻远东委员会代表麦考埃出于外交礼节上的考虑，用稍加修饰的语言向远东委员会各成员国发表了依据NSC13/3号文件而拟定的美国政府声明：（1）停止实施30%先期赔偿拆迁方案；（2）撤回美国政府过去向远东委员会递交的有关赔偿分配比例的方案；（3）美国政府无意再实施有关赔偿拆迁的新措施；（4）日本作为赔偿已拆除的工业设备，将用于日本经济的复兴；（5）与赔偿问题相关的日本工业水平限制问题将解除；（6）美国政府将在近期内提出有关日本战争赔偿问题的新提案。

麦考埃的这个声明，遭到了远东委员会成员国的一致抗议和反对，特别是中国、菲律宾等国反应强烈。但由于美国处于单独占领和管制日本，独掌对日政策大权的特殊地位，任何国家都无法绕过美国而对日本采取有效行动，所以，日本战争赔偿问题还是被搁置下来了。

2. 稳定日本经济九原则和“道奇路线”

减缓并搁置战争赔偿，可以在一定程度上减轻日本的经济负担，并不能对日本的经济复兴起到直接的作用，在美国看来，日本经济复兴应分两步走：首先是对日本经济进行全面的整顿，使其能在不依赖美国援助的条件下达达到自立，在没有或小幅度通货膨胀的条件下稳定增长，然后鼓励日本摆脱封闭型经济，纳入以美国为首的资本主义经济体系。而整顿日本经济的着眼点则应是全力抑制通货膨胀。

为了顺利执行美国政府的日本经济复兴方案，1948年5月27日，华盛顿派遣由联邦储备银行调查部副部长拉利夫·杨格为团长的调查团赴日，6月12日，杨格代表团写出了一份报告，就复兴日本经济提出了自己的意见：“在充分考虑恢复日本经济尚有不少障碍的基础上，代表团认为规定一般汇率，对促进日本今后以占领为目的的复兴和发展，是必不可缺少的条件。”特别是考虑到通货膨胀的加剧，“规定一个切实可行的商业汇率”是至关重要的。杨格建议这个汇率应根据实施时的具体情况灵活地决定，维持在270

《美国对外关系》1949年，第7卷，第735—736页。

《美国外交政策基本文件1941—1949》，纽约1951年版，第1020—1024页。

—330 日元兑换 1 美元的水平上。

杨格方案还包括了限制工资发放，增加税收和削减政府开支等内容，因此，遭到了当时日本芦田内阁的抵制，而盟军最高统帅部方面也由于杨格方案并没有首先征求自己的意见而直接送到华盛顿而感到不满，也就没有强制日本政府执行。1948 年 11 月 29 日，盟军最高统帅部经济与工业事务部官员赫伯莱为抑制通货膨胀而颁布了“工资三原则”，即：（1）禁止提高工资，以免影响物价；（2）不准贷款给为支付工资而负债的企业；（3）为上述目的亦不准支付政府补助金。

尽管盟军最高统帅部也在采取措施抑制通货膨胀，稳定日本经济，但是由于国际形势和中国战场形势都朝着不利于美国的方向发展，而日本国内的经济形势也未见一丝好转，美国政府开始等不及盟军最高统帅部的缓慢措施，12 月 10 日，美国政府根据 NSC13/2 号文件经济政策部分整理出“稳定经济九原则”，作为临时指令，发给麦克阿瑟，授权他命令日本政府立即采取“一切措施以实现财政、货币、物价和工资的稳定，并最大限度地扩大出口产品的生产”。指令列举了日本政府应立即采取的九项措施，其中包括：（1）实现预算平衡；（2）制订适当有效的税收制度；（3）确定对经济恢复所必需的工程项目提供的信贷限额；（4）制订有效的稳定工资计划；（5）加强并扩大现行物价管制措施；（6）加强对外贸易与外汇的管理；（7）为促进出口贸易而对原料分配实行有效的指导；（8）增加国内原料和工业产品的生产；（9）制订更有效的计划以保证农村对城市的粮食供应。麦克阿瑟于 12 月 18 日将这些命令转达给日本政府，并强制其毫不含糊地执行。

为了贯彻和执行“稳定经济九原则”，杜鲁门总统将在战后西德的货币改革中显露才干的底特律银行董事长约瑟夫·道奇派往日本，担任麦克阿瑟的经济顾问，协助其强制日本政府认真执行“九原则”。杜鲁门在道奇动身之前接见了，他强调说，中国革命的进展同日本重要性的增长是不可分割地联系在一起，国家安全委员会认为，日本经济问题是当前最重要的国际问题之一。道奇提出，日本由于没有采取 3 年前就应该采取的措施，才变成今天这种状态。这是一个困难问题，政府能否给我以全面支持？在得到总统肯定答复后，道奇带领他的班子于 1949 年 2 月来到了日本。

在通过调查研究和掌握大量第一手资料的情况下，道奇于 3 月 7 日在东京召开首次记者招待会，发表了的政策意见：（1）不允许依靠从美国国民税收中拨出钱款来维持日本生活；（2）日本人必须用自己的双手“以更加低廉的生产费用进行生产，通过储蓄和节约积累资本”。他还说：“现在的日本经济就像踩高跷一样，两脚不着地。高跷的一只脚是来自美国的援助；另一只脚是国内的补贴金机构，高跷过高，就会摔倒，折断颈骨。日本经济必须准备砍断竹马的脚，靠自己的脚走路，实现经济自立。”

首先，道奇按上述指导思想，为日本政府编制了 1949 年度的超平衡预算。日本政府根据道奇声明精神而编制的预算案被美国完全推翻，在美国盟

有泽广巳主编：《昭和和经济史》，第 535—536 页。

井上清等，《战后日本》，世界知识出版社 1955 年版，第 164 页。

《美国对外关系》1948 年，第 6 卷，第 1060 页。

柯克：《权力的界限》（Kolk, Gabrzel: The Limits of Power: the World and the United States Foreign Policy, 1945—1954），纽约 1972 年版，第 522 页。

军最高统帅部的压力下，道奇方案作为日本政府的预算案而在国会上原案通过了。其内容是：1949 年度的包括一般会计项目和特别会计项目在内的财政总收入为 25362 亿日元，财政总支出为 23795 亿日元，净盈余为：567 亿日元，扭转了连年财政支出大于收入的局面。为了能更精确地控制资金投入，道奇把美援资金和物资也设立了一个“美援物资处理资金特别帐户”（总额为 1750 亿日元），由盟军最高统帅部掌管运用，但也要列入 1949 年度整体财政预算中，以避免以往这部分资金物资掌握失控的现象。

其次，坚决停止支付差价补贴金和在贸易资金特别会计帐户中出现的“看不见的补贴金”。而且将原预算中的 2020 亿日元的价格调整费和 129 亿日元的特别会计损失补偿金正式编进预算，如不需要这些开支，则可依次撤销，以增加财政黑字。

再次，停止一切新的支出，包括复兴金融金库新发行的复兴金债。这意味着堵住了当时流向民间的资金供给渠道。而且，由于把过去复兴资金债改由一般会计偿还，因此，偿还了 915 亿日元的“看不见的”债务。

最后，在上述措施的基础上，制订了美元与日元 1:360 的单一汇率，结束了多元汇率（那时以前的汇率，因商品不同而各异，即 1 美元折合 150—600 日元）。而对于进口产品则为 1 美元折合 330 日元。这一作法一方面稳定了日元，另一方面又可以使日本在日元完全依附于美元的条件下纳入到以美元为核心的资本主义世界经济体制之中。

道奇除了严格控制政府开支外，还注重增加政府的财政收入，他称之为“一方面要关掉水龙头，另一方面要把多余的水抽上来”。1949 年 5 月美国派哥伦比亚大学教授夏普率税制改革代表团赴日，经过 4 个月的调查，写成了有关进行税制改革的报告书，其主要内容为调查“负担公平化”，对所得税的累进税率，上限定为 55%，废除法人超额所得税，并降低勤劳所得的免税基数（由 25% 降为 10%），大幅度提高公用事业收费。

道奇路线的贯彻，使日本经济取得了明显的抑制通货膨胀效果，物价也开始呈下降的趋势，战后猖獗一时的黑市实际上已趋于消亡，为日本社会稳定和经济发展创造了有利条件。但由于道奇路线过于急迫和严厉，造成了企业，特别是大批中小企业扩大再生产资金和流动资金拮据，中小企业倒闭现象和工人失业现象严重。只是后来由于朝鲜战争的爆发，日本成了侵朝美军的兵工厂，大批“特需”订货刺激了日本经济的发展，才使日本终于度过了这一难关。

3. 逐步放宽对财阀的限制

由于美国对日政策的急剧转变，日本经济，特别是工业生产率迅速增长就成了美国对日政策中的当务之急。而在占领初期所制订的惩罚日本战争行为，削弱日本经济实力，使之无法再成为对美国威胁的力量政策就面临着更改的必要。其中在日本强制实行的解散财阀、打破垄断的计划是变更中最急需解决的问题。1947 年 12 月，在盟军最高统帅部的指令下，日本国会通过了《限制经济力过度集中法》，该法令规定：任何企业如能对任何具体的工业分支机构实施垄断或有垄断威胁时，就应予以解散或改组。根据这一法令，有 325 家大公司被控股公司清理委员会列入调查名单。

科恩：《日本战时与重建时期的经济》（Cohen：Japan's Economy in War and Reconstruction），纽约 1949 年版，第 434—435 页。

但是随着美国对日政策的转变，这种反对垄断、解散财阀的计划逐渐受到美国商界和国会议员们的严厉批评，因为它会削弱日本工业的生产效率，妨碍日本经济的复兴。1948年2月，美国全国对外贸易委员会一份关于日本的报告，对盟军最高统帅部在1947年4—12月颁布的一系列反垄断法案进行了全面抨击，认为这些法令的范围太宽泛了，不利于日本经济的恢复和发展。

1948年2月6日，美国陆军部长罗亚尔称：“凡分散经营计划对日本工业效率有不适当干预之处，该计划必须停止施行。我们承担不起扼杀日本经营能力的责任。”1948年3月，美国三部协调委员会指示美国驻远东委员会的代表，暂时不参加限制财阀的FEC230号文件草案的讨论工作，使该文件的正式颁布成为泡影。5月，美国派出以陆军部副部长德雷珀为主席的分散经营工作检查委员会赴日进行调查。该委员会经过几个月调查研究后，于9月发表了一份关于分散经营法的解释报告，其实质是限制分散经营法的实施。他们认为：“除非证据确凿地表明一家公司在任何重要企业部门中限制了竞争或损害了其他公司独立经营的机会，否则不得根据分散经营法发布任何命令。”其结果是列入控股公司清理委员会调查名单的300多家公司被豁免了，到1948年8月止，只有11家公司被拆散成为若干较小的企业，6家公司奉命更改了结构与活动方式。

1948年12月，美国政府在给远东委员会的一份声明中宣称，盟军最高统帅部继续坚持分散经营政策的总目标，但其侧重点则有所改变，以适应转变中的形势。声明还称：鉴于远东委员会FEC230号文件中所规定的主要条款均已付诸实施，故这一文件业已失去时效。1949年6月，日本政府在盟军最高统帅部的指令下公布了日本新《银行法》，密切了日本银行和私营银行以及私营企业的联系，大大增强了日本私人银行资本和企业资本的实力。同年8月3日，麦克阿瑟宣布排除经济过度集中审查委员会的任务已经结束，这是正式宣告解散财阀、排除垄断的工作结束。

四 放宽战犯整肃，加强国内治安

1. 放宽战犯整肃，镇压劳工运动

1948年以后盟军最高统帅部的整肃工作仍在继续进行，但由于冷战和意识形态方面的原因，整肃对象却由右派明显地转向左派。1948年5月10日，日本政府曾根据盟军最高统帅部的命令，开除了近20万人的公职。这些人主要是日本帝国军队的骨干军官和法西斯团体的头目。但开除令刚下达，盟军最高统帅部就又根据美国政府的新指示精神，对这近20万名整肃对象进行重新审理。1949年2月，日本政府在麦克阿瑟的特许下，专门建立了一个整肃甄别委员会，负责对这些人的复审。在这个委员会的“认真”努力工作下，到1950年底，先有大约1.3万人被解除整肃。到1951年5月30日，撤销

《全国对外贸易委员会报告》，纽约，1948年2月10日。

《纽约时报》1948年2月7日。

费尔里：《占领日本：第二阶段》，纽约1950年版，第62页。

《国务院公告》1948年12月19日，第768—769页。

《泰晤士报》1950年10月14日；1951年1月12日。

了对 63425 人的处分；到 1951 年 10 月底，又撤销了 120261 万人的处分。这就是说，在 1948 年 5 月前遭整肃的近 20 万前日军军官和法西斯团体的头目，到后来有 95% 以上都相继被解除了整肃。由于整肃甄别委员会的决定，实际上都是由盟军最高统帅部批准，因此，这些决定事实上是美国方面支持的结果。

在美国一方面放宽并撤销对日本发动侵略战争的战犯和法西斯团体的头目及骨干整肃的同时，又开始了对日本共产党及其他左派组织的“赤色整肃”。1949 年 7 月 4 日，麦克阿瑟公开宣布：日本共产党滥用了给予他们的公民自由权。1949 年 9 月，又下令禁止日本政府雇员参加一切政治活动。在盟军最高统帅部国内情报处教育科的公开支持下，日本政府向各大学施加压力，要它们

解雇教职员中的共产党员。1950 年 5 月 2 日，麦克阿瑟在纪念日本宪法颁布 3 周年的演说中宣称：共产党已经“抛弃了伪装合法的外衣，从而扮演了国际掠夺势力的一名公开仆从和外国突力政策、帝国主义野心和颠覆宣传的走卒角色。它既然这样干就产生了一个问题，即它是否有权从它所要颠覆的国家和法律获得进一步的利益和保护，而且它究竟是否再被视为宪法所承认的一种政治运动也是个疑问”。

1950 年 6 月 6 日，日本政府奉盟军最高统帅部之命而下令解除 24 名共产党中央委员会委员的公职，并将他们置于盟军最高统帅部 1946 年 1 月 4 日指示所规定的限制条款管制下，这意味着他们被排除了在政府部门或在私人产业的重要部门谋职的可能性。他们还被禁止从事任何政治活动。1950 年 6 月 26 日（朝鲜战争爆发的第二天），麦克阿瑟下令共产党机关报《赤旗报》停刊 30 天，7 月 18 日又勒令无限期停止发行。同时，日本政府宣布禁止一切群众集会和示威，而日本警察开始大规模袭击共产党在各地的办事处及领导人的住宅。

此外，美国占领军当局还一反战后初期强调日本国民和劳工拥有集会、结社、游行和罢工等自由的方针，利用一系列法令和政令，禁止工人和职员罢工和“团体交涉”。1948 年 7 月 31 日，为了阻止全国规模的大罢工，麦克阿瑟致函日本政府，命令它剥夺国家机关、企业职工的罢工权和集体交涉权。日本政府接到此函后马上于同日把此函作为 201 号政令加以公布实施。1949 年 2 月 14 日，日本政府又受意宣布修改劳动法规，企图禁止未经预告的罢工。5 月 22 日，经过修改的《工会法》和《劳动关系调整法》宣告实施，经过这次修改，规定工会组织必须取得政府的认可；政府可以“为了公共福利”为理由，镇压工人运动；此外，4—5 月间，日本全国各城市相继公布了限制集体示威运动的公安条例；6 月 3 日又公布了实行包括禁止墙报等在内的室外广告法。1949 年 8 月 30 日，日本政府还下令解散了日共领导的“全劳联”总部。由于盟军最高统帅部和日本政府强化了对工人罢工运动的镇压，日本工人运动处于一种低潮。参加工人运动的工人人数由 1949 年 3 月的 675.2 万人次减少到 1949 年 7 月—1950 年 6 月间的 577.4 万人次。

2. 建立警察预备队

户川猪佐武：《政权角逐》，东北师范大学出版社 1987 年版，第 105—106 页。

《纽约时报》1950 年 5 月 3 日。

日本历史学研究会编：《太平洋战争史》第 5 卷，商务印书馆 1963 年版，第 169 页。

面对大规模的工人罢工集会和市民抗议活动，美国政府方面不断强化日本的警察体系。1947年9月，麦克阿瑟指示日本政府要实行警察民主化。到12月，日本政府才颁布《警察法》，解散内务省。1948年3月8日，日本新警察制度正式产生。其主要内容是：取消旧警察管理经济和卫生等非警察事务的行政事务，取消警察机构的中央集权制，凡5000人以上的各地方自治单位均可成立自治警察，这种自治单位的警察就服从地方议会所同意任命的警察委员会的命令等。国家警察的数额限制在3万名，应服从国会所同意任命的公安委员会的命令。警察制度的改革当然有助于摧毁日本旧的警察体系而且使警察的任务变得更加单一，但是以麦克阿瑟为首的盟军最高统帅部仍然以维持日本社会稳定为名，把警察的数目由战前的5.6万人扩大到9.3万人。1949年6月9日，美国国家安全委员会颁布了题为“美国战略安全利益需要日本”的NSC49号文件。这个文件从地理位置、人力和工业资源等方面分析了日本在未来的美苏冲突中所处的重要地位。特别是在中国大陆马上就要被中国共产党人全部解放的紧迫形势下，维护日本的经济、思想和政治稳定就成了美国在远东地区至关重要的战略目的之一。在这个文件中，美国安全委员会认为：“日本国内的保安力量必须是充分的，这不仅是为了维护国内秩序，而且也是为了防止有可能造成严重损失的人为破坏，这意味着国内保安力量要比我们原来所预想的要强大些。”在美国最高统治当局的授意下，麦克阿瑟决定把日本警察的人数由9.3万人再次增加到12.5万人。1949年7月，在盟军最高统帅部的安排下，日本国家安全委员会与消防团长举行了联络会议，会议决定消防队和警察在情况紧急时应保持联系，在“紧急状态”下，20万消防队员应对警察行动进行援助。在海上，1948年4月，日本政府在盟军最高统帅部的首肯下制订了《海上保安厅法》，设立海上保安厅，下设海上保安队，从事取缔偷渡和走私的活动。为了表示对日本海上保安队的支持，盟军最高统帅部马上把原用来作为赔偿之用的日本原海防舰艇28艘交由海上保安队。对于这个行动，盟国对日委员会中苏联代表基斯连科曾抗议说，《海上保安厅法》未经盟国对日委员会的审议，具有重新武装日本的意味，是直接违反了波茨坦公告。英国代表也认为《海上保安厅法》未经盟国对日委员会审议是不应当的。这是英国代表第一次在盟国对日委员会中采取了与美国代表对立的态度。

朝鲜战争爆发后，由于驻日美军大部调往朝鲜战场，占领美军只剩下3000人，为此，麦克阿瑟于1950年7月8日下令日本政府建立一支7.5万人的警察预备队，由中央政府直接控制这支武装力量，并用美国的援助对它进行训练。国家警察预备队在很大程度上是从日军前军官和士兵中招募的，并且按军队编制组织，也拥有一定数量的重型武器装备。麦克阿瑟在致日本首相的信中谈到建立这支武装力量的目的：“日本之所以保持平静和沉着，没有像邻近各国一样陷入暴力、混乱和无秩序状态，是由于编练得很好的警察的效率和日本人守法的精神。为了维持这种良好状态，不给惯常违法和扰乱和平与公安的少数不法分子以可乘之机，我确信，日本警察组织已经到了维持民主社会治安所必需的限度内，必须扩充和加强的地步。”

《美国对外关系》1949年，第7卷，第776页。

井上清等：《战后日本》，世界知识出版社1955年版，第131—132页。

《当代日本》（Contemporary Japan）第19卷，1950年7—9月，第548—549页。

麦克阿瑟还指令日本政府把海上保安厅的人员扩充到 8000 人，用来对付走私和非法入境者。海上保安厅经过扩充后，也拥有了 200 艘舰艇和 1.8 万人。

日本政府在建立警察预备队的同时，还继续加强警察力量，7 月 31 日，修改《海关法》，允许海关人员携带武器；8 月 1 日赋予铁路公安人员在铁路设施范围内行使司法警察权，并允许其携带手枪。到 1951 年 2 月修改《警察法》，规定在通过居民投票废除自治体警察时，可以用国家警察来代替。据此，到 7 月为止，日本全国自治体的警察已有 80% 被编入国家警察体系。一个现代化完整的警察体系已基本形成。

五 单独对日媾和谈判

1. NSC49 号文件系列与美国国务院和参谋长联席会议间关于对日媾和问题的争论

1948 年 10 月，美国安全委员会 NSC13/2 号文件发表，标志着以凯南等人所提出的美国新对日政策得到了最高领导层的认可，凯南关于推迟缔结对日和约，许多应在和约中解决的问题可在占领期间由盟军最高统帅部统领下逐一解决，这种“事实上的媾和”思想也得到了各方面的赞同。然而在实际操作过程中，美国政府方面（主要是国务院）却发现困难重重，对于日本国内问题，美国方面可以利用独占日本的有利条件，压日本按照美国的意向行事。但是日本作为一个岛国，资源和市场都极为有限，这种资源和市场的严重缺乏正是日本军国主义者对外发动侵略战争的主要原因之一。日本战败投降后，其海外殖民地和势力范围全部丧失，领土也被限制在本州四岛，其资源和市场缺乏的问题变得更为严重。战后初期，由于日本经济遭到严重破坏，工业原材料和产品的市场问题尚不严重。但是，随着美国把日本经济复兴放到了对日政策的优先地位，日本经济的上述问题就暴露得十分明显了：日本在战后世界中除美国之外，没有一个朋友，其周边国家仍处于对日战争状态，在这种情况下，美国国务院要说服亚洲和太平洋地区的国家向日本提供能源和原材料，对日本工业产成品打开市场是绝对不可能的，甚至连促使日本参加国际或地区性的会议和国际协定也遭到所有国家明确的拒绝。美国突然发现，这种“事实上的媾和”政策并不高明，它把日本完全置于一种与世隔绝的孤立状态，因而急需改变。

此外，从另一个角度来看，进入 1949 年以来，亚洲形势出现非常不利于美国的局面：中国人民解放军全线横渡长江，迅速解放南京、上海等重要城市，中国共产党所领导的革命胜利在望，越南、马来亚、菲律宾等国的革命运动迅速发展，南朝鲜李承晚政权也面临巨大危机，这一切都使日本在美国亚洲防卫体制中的重要性增大了，正如美国参谋长联席会议主席布莱德雷在分析当时远东形势时指出的那样：“（日本）这个曾是敌国的国家，对我国来说不仅是太平洋上最强大的堡垒，而且作为太平洋战争的胜利果实，是留在我们手中唯一有价值的地方。”而这时的日本，却因美国的长期占领而发出了强烈的反美民族情绪。1949 年 5 月，麦克阿瑟向日本民众解释说，继续占领是由于国际事态发展和环境的需要，并宣称：“最近两年来，占领的

性质已逐渐从严格的军事占领转变为一种保护力量的友好指导。”尽管如此，日本民众对美国军事占领的抵触情绪还是与日俱增。正是在这种大背景下，美国又开始重新考虑对日媾和问题解决方案。1949年5月6日，美国国家安全委员会颁布 NSC13/3 号文件，作为美国新对日政策的最终版本。该文件重申了美国政府在准备召开对日和会前，应通过外交渠道来寻找大多数参加国在对日和约的基本原则上先取得共识的原则立场。美国国务院遵照这一文件精神，在准备征求各国意见之前，首先征得美国军方对这一问题的基本看法。参谋长联席会议经过讨论研究后，提出了一个代表军方观点的报告：《美国战略安全利益需要日本》。美国国家安全委员会将这一报告作为 NSC49 号文件下发征求美国政府有关部门的意见。

该文件在对日媾和问题上提出了军方的观点：“在日本的民主和西方观念确实形成之前；在全球情况仍处于一种不稳定的波动状态中，而这种状态所带来的任何一个地区失控的危险都会严重地影响我们的国家安全的状况下，缔结和约是不成熟的。”报告提出：如果在不远的将来进行缔约谈判，必须包括四个方面的“保证条款”，“以使美国的国家安全利益不致遭到威胁”。这四个保证条件是：（1）“必须事先确认日本的经济、心理和政治稳定；确认日本的民主化和西方观念”。（2）“日本本国的保安力量必须是胜任的，这不仅是为了维护国内秩序，而且也是为了防止有可能造成严重损失的人为破坏”。（3）“基于现在的世界形势，无任何防卫力量的日本主权难以得到保障，故需要制订一个计划，使日本在战争紧急状态或任何其他情况下都有一支有限的武装力量用于自卫”。（4）“在和约中不明确规定占领军在缔约后撤出日本的时间”。军方的这种不急于对日媾和的意见与麦克阿瑟和国务院的意见存在着矛盾，麦克阿瑟是最急于同日本举行媾和谈判并尽早缔结和约的人物之一。1949年6月和8月，麦克阿瑟在与美国驻日代办休斯顿和盟军最高统帅部政治顾问西博尔德的两次谈话中都强调：“我们必须同日本签订和约，而且越快越好，甚至于即使我们失败了，我们也要进行尝试。”8月20日，西博尔德在一封致国务卿的长信中也表示他“强烈建议国务院重新开始有关缔结和约的谈判努力”，并表示他“看不到这样做我们会失去什么”。为了使国务院能更清楚地了解这个建议，他在信中详细地分析列举了尽早缔结和约的有利因素和不利因素。其有利因素是：（1）日本人的心理因素。西博尔德认为军事占领的时间越长，日本人的心理抵触和压力也就越大；（2）国内政治因素。西博尔德认为绝大多数日本人是强烈反对共产主义和反对苏俄的，尽早缔结和约会建立建立一个民主和亲美的稳健政权，反之则会让共产主义势力有机可乘；（3）国际政治因素。尽早缔结和约会有助于日本回到国际社会中来，获准参加国际会议和国际组织；（4）经济因素。日本已经失去了其全部的海外殖民地和海外投资，失去了远洋船队、国际银行和保险金融设施，其经济面临极危险的困难，早日缔结和约则会使日本经济重新纳入世界经济轨道，特别是可以利用亚洲和太平洋地区国家的

《纽约时报》1949年5月3日。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第730、776页。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第730、776页。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第776—777、806、830—831页。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第776—777、806、830—831页。

资源和市场。而如不缔约，除美国以外世界所有国家都对日本关上大门。(5) 美国外交政策目标。日本在远东对苏遏制中处于重要位置，但一个被占领的、经济上软弱、没有外交发言权的国家是无法承担这一重要战略地位的。而一个友好的、拥有全部主权的日本则可更好地帮助美国实现遏制苏联的目的，因为其自身的利益也将包括在内。(6) 美国在日本霸权的谬误。西博尔德认为尽管美国承担了全部占领的政治、财政和军事负担，但并非完全有利于美国在全球范围内遏制苏联的战略目标。几乎所有有关日本的政策，美国都要躲避一个或几个远东委员会成员会修改的刀剪，而对日和约则可结束这种复杂的状况，使日本同每一个远东委员会成员国的关系都变成基本的双边关系，而美国则可以利用其强大的实力，影响日本的外交政策，使之与美国的外交政策保持平行。尽早缔结和约的不利因素是：(1) 在远东失去美国的威信。日本领导人害怕美军从日本撤出后会敞开共产主义洪水的大门。如果同日本缔结和约后马上撤军，对美国来说是危险的，因为这不仅会使美国在日本，而且会使美国在整个远东失去威信。因此，这种考虑并不可取。(2) 日本的国内和国际安全。非武装的日本面对强大的国外压力，特别是来自苏俄、红色中国和北朝鲜，其国际安全与国内安全都会遇到巨大问题。(3) 可能存在反占领时期改革行动。由于战后在盟军最高统帅部直接指令下的改革，在很多方面并没有考虑到日本人几个世纪以来所形成的社会习惯和观念，有可能会引发日本人的抵触情绪，进而导致缔约后可能会变更。(4) 未解决的一些问题。主要包括有：a. 建立一支充分武装的、机动的警察力量；b. 日本将被允许建立一支合理规模的远洋商业船队的必要性问题；c. 正式取消对和平工业水平的全部限制；d. 建立一种程序，获得或取消联合国成员国因战争行为而造成的损失而引起的赔偿要求；e. 为全面行使权力而准备日本的政府机构；f. 建立一支武装的海岸警卫队来防止走私和非法移民；g. 发展一种适当的援助项目，加速日本经济复兴，或者至少做到进出口平衡，以维持一种合理的生活标准；h. 在盟军最高统帅部迄今仍不动摇的整肃方针中进行一些变更。对于上述问题，西博尔德认为只要华盛顿与盟总之间增进沟通，没有一个是解决不了的。

国务院在得知麦克阿瑟和盟军最高统帅部全力支持尽早缔结和约后，又进一步了解了当时远东委员会及世界有关国家对缔结对日和的看法。7月29日，国务院东北亚事务处官员马歇尔·格美林提出了一份综合上述看法和情况的备忘录，该备忘录认为：拉美国家将会支持美国关于缔结和约的立场；阿拉伯世界将会追随巴基斯坦和印度的立场，而巴基斯坦在这一问题上又会与印度保持一致；非远东委员会和欧洲国家则可能分成两部分，一部分支持英美立场；一部分支持苏联立场。而多数远东委员会成员国和亚洲国家由于共产主义在中国的成功和共产主义威胁远东其他部分，已经改变了过去两年来在远东委员会所持的立场，在绝大多数远东委员会成员国的眼睛里，日本已不再是构成对他们安全的主要威胁，这一转变软化了他们对日本的态度，并转而支持美国在对日政策中所持的基本原则。关于缔结和约的时间问题，除了印度，也许还有法国以外，全都倾向于和约越早签订越好。1949年9月9日，英国外交部负责远东事务的常务助理次官邓宁在华盛顿与美国国务院

《美国对外关系》1949年，第7卷，第832—839、819—824页。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第832—839、819—824页。

远东司司长巴特沃思就对日媾和问题举行了正式会谈，邓宁主动提出：英国认为早日缔结和约很重要。巴特沃思表示赞同说，美国国务院早在两年前就主动建议媾和，只因程序问题而搁置。巴特沃思还在会谈时提出两个问题：（1）既然中国和苏联肯定会反对和约中有利于美国的条款，美国是否应该继续建议谈判媾和？（2）和约会不会损害美国在西太平洋的安全利益？邓宁谈了他的看法：（1）即使与苏联无法达成一致，“西方国家应按西德的做法，按自己的方针办，即在知道苏联不会同意西方提出的和约条款的情况下，召开会议”。（2）美国在西太平洋的安全利益可通过与日本缔结双边协定得到保障，由日本向美国提供基地换取美国对日本的保护。邓宁还向巴特沃思表示说，“几乎可以完全肯定英联邦国家不会反对”缔约后美日签订军事基地协定。

由于得到麦克阿瑟、英国以及远东委员会多数成员国的支持，美国国务院决定加快对日媾和的准备工作。而此时以参谋长联席会议为代表的军方则是反对尽早对日媾和的主要势力。为了表明国务院有关对日媾和问题上的态度，国务院于9月30日正式提出了一份对NSC49号文件的评论。国家安全委员会10月4日将其作为NSC49/1号文件的附件发表。在这份代表国务院观点的评论中，国务院对参谋长联席会议有关对日媾和问题的看法提出了不同意见。参谋长联席会议认为：“在日本的民主和西方观念确定形成之前”，“缔结和约是不成熟的”。国务院称，他们“不同意这个判断”，因为“维护和促进存在于日本的这种民主和西方观念的唯一希望是尽早与日本缔结和约。从政治的观点上来看，实现我们在日本的目标，缔结和约要比继续军事占领更少遇到障碍”。

国务院这种尽早媾和论与参谋长联席会议的为时尚早论之间的对立，在一定程度上影响了美国对日政策的实施，但由于杜鲁门总统曾于9月16日指示国务院负责起草对日和约草案，故美国对日媾和的准备工作仍在继续进行。

1949年10月13日，国务院远东事务司作为紧急任务起草了第一份对日和约草案，由于该草案起草时间匆忙，各方面漏洞很多，故仅在国务院内部少数人中间传阅后就废止了。接着远东事务司又会同经济、法律及相关司局的官员继续起草第二份对日和约草案。这份草案于11月初完成，后经国务卿艾奇逊批准后送交美国政府各相关部门及东京的盟军最高统帅部征求意见。这份草案同1947年的“博顿草案”相比已大相径庭，而同1951年在旧金山签署的最后文本的基本设想和许多细节上极为相似。草案规定：除保留少数限制外，日本应恢复主权；远东委员会、盟国对日委员会和盟军最高统帅部均予解散；不设立任何监督或控制机构；日本应建立一个保障人民基本权利的民主政府等。关于赔偿问题，草案规定日本应支付战争赔偿，但不涉及在日本以及存放在中立国的黄金等贵金属如何处理问题。出于策略方面的考虑，虽然国务院此时已有从日本租借军事基地来确保西太平洋战略安全的想法，但考虑到这一和约草案还要拿给远东委员会成员国讨论，故有意没有写进重要的安全条款。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第854、776、872—873页。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第854、776、872—873页。

《美国对外关系》1949年，第7卷，第854、776、872—873页。

正是由于军方所关心的安全条款没有写进和约草案，参谋长联席会议和国防部的将军们对此很担心。一是担心和约签订后，日本国内主张中立化的势力强大，有可能使日本偏离美国的轨道；另一个担心是美国军方此时已感到总兵力的不足，很难在欧亚两洲同时承担遏制共产主义的任务，而美国出于全球战略的考虑，又必须确保欧洲，故准备减少驻日美军。1949年6月和12月两次改革驻日第八军机构，把占领部队改为能进行实战的战术部队，其主要目的就在于此，那么一旦在亚洲某个地方需立即调集美驻日第八军前往，日本自身的安全也就更成问题了。为此，军方坚持延长占领期，这就可以用最少的兵力，以确保对日本的控制。

1949年11—12月间，美国军方采取了多方位的行动，试图阻止国务院的媾和进程。首先，国防部派陆军部副部长沃里斯去日本游说麦克阿瑟，力求麦克阿瑟和盟军最高统帅部改变立场，放弃其支持国务院此时进行媾和谈判的态度，但遭到麦克阿瑟的拒绝；其次，参谋长联席会议、沃里斯和国防部长路易斯·约翰逊等向杜鲁门总统联合建议，不要再授权采取缔约的进一步行动；第三，阻挠原订于12月下旬举行的美英两国有关缔约的谈判，称国防部“将维持现状，直到自己被告知要加速日本的重新武装，保卫福摩萨并不承认中国共产党政权”。国防部的行动使国务院非常被动，迫使国务卿艾奇逊通知英国外交大臣贝文，暂停英美两国间关于缔约的谈判。

到1949年12月底，军方和国务院在对日缔结和约问题上主要存在三个重要分歧：（1）时间问题。国务院认为尽早缔约对美国有利；而军方则认为日本国内外形势都不稳定，在这种情况下缔结和约有可能损害美国在亚洲的安全利益；（2）缔约参加国问题。国务院认为可邀请苏联和中国参加缔约谈判，但要按2/3多数通过的表决程序进行，不给苏联以一票否决权，即使苏联和中国被排除在和约签字国之外也要坚持缔约媾和；而军方则从日本安全利益来考虑，认为如果苏联或中国被排除缔约签字国之外，那就意味着苏联、中国仍处于对日战争状态，这会给苏联或中国入侵没有武装的日本带来口实，而美国在亚洲又缺少兵力来阻止这种行动的发生，故坚持一定要实现有苏联和中国参加并签字的全面媾和；（3）媾和缔约后美军在日本的存留问题。国务院认为缔约后美军保有冲绳的军事基地不成问题，但如继续留在日本本土，则会带来一些主权与外交方面的纠纷，故主张按国家安全委员会NSC13/3号文件的规定来处理，即根据开始媾和谈判时的具体情况再最后确定。但军方则认为这种含糊的外交辞令并不能满足其要确保美军对日本战略控制的需要，坚持要寻求一个明确的处理方法。

1949年底，中国革命的成功和亚洲革命形势的发展，迫使美国更加认真地考虑其在亚洲的总体战略，12月23日和30日，美国国家安全委员会连续通过了NSC48/1号文件和NSC48/2号文件，提出了在亚洲遏制苏联共产主义势力扩张，预防“多米诺骨牌”效应的总体目标。文件认为中国共产党人取得政权对美国来说是一次政治上的严重失败，如果共产主义进而席卷东南亚，对美国来说就是政治上的大灾难，而且其影响还可能扩大到世界其他地区如中近东和澳大利亚等。为此，美国想从两方面阻止这种现象的发生，一边是东南亚，一边在日本。而日本由于其人口和潜在的工业能力，则显得更

迈克尔·沙勒：《美国占领日本》，纽约1985年版，第175—176页。

《美国外交关系》1949年，第7卷，第924—929页。

为重要。NSC48/1 和 NSC48/2 号文件中所规定的主要政策有：（1）确保日本绝不能参加苏联集团；（2）日本在军事上是构成美国战略防卫线中最重要一环；（3）继续促进日本经济贸易往来；（4）确保在日本建立一个中间道路政府，维护美日间的友好关系。

NSC48 号文件系列明确了日本在美国亚洲战略中的突出位置，这使美国国务院在考虑缔约后日本安全问题时开始倾向于军方的观点。国务卿艾奇逊在 NSC48/1 号文件发表的第二天，也就是 12 月 24 日，就表示他接受在日本建设一支新的日本军队的主张，并同意一部分美军和军事基地在和约签订后必须留在日本。参谋长联席会议主席布莱德雷称艾奇逊的这种注重于军事方面的考虑（而不是政治上或经济上的）的转变是国务院和军方取得一致意见的“一个萌芽”。

1950 年 1 月 18 日，国务院远东司司长巴特沃思在递交给国务卿的长达 20 多页的备忘录中也认真探讨了和约签订后美军在日本保留有长期军事基地的问题。这标志着美国国务院与军方有关对日媾和的意见对峙又向协调方向靠拢了一步。

2. 沃里斯的“半媾和方案”与杜勒斯的斡旋

为了实现美军继续占领日本的目的，而又尽量减少与国务院之间的矛盾，陆军部副部长沃里斯率领其部下多尔和默奇森等人研究了一个折中方案，即一方面由美国及其他一些友好国家与日本签订和约，“日本政府将得到国际社会的承认，恢复它在缔约国中的尊严，在国内和国际事务上拥有很大的主权。它必须在事实上享有比德国政府在目前占领状态下所享有的主权要大”。而在另一方面，“控制政权将继续，最高统帅也将存在，在各项条约和协定中规定的俄国的权力也不被废止，这就不会为俄国派军进驻日本增加借口。因为在当前这种状态下，如果俄国人派军进驻日本，他们就要置于最高统帅的指挥下，而这种状态是俄国人所不愿意接受的”。沃里斯等人甚至还考虑到了这种方案的局限性，例如，沃里斯写道：“当然这种不完全的条约可能包含一些主题，如赔偿权问题，日本本土四岛以外的地区的处理问题等，但这些省略不会影响作为解决目前困境的这种和约所取得的主要成就。”

这个被后人称之为“半媾和方案”的方案先于 1950 年 2 月 27 日递交国防部长约翰逊审阅，约翰逊看后认为可行，故请沃里斯将该方案以备忘录的形式，于 3 月 23 日正式递交国务院。沃里斯的“半媾和方案”并没有得到国务院的赞同，因为国务院此时已拟定了一个类似于北大西洋公约组织的太平洋公约组织协定，日本加入这个公约组织，由这个公约组织来保障日本的安全。同时与日本签订和约，恢复日本主权。而这个方案也不被军方所接受，国务院与军方之间仍存在着对立的意见。

1950 年 4 月 6 日，国务院任命共和党人约翰·福斯特·杜勒斯为国务院

NSC48/1 号和 NSC48/2 号文件见美国国防部：《美国与越南关系 1945—1967》（United States—Vietnam Relations, 1945—1967）第 8 卷，第 226—272 页。这里所指的“中间道路政权”是指既不是共产党控制下的政权，也不是极右翼的极权主义政权。国内外有些学者把这个“中间道路政权”解释为是介于美苏间的中立国家政权是不正确的。

迈克尔·沙勒：《美国占领日本》，纽约 1985 年版，第 176 页。

《美国对外关系》1950 年，第 6 卷，第 1150—1153 页。

最高顾问。这一任命是在杜鲁门总统的直接过问下通过的。杜鲁门的主要想法有两点：(1) 他需要一个有能力又有外交工作经验的人来负责协调美国对日政策，特别是目前所出现的院（国务院）、部（国防部）之争；(2) 这个人最好是共和党人，因为以杜鲁门为首的民主党人（包括国务院的主要负责人）在处理远东问题上正遭到共和党人的猛烈攻击，共和党人在参议院占据优势，而国防部也被人称之为“共和党人的国防部”。在这种情况下，杜鲁门认为，要解决目前对日政策的争执，最好找一个合适的共和党人去国务院，授以重任，用来协调与共和党的参议院和国防部之间的关系。杜勒斯是共和党内重要人物，1944 年曾作为共和党提名的总统候选人，并担任纽约州州长，1945 年 4—6 月曾被任命为美国参加旧金山联合国成立大会代表团顾问，后又担任过国务卿贝尔纳斯的顾问，有共和党“影子内阁国务卿”之称。他虽是共和党人，但主张两党外交坚持美国国家利益第一的原则。故是这一职位的最佳候选人。

在国务院公布其任命的第二天，4 月 7 日，杜勒斯就要求负责远东事务的助理国务卿巴特沃思和国务卿特别助理霍华德来纽约与他会面，介绍对日和约问题进展的障碍情况。杜勒斯在听完巴特沃思和霍华德等人的情况介绍后，提出了自己在这个问题上的主要观点：“占领必须迅速结束，安全问题和缔约后美军在日军事基地问题可通过日美双边协定的方式来解决。”他特别反对沃里斯的观点，即：除非苏联和中国人全部同意美国在缔约问题上的观点，否则就维持美军占领日本的现状。他认为沃里斯是个傻瓜，把国际谈判混同了成了类似的诡辩。杜勒斯认为美国虽然尚不能给予日本像美国给予北大西洋公约组织盟国那样的保障，但是美国、日本和太平洋友好国家之间结成类似的相互防卫协定是不会有问题的。应该说，杜勒斯的这些观点虽然更接近于国务院的观点，但是它提供了军方可以接受的条件，满足了军方在亚洲与日本安全、缔约后美军基地的存留上以及面对苏联可能进攻日本的假设防御诸问题上所提出的基本条件。所以，后来国务院和军方取得一致意见正是以杜勒斯的方案为基准点的。

4 月 14 日，美国国务卿艾奇逊为了能在动身去伦敦参加美英法三国关于对日媾和问题的国际会议之前更确切地了解军方的立场，力求取得接近于一致的意见，提议召开了一次国务院和国防部联席会议，专题讨论对日和约问题。这是一次非常重要的会议，双方相关的领导人都参加了这次会议。但在会上，由于双方相互指责，并没有达成任何谅解。艾奇逊也只好头脑空空地赶赴伦敦参加国际会议。副国务卿腊斯克愤怒地指责约翰逊说，国防部试图使国务卿在即将召开的伦敦国际会议上扮演一个“乡村傻小子”的角色。

尽管国务院与国防部间关于对日媾和政策的矛盾已成僵局，但有两个因素最终还是促成了双方消除了分歧，达成了最后的妥协。这两个因素是：

第一，日本政府的合作态度。1949 年 2 月 16 日，吉田茂战后第三次组阁，其所面临的形势是：混乱的经济形势稍有好转，但日本国民却对美军的继续占领状态深为不满，外务省的宫泽喜一曾分析说：“当时，在日本国民的心里，对占领这一事实本身所抱的反感，对占领当局强加给他们勒紧裤带

《美国对外关系》1950 年，第 6 卷，第 1161—1162 页。

《美国对外关系》1950 年，第 6 卷，第 1161—1162、1186—1188、1191—1194 页。

《美国对外关系》1950 年，第 6 卷，第 1161—1162、1186—1188、1191—1194 页。

的生活的不满，不期而然地形成一种反美情绪。”正是面临这种形势，缔结和约，结束美军的占领状态就成为吉田内阁所面临的最重要课题之一。当得知美国政府内部正由于缔约后美国在日本的军事存在和军事基地等问题陷入僵局时，便主动向美国方面传达了日本方面愿予以合作的信息。1950年4月8日，吉田茂在与美国代表团顾问休斯顿的会谈中指出：“日本由于其本身不拥有军备，故在缔约后必须依赖美国的保护。”针对公众对日本将成为美国殖民地的批评，他幽默地辩解说：“正如美国曾一度是英国的殖民地但现在却比英国强大一样，如果日本成为了美国的殖民地，其最终也会比美国强大！”然后严肃地说：“当然美国不希望日本成为美国的殖民地或卫星国，但如果置日本于无保护的境地，苏联将会成为其最大的危险。”4月25日，吉田内阁派大藏大臣池田勇人等以考察美国经济为名访美，转达日本政府对媾和的态度和意见。在与道奇等人举行的密谈中，池田讲述了日本政府方面请求尽早缔约的原因，他说：“由于种种原因，日本国内最近希望尽早缔结和约的呼声日益高涨。在国会里首先以共产党为中心，后来社会党人也逐渐参加的一个要求全面媾和的在野党联盟正在形成，这些人不仅要求实现全面媾和，而且还反对向美国提供基地。”正因为这样，池田向道奇等人传达了吉田茂的一个绝密口信：“日本政府希望尽早缔结对日和约。提早媾和之后，为了日本及亚洲地区的安全保障，美军或有必要继续驻扎日本，但如美方自己提出这一要求有困难，可以研究一项由日本政府提出的方法。”池田与道奇等人的谈话纪要由里德整理成备忘录的形式。美国负责远东事务的助理国务卿巴特沃思在报送此份备忘录给代理国务卿韦布时，在附言中特别写道：“这次谈话非常值得注意，因为它是我们在官方一级所得到的日本政府就和约及有关问题的第一次表态。”日本政府的这种主动表态，在很大程度上打消了美国军方的顾虑。6月1日，日本政府发表白皮书，宣布日本将愿意与任何承认其独立的国家签订和约，这是一个明显的暗示：日本将乐于同美国签署一个“分离”的条约。

第二，杜勒斯接管美国国务院远东事务及对日媾和问题。杜勒斯就任国务院顾问后，虽然提出了一些对日媾和的新想法，但由于当时国务院负责处理这个问题的是负责远东事务的助理国务卿巴特沃思，巴特沃思在处理这一问题上已形成一套相对稳定的操作程序和思路，杜勒斯不便过多插手，这在一定程度上影响了杜勒斯发挥更大的作用。在4月24日国务院与国防部的联席会议上，就是由于已有巴特沃思的参加，杜勒斯也就不好介入。5月18日，艾奇逊将巴特沃思调任美国驻瑞典大使，对日媾和工作交由杜勒斯全权处理，这才使杜勒斯有条件将其对日媾和与安全保障问题的看法付诸实施。由于杜勒斯是共和党中具有重要地位的人物，在同共和党人占多数的国防部要员交往中有着巴特沃思所不具备的优势，加上其灵活而又具实力的谈判技巧和日本吉田茂政府的秘密保证，对日媾和问题开始出现了转机。6月7日，杜勒斯根据池田所传递的吉田茂政府愿意美军继续留日并保持基地的信息，

宫泽喜一：《东京—华盛顿会谈秘录》，世界知识出版社1965年版，第28—32页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1166—1167、1195—1196页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1166—1167、1195—1196页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1198页。

迈克尔·沙勒：《美国占领日本》，第258页。

正式提出了他关于对日媾和基本思想的备忘录。他认为对日和约应包括下列内容：（1）逐步减少或结束军事占领；（2）为和平的经济发展提供全面的机会，没有战争赔偿，最小或取消任何特别的经济限制；（3）防止在缔约后日本政府中止和约的可能性；（4）为日本提供进入联合国的机会；（5）安全条款可包括在一般

和约中或包括在一个有限制性的双边协议中。在程序问题上，杜勒斯认为应遵循下列原则：（1）首先将美国真实的想法秘密地通告给远东委员会中非共产主义政府；（2）在准备工作阶段应鼓励对美国的基本想法提出意见，并考虑修改，但这并不包括任何正式的或完成的条约详细文本；（3）召开一次由远东委员会成员国加上印度尼西亚、锡兰、南朝鲜和印度支那（总共为1票）参加的预备性会议，如需要的话，日本政府代表将应邀参加；（4）中国的国民党和共产党政权都将被邀请参加，两个政权在意见不统一时每方有1票，而意见统一时共1票；（5）预备会议按2/3多数通过的表决程序；（6）预备会议将于1950年夏末秋初在夏威夷召开；（7）在东京召开所有对日宣战国家参加的全体大会；（8）美国参加上述两个会议的代表团都应由民主党和共和党人士共同组成，如意见分歧，听从总统的裁决，代表团至少应包括2名参议员。盟军最高统帅部和五角大楼具有参议咨询权，麦克阿瑟具有在最后会议文件上签字权。6月17日，杜勒斯率领的国务院代表团和由国防部长约翰逊、参谋长联席会议主席布莱德雷率领的国防部代表团同时到东京访问。杜勒斯在东京作短暂停留后又马上飞往南朝鲜进行视察。当杜勒斯赴南朝鲜访问期间，约翰逊和布莱德雷先与麦克阿瑟举行了会谈，会谈前，麦克阿瑟将其在6月14日拟定的两份长备忘录“和平条约问题”和“福摩萨”

交给他们。这两份备忘录是专为国防部代表团和国务院代表团访日而专门准备的。在这两份备忘录中，麦克阿瑟重申了他早在1947年就提出应与日本缔结和约、结束军事占领的主张，并特别强调台湾问题的重要性，他认为必须在解决日本问题的同时也能给予台湾以保护。他把台湾比作美国“不沉航空母舰和潜水艇供应舰”。麦克阿瑟把这两个备忘录一同交给国防部代表团，很明显是想通过提出在台湾建设军事基地的办法来软化国防部反对马上同日本媾和和缔约的立场。麦克阿瑟反对陆军部副部长沃里斯所提出的“半媾和方案”，认为这个方案并没有实现真正的对日媾和。他想说服约翰逊和布莱德雷支持同日本签订一个“正规的和约”，同时包括一个安全性的保留，即授予美国单独的、有限制的权利，可在结束占领后保留有美军的一些军事基地。麦克阿瑟的这一态度已就其初期反对缔约后在日本本土保留有任何美军基地的立场作了部分的妥协。

麦克阿瑟的这个新态度并没有说服约翰逊和布莱德雷。约翰逊坚持只有延长占领才能防止日本由于经济联系而倒向中国一边。

6月21日，杜勒斯自南朝鲜返回东京。次日，同麦克阿瑟举行了会谈。麦克阿瑟同样将上述两个备忘录交给杜勒斯，杜勒斯与前两位军事领导人不同，很乐于麦克阿瑟安排他与日本各阶层人士会见，听取日本人对缔结和约

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1210—1211页。

理查德·B·芬恩：《和平的胜利者：麦克阿瑟、吉田茂与战后日本》（Richard B. Fenn：Winner in Peace：MacArthur Yoshida and Postwar Japan），伯克利1992年版，第254页。

迈克尔·沙勒：《美国占领日本》，第275—276页。

的意见。在与麦克阿瑟的会谈中，杜勒斯首先从备忘录所提及的日本安全问题着手。他建议麦克阿瑟再准备一个更详细的备忘录，集中表述他关于美军基地的权利和日本防卫问题的看法，因为这两点正是国防部所关心的中心问题。

麦克阿瑟接受了杜勒斯的建议，于6月23日起草另一份备忘录。在这份备忘录中，麦克阿瑟在驻日美军基地和日本防卫问题上又向前迈出了两大步：第一，日本给予美国以驻军和保留基地的权利，整个日本都将被看作是一个潜在的军事基地；第二，日本必须集合它全部的人力和物力资源来支持安全防卫力量保卫日本。6月26日，也就是在朝鲜战争爆发的第二天，杜勒斯与麦克阿瑟就6月23日备忘录的主要内容举行第二次会谈。麦克阿瑟在此份备忘录中所作出的让步，使杜勒斯在与五角大楼的交涉中具有了更大的活动空间。杜勒斯在这次会谈中，还使麦克阿瑟支持其美国与日本要签订协议，使日本能以主权国家的身分加入联合国的主张。

从理论上讲，麦克阿瑟6月23日备忘录提出的有关美军基地和日本防卫等问题的观点，已能完全满足五角大楼的要求，军方似乎不会再有什么新的反对意见，以阻止对日和约的签订。然而正是在国防部与国务院和盟军最高统帅部接近达成一致意见之时，朝鲜战争爆发了，这场战争暂时中断了美国统治集团内部有关对日媾和问题观点取得统一的进程。

3. 国家安全委员会 NSC60/1 号文件与“对日媾和七原则”

朝鲜战争的爆发使本来就十分紧张的亚洲局势变得更为复杂。美苏间在亚洲的冷战对峙似乎有发展成为一场热战的可能性，美国军方领导人一致认定这是以苏联为代表的共产主义势力在亚洲和太平洋地区发动进攻的第一步。而正是由于朝鲜战争的爆发，日本变成了前线，日本的安全防卫问题和日本作为美军参战的后勤基地的作用问题变得特别突出。五角大楼感到尽管对日媾和的一些关键性问题已经解决，但为了适应战争形势的需要，还应推迟签约，延长军事占领。

然而杜勒斯和国务院的看法则相反，他们认为对日媾和工作不但不能因为朝鲜战争的爆发而停顿下来，反而应加紧进行，以尽快将日本拉入美国阵营。杜勒斯在7月19日提交给国务卿艾奇逊的备忘录中坚持说：“朝鲜战争使行动（指对日媾和）变得更重要而不是更不重要了”，因为日本人民已经从“战后麻木”中清醒过来了，美国可以带领他们清醒地参加自由世界，并作为其中一员而发挥自己的作用，同时，杜勒斯还建议国务院考虑可否将日本人重新武装起来，作为一支独立的力量参加所谓联合国军在朝鲜的军事行动。

7月20日，杜勒斯还同国务院政策设计委员会主席尼采分析了尽早对日媾和与重新武装日本的不可分割性。强调只有在日本方面主动友好的配合下，美国才能实现在日本战略目标。而在尚未与世界绝大多数国家媾和的情况下，建立起一支日本的武装力量，必然会引起世界各国的一致反对，因此，这一行动应在缔约后不受远东委员会的牵制下方能实现。

7月24日，国务卿艾奇逊将杜勒斯及国务院的意见向社鲁门总统进行了

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1227—1228页；《和平的胜利者》，第255页。

李奇微：《朝鲜战争》，军事科学院出版社1983年版，第33页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1243—1244、1255页。

汇报，杜鲁门认为国务院继续与五角大楼协商，在对日媾和问题上迅速达成一致意见是非常重要的。此外，杜鲁门还批准了国务院如何在下一步与五角大楼接触和协商的行动计划。

在艾奇逊的安排下，杜勒斯与国防部长约翰逊在8月3日举行了一次电话会议。在会谈中，约翰逊首先指出：“现在是战争期间，国防部没有时间来讨论对日媾和问题。”杜勒斯解释说：尽管在朝鲜正在进行战争，我们也要继续实现美国的政治目的，如果在这一点上失败的话，美国可能会“赢得战争但失去和平”，到最后反而失去日本这个对美国至关重要的地区。当杜勒斯问及国防部对麦克阿瑟6月23日备忘录的看法与意见时，约翰逊说他虽然得知这份高度机密的备忘录已由盟军最高统帅部送往国防部，但他目前尚没有看到。杜勒斯解释说，他非常熟悉这份备忘录的内容：在这份备忘录中，麦克阿瑟认为国务院拟定的和约“草案给了美国在任何地方驻军、驻扎任何数量的军队以及随便驻扎任何时间长度的权力”。对于杜勒斯的这一解释，约翰逊感到很吃惊，他说他们第一次读到这份和约草案时，并没有得到像杜勒斯解释的这种印象，但如果事实上和约草案真如麦克阿瑟在6月23日备忘录中所提及的那样，“那么我们（指国防部和国务院）现在可以走到一块儿了”。

在这次电话会议的最后，约翰逊同意在一个星期内开始同国务院讨论缔结和约问题。美国国防部与国务院之间关于对日媾和和战后美国在日本的军事存在等问题上的争论，终于得到了解决。在以后的大约1个月时间里，国务院由东北亚事务处处长艾利逊负责，国防部由马格鲁德将军负责，双方就对日缔约媾和以及日本安全和美军驻扎等具体问题进行了协商和谈判，9月1日最终形成了两部联合备忘录的草案，在经由两部部长分别审查通过后于9月7日正式以两部联合备忘录的形式提交杜鲁门总统审批，杜鲁门批准后又将该备忘录交给国家安全委员会执行主席詹姆斯·莱，把备忘录以国家安全委员会NSC60/1号文件的形式，送交国家安全委员会其他成员审查，在获得全体成员赞同后，杜鲁门在文件上批示：要求国务院马上采取必要的步骤去贯彻执行之。

NSC60/1号文件是美国对日媾和政策基本要点与实施步骤的纲领性文件，其后的实质性媾和谈判与和约草案都是遵循这一文件的基本精神与要求而进行的。文件共8条，其主要内容如下：（1）美国必须马上进行对日缔结和约预备性谈判；（2）在进行有关谈判时，下列安全条件是至关重要的，在所有条款中必须加以考虑：a.在朝鲜战争形势得到有利于美国的解决之前和约将不生效；b.和约应确保日本的天然、工业和人力资源不依赖于苏联；c.在日本驻扎有经美国同意并由美国指挥的武装力量；d.除美国以外的任何外国军队不允许进驻日本本土及南萨哈林群岛和千岛群岛；e.与日本签订的安全条约应包括美国有权在任何时候撤出驻日军队；f.在任何情况下也不应禁止在外部入侵的情况下，日本拥有自卫权；g.和约必须给予美国维持驻日军队驻扎在日本任何地方，留驻随意长的时间的权利。驻日美军与日本政府的关系问题交由美国政府和日本政府双边协议来解决；h.不损害美国在马里亚

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1243—1244、1255页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1264—1265、1296页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1264—1265、1296页。

纳群岛、加罗林群岛和马绍尔群岛的战略托管地位；i. 必须确保美国对北纬29度以南琉球群岛的战略控制；j. 不禁止美国驻日军队应日本政府要求，镇压日本国内大规模的纠纷和骚乱；（3）两部一致认为应尽早确定由日本承担自己一部分防卫费用；（4）先由国务院通过外交途径同远东委员会内的友好国家进行秘密的预备性谈判；（5）在与远东委员会友好国家秘密接触并取得基本一致意见后，美国派代表去日本，同麦克阿瑟就和约草案进行秘密磋商，之后再在麦克阿瑟的协助下同日本政府讨论条约草案；（6）在讨论和约的过程中，要与参议院外交委员会和军事服务委员会的成员进行讨论；（7）在预备性会谈阶段完成后，国务院和国防部还将协商研究出更为详尽的细节备忘录，提交总统和国家安全委员会，以求得下一步行动方案；（8）在国务院认为适当的时候，应向外界公开宣布美国政府准备进行缔约谈判，在作这一公开宣布前，应征得国防部的同意。

在美国政府内部取得一致意见后，对日媾和工作全面展开。

9月11日，美国政府又出台了两份重要文件，一份是军政双方联合制订的对日和约草案，草案共分9章26条。由于军方代表参加了和约草案的拟定修改工作，故草案充分体现了国防部和参谋长联席会议的意见，在美军驻留日本、日本安全防卫等问题上留下了可容美日间单独谈判、签订协议的空间；另一份是美国政府为与其他国家谈判媾和而拟定的“美国对日媾和七原则”。由于美国国家安全委员会NSC60/1号文件为最高机密，而对日和约草案也是机密，其内容仅供美国政府有关部门极少数人参考、审阅，无法给有关国家政府查阅，但为了在与其他国家进行有关缔约谈判时有所依据，美国国务院根据NSC60/1号文件的基本精神，拟定了这份公开发表的“对日媾和七原则”。其主要内容有：（1）参加国：任何或全部愿在所建议的可能达成协定基础上媾和的对日作战国家；（2）联合国：日本会员国地位将予以考虑；（3）领土：a. 日本将承认朝鲜独立；b. 同意由联合国托管琉球和小笠原群岛，以美国为托管当局；c. 接受英国、苏联、中国和美国未来所作关于台湾、澎湖列岛、南库页岛和千岛群岛地位归属的决定。若条约生效后一年内仍未决定，由联合国大会决定之。日本在中国特殊的权利和利益将予以废除；（4）安全：条约应规定，在未采取诸如由联合国担负有效责任等令人满意的安全措施之前，日本的设施应与美国或者其他国家军队之间继续合作以维持日本地区的国际和平与安全；（5）政治与商业安排：日本应同意遵守关于麻醉品与渔业的多边协定，战前的双边条约可由相互间的协定加以修正。在没有缔结新的商业协定之前，日本将给予最惠国待遇，但特殊情况例外；（6）索赔：缔约各方放弃在1945年9月2日以前因战争行为而产生的索赔要求，但下列情况除外：a. 盟国在各自领土上所控制的日本财产；b. 日本要归还战争中掠夺去的财产。如不能完整归还，则应按双方商定的价值损失的百分比以日元给予赔偿；（7）争端：有关索赔要求的争端将由特别中立法庭裁决，该法庭由国际法院院长设立。其他争端则交由外交解决或提交国际法院解决。

“对日媾和七原则”与NSC60/1号文件相比，表面上具有很大的差别：NSC60/1号文件是内部机密文件，美国政府并不担心外界影响，赤裸裸地提出了美国的战略利益与要求；而“七原则”是要拿到谈判桌上的，是要装模

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1293—1296页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1296—1297页。

作样给外人看的，故写得带有隐蔽性，例如对自己的意图欲言又止，对安全保障问题有意淡化等。尽管如此，美国在 NSC60/1 号文件中所包括的对日媾和政策的的基本精神，也全都体现在其中了。

9 月 14 日，杜鲁门总统举行记者招待会，宣布已授权国务院开始同远东委员会各成员国就对日和约问题继续进行预备性磋商。9 月 15 日，杜勒斯在记者招待会上也表示，美国政府没有准备在日本重新武装这一问题上设置障碍，他还说对日媾和谈判采用一系列双边谈判的形式要比在一块儿开大会讨论好。在这之后，杜勒斯和艾奇逊开始利用联合国大会在纽约开会之机，同各有关国家政府代表进行了广泛的、带有试探性的接触和交谈，其结果是遭到了远东委员会多数国家强烈的抗议与不满。亚洲和太平洋周边国家提出的意见主要集中在两个问题上：一是没有对日本重新武装的限制，对日本将来的威胁感到不安；另一个是对放弃战争赔偿表示气愤。日本的侵略战争给亚洲和太平洋地区各国带来了深重的灾难，给各国国民经济和生命财产造成巨大损失，亚太地区各国政府和人民当然有权提出赔偿要求，而对日媾和“七原则”则提出要求放弃，这当然无法在亚洲和太平洋各国中间获得通过。

4. 日美安全保障条约和行政协定草案的出笼

杜勒斯等人在与远东委员会各主要成员国的协商和谈判中受阻是美国国务院事先预料到的，但其程度要比预想的激烈。杜勒斯等国务院要人没有预料到的却是来自军方新的反对意见。

美国军方反对对日媾和，主张继续军事占领已有两次反复，后经杜勒斯、麦克阿瑟等人从中调解，国务院和国防部均作了让步，最后形成了 NSC60/1 号文件，经杜鲁门批准后，成为美国政府统一的对日媾和政策加以执行。杜勒斯等国务院官员正是在这一文件精神指导下，开始了向远东委员会有关国家征求意见的工作。然而，朝鲜战争的形势却使军方领导人第三次改变了看法。

1950 年 10 月 25 日，中国人民志愿军正式参战后，朝鲜战场形势开始朝着有利于朝中两国的方向发展，11 月 1 日，中国人民志愿军包围并歼灭了美军第一骑兵师第八团大部和南朝鲜军第十五团；11 月 24 日击溃南朝鲜第七师和第八师，使以美国为首的联合国军全线溃败，转身南撤。鉴于美军在朝鲜战场的处境危险，杜鲁门于 1950 年 12 月中旬准备宣布全国进入紧急状态，实行总动员。艾奇逊也扬言要准备发展战时经济。

1950 年 12 月 28 日，美国参谋长联席会议颁布了题为“美国对日政策”的 JCS2180/2 号文件，阐述了美国军方在新形势下对日政策的新看法。文件首先强调，自 1950 年 9 月 8 日杜鲁门批准 NSC60/1 号文件开始对日媾和谈判以来，美国所面对的形势已发生了巨大的变化：9 月 8 日联合国军所面对的仅是北朝鲜的军队，而 11 月底以来，联合国所面对的则是在苏联支持下的中国志愿军的强大力量，朝鲜战场形势的转化直接影响了美国在日本军事存在的软弱性；在欧洲情况也是这样。9 月份时，美国在欧洲尽管面临苏联不断增长的势力，但总的来讲，形势还算平稳。但到年底，德国形势和柏林问题由于苏美冷战的加剧而变得更加紧张。12 月 16 日，苏联政府向英法政府提出正式照会抗议英法等西方国家重新武装德国。

正是由于朝鲜战争形势的复杂化，加之美国兵源的严重缺乏，参谋长联席会议认为：在日的美第八军余部既无法维持日本的占领任务，更无法抵抗苏联军队进入日本的任何部分。而美国在远东的海空军力量也全都陷在朝鲜

战场抽不出身来。因此，参谋长联席会议从军事观点出发来观察，“此时进行对日和约的预备性谈判几乎没有什么益处”。“参谋长联席会议不能同意作为未来对共产主义中国或全球性战争中，美国军事基地日本的丧失”。参谋长联席会议认为：美国此时对日政策的首要目标是重新武装日本，使日本有能力保卫其自己。“在这一目标没有达到之前，根本不应再谈缔约问题”。

参谋长联席会议在对日媾和问题上的节外生枝，使杜勒斯的媾和谈判又添阻力，在军方的不断压力下，竭力促使日本政府同意重新武装就成了要优先考虑解决的问题。

早在朝鲜战争爆发前夕杜勒斯访日时，吉田茂曾向他表示了日本希望“置身于世界其他地区的角逐与危险之外，不对缔约后的安全协定承担任何义务”。据吉田茂后来在其《十年回忆》中解释日本政府及他自己的主张是：首先，“考虑重新武装日本这件事本身就是件愚蠢透顶的事，是昧于世界形势的人的梦想”。他认为如果要想在战后建立与美国匹敌的军备那将会造成极其沉重的负担，“尤其是战败的日本，这是无论怎样努力也不能做到的”。其次，就“国民思想的实际情况而论，已经完全丧失了重整军备的后盾心理基础。对于曾经被迫参加侵略战争的日本人来说，战败的创伤仍然存在，即是说如果当时日本把重点放在重整军备上，不仅在经济上不胜负担，而且会遭到国内人民的反对与世界舆论的谴责，因而得不偿失”。第三，单从经济上来考虑，日本经济也无法承受重整军备之负担，倒不如一方面迎合美国军方不愿意放弃在日本基地和驻军的权利的想法，让美国帮日本来承担防卫任务；另一方面也可全力在经济上重整旗鼓。在日本国内，除吉田茂等日本政府首脑所持的这种态度外，以社会党等左翼政党和团体为代表的势力不仅反对日本重整军备，而且反对缔结一项没有苏联和中国参加的条约。当然，持这种态度的人除左翼政党和团体外，许多右翼和中间派也从另一个角度反对日本缔结完全亲美的和约，因为这样会使日本在实质上加入两大集团中的一个，特别在苏联与中国缔结了中苏友好同盟互助条约之后，这会使日本与苏联和中国处于严重对峙状态。而苏联和中国与日本是近邻，美国位于太平洋的另一边，如果战争真正爆发，许多日本人都怀疑美国是否有能力保卫日本本土。退一步讲，就算是在未来的战争中美国等西方集团打胜了，那日本也必然早就成了战争的牺牲品。而在经济上，日本所受的损失会更大。所以，处在苏联和中国这两个共产主义大国的近邻位置，采取与其直接对抗的方式是不明智的，这种做法在政治和经济上的后果是极其严重甚至是生死攸关的。基于上述考虑，人们普遍认为日本应努力争取一种类似于瑞士那样的永久中立地位，这种地位可以日本加入联合国的方式获得国际社会普遍的认同和保障。通过这种办法使日本免于卷入一场全面的冲突之中。正是在日本国内要求保持中立，避免卷入两大集团间的冲突中去的呼声日益高涨的情况下，吉田茂政府更加坚决地反对美国要求日本重整军备，承担更多的防卫义务的主张。杜勒斯在1950年1月和4月两次访日，说服日本政府接受重新武装的目的都没有达到。

日本政府的这种态度在美国全球兵力吃紧，驻日美军和驻亚洲和太平洋

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1387—1388、1232页。

《美国对外关系》1950年，第6卷，第1387—1388、1232页。

吉田茂，《十年回忆》第2卷，世界知识出版社1963年版，第101—102页。

的海空军力量几乎全部卷入朝鲜战争，而战场形势又对美军非常不利的情况下就变得更令美国军方不安，参谋长联席会议在 JCS2180/2 号文件中有相当大的一部分是在分析当美国在亚洲的军事存在由于战争形势变得相对软弱的情况下，日本战略安全及其对美国亚洲及全球战略的各种影响。正是在这种大的背景下，美国军方重提对日媾和的时机问题，要求国务院设法与日本政府交涉，争取日本政府作出重新武装的承诺。

1951 年 1 月 3 日，杜勒斯率国务院官员腊斯克、艾利逊等人与布莱德雷等参谋长联席会议的成员，就对日和约问题双方如何协调观点进行了长时间的会谈，双方主要围绕四方面的问题进行了讨论：（1）寻找尽早解决对日和约问题而不用等待朝鲜战争结果的途径和办法；（2）讨论建立一支实质性的武装力量，在美国的支持和协助下承担起防卫“岛屿防卫链”日本环节部分的有关问题；（3）将琉球群岛和小笠原群岛从日本领土主权归属中分离出来，对于冲绳的地位问题则要求日美通过双边协定的方式来解决；（4）探讨“太平洋公约”组织建立的可行性问题。

在这次讨论中，第 2、3、4 点问题双方基本上达成了一致。参谋长联席会议的与会者们都同意由美国支援和帮助日本建立一支准军事力量来防卫岛屿防卫链，这种模式还可以应用于亚洲，特别是东南亚国家。这种在美国支持、辅助下建立的类似于军事条约组织还有双重作用：一方面用来防止在亚洲和太平洋地区所谓共产主义的威胁；另一方面还可以通过一些条款，限制该组织成员之间免于诉诸武力来解决双边及国际争端。参谋长联席会议强调：琉球群岛和小笠原群岛必须在缔约后继续由美国实行战略监管，日本对上述两个群岛的主权不能恢复。国务院方面表示赞同。国务院则着重强调要尽早缔约的问题，杜勒斯争辩说，尽管朝鲜战争尚未解决，但对日和约必须签署，因为：a. 不论是早是晚缔结对日和约都会刺激苏联；b. 任何行动，只要是朝着缔约的方向前进也同样会增加苏联进行敌对行动的可能性，特别是有可能在日本北海道地区；c. 但是从日本的公众舆论和心理状态来看，尽早缔约，结束占领，则是发展和改善美日关系的关键，如果在对日缔约媾和的问题上人为地延误，只会使他国（如英国等）从中获得利益，对美国则不利，只会增加日本人对美国的仇恨，这种敌意将会影响现在直至将来的美日关系，影响美国的亚太战略利益¹⁵³。参谋长联席会议在原则上同意杜勒斯和国务院的基本看法，但有几个前提条件：（1）必须确保日本的安全和美国在日本军事基地和战略存在；（2）麦克阿瑟和盟军最高统帅部的意见要充分考虑；（3）日本政府应在原则上支持建立防卫力量，逐步增强防卫能力。

正是在军政双方都作了一些让步的情况下，新任国防部长马歇尔和国务卿艾奇逊在 1 月 9 日签署了派遣杜勒斯使团访日的备忘录，力求赢得麦克阿瑟和日本政府的配合。1 月 10 日，杜勒斯被任命为总统特使，代表美国政府就对日媾和问题同盟国进行磋商，准备作为同盟国谈判的重要筹码。杜勒斯此行任务虽还是解决对日和约的问题，但已同前两次赴日有着很大的差别：第一，杜勒斯此行是作为总统特使而不是作为国务院的代表，其代表团成员包括陆军部长助理 E·约翰逊、陆军部占领地区特别助理马格鲁德等人，具有权威性和易于操作性；第二，美国国内意见基本统一，决心已定，故此次任务较单一，只要软硬兼施，压日本政府让步就行；第三，国际形势由于朝

¹⁵³ 《美国对外关系》1951 年，第 6 卷，第 778—779 页。

鲜战争的升级而变得既复杂又简单：复杂是战争前途未定，战场形势和可能的不同结局都将会影响对日媾和的时间和内容；简单是战争使第二次世界大战以来所形成的战略同盟关系中多种排列组合出现了根本性变化。亚洲和太平洋地区的一些国家开始把自己国家的假想敌由日本变成了中、苏、朝鲜等社会主义国家，两大阵营的形成以及冲突尖锐化，反倒易于使一些国家接受美方的立场和观点。

1951年1月11日和12日，杜勒斯在提交给美国国会参众两院外交委员会有关对日和约问题的报告中，阐述了他所关切的两个问题，这两个问题实际上也是杜勒斯后来赴日所要解决的两个主要问题：

(1) 安全问题。杜勒斯认为日本虽然被打败了，但仍具有亚洲第一的工业潜力，如果这种工业潜力落入共产主义之手，将大大增强全世界共产主义的威胁。他指出：苏联在远东有着巨大的军事存在，在萨哈林岛和千岛群岛又有驻军，而中国大陆又建立了共产党政权，朝鲜也有极大可能落入共产党之手，这使位于中苏眼皮底下的日本被置于极不利的地位。为了避免这种现象的存在，除非美国及其盟国能提供保证，使日本将来在政治、经济和军事上都获得有相当的稳定。关于日本的安全问题及其相关的重新武装问题，杜勒斯指出在原则上已无太大分歧，但在实际操作上则有两对较难处理的矛盾：一个是一方面要通过某些安排和协议，以确保日本免受外部侵略；另一方面也要向全世界，特别是亚洲及太平洋地区的国家保证，日本这个前亚洲最大的战争威胁以后决不会再成为对世界及亚洲和平的新威胁。二是一方面要保证日本拥有足够的武装力量，维护国内治安和领土防卫；另一方面又要确保军部的势力不至于过分强大，而威胁日本的文官政权。

为了解决这些矛盾，杜勒斯解释说，国务院和国防部“开始更加认真地考虑签署某种形式的太平洋地区安全协定（或‘太平洋公约组织’）的可能性，它将限于在太平洋中的拥有较重要的岛屿领土的国家，如日本、菲律宾、澳大利亚、新西兰、美国，可能还有印度尼西亚等，来发表某种共同声明：对它们中间的任何一个国家的武装进攻，将对每个国家的和平及安全构成威胁。”杜勒斯还解释说：他本人认为，在目前的形势下，在亚洲及太平洋地区建立一个类似于北大西洋公约那种组织也许不太合适，某种松散形式的组织已经足够了。还指出这样一种安排的优点主要有：a. 也许会使日本人较容易担负起本身防卫的部分责任，而不必完全修改宪法；b. 菲律宾、澳大利亚和新西兰等国家参加了公约，将使它们在日本防卫问题上具有了发言权，c. 这种组织所具有的反侵略条款也带有防止日本东山再起的潜在作用，因为该组织成员国如果遭到“任何”一个国家的武装进攻，将有可能要面对全体成员国的集体反对和制裁。这里面的“任何”二字当然也不排除日本。有了这一条，可使亚洲和太平洋地区的一些遭受过日本侵略或侵略威胁的国家减少一点对日本重新武装的顾虑和担心。

(2) 经济问题。杜勒斯指出，由于中国大陆及东北地区落入共产党人之手，东南亚也极有可能丧失，朝鲜战场形势也不明朗，日本经济和贸易的主要原材料产地及产品市场也随之丧失，这为日本的经济前途带来很大困难。如果东南亚真的丧失，美国就需以极高的代价代之填补大部分粮食及原料，且不谈近 8000 公里的越洋运输问题。在这种情况下，美国一年要增加 2.5

亿元的费用，更重要的是这种远程运输事实上无法坚持长久。

杜勒斯还向国会两院外交委员会的议员们解释了他这次准备访日的真正目的是找出日本政府将承担什么实际的义务，以便同自由世界的国家一起反对国际共产主义，美国将要付出什么代价。杜勒斯对国会两院外交委员会的这个报告，实际上是规定了其访日行动的基本准则和行动范围。

1月25日，杜勒斯率团到达东京后，首先与麦克阿瑟举行了会谈。麦克阿瑟在会谈中表现出了极大的热情，他对杜勒斯及代表团的其他成员说，如果需要的话，他将随时与代表团会面，并提出建议和支持。他向杜勒斯及代表团建议，在与日本人的会谈和接触中，要表现得直率和诚实，因为盟军最高统帅部从一开始就这样与日本人相处，并赢得了日本人的信赖。最后，麦克阿瑟还对美国国防部（也许还有财政部）的有关美军占领费用的分摊问题提出了质疑，认为缔约后日本要至少负担美军占领费用的50%，并在以后逐渐增加的原则，会不适宜地增加日本经济的负担，并可能使日本人认识到美军占领给日本所带来的负担，从而引发不同层次的反美运动。杜勒斯则首先表示有关日本安全和美军事基地的建设与使用等问题，要依据麦克阿瑟在1950年6月14日和6月23日两个备忘录的精神执行；其次向麦克阿瑟通报了代表团此行的目的是同日本政府正式谈判安全保障问题，一旦美国同日本在条约基本条款上意见一致，就打算邀请其他有关国家同美国一起，在美日双方达成协议的基础上签订多边条约。他表示，尽管英国及其盟国在对日和约条款上存在分歧，但美国则干定了，不管其他国家是否加入并批准。他相信，如果美国不惜单独对日媾和，其他盟国也会加入和约。

1月29日，杜勒斯与日本首相吉田茂举行了第一次会谈。会谈主要围绕两个方面进行：首先是经济方面，吉田茂提出要扩大捕鱼区，加强造船业，继续和增加来自美国对日本工业企业的投资等，最主要提出了长期与中国发展贸易的必要性，他说他理解鉴于现在的中国由共产党统治，在最近的将来，不可能希望在同中国的贸易上有重大的结果，然而从长远的观点看，中国人会采取“战争是战争，贸易是贸易”的态度，到那时日本同中国之间就可能进行相当规模的贸易。吉田茂还提出了日本到中国做生意的商人“将可以成为反对中国共产党人的民主国家的最好的第五纵队”的观点。对于吉田茂急于发展与中国贸易的想法，杜勒斯并没有直接评论可否，而是婉转地对吉田茂表示，这可能是难于解决的，因为它涉及各个盟国的利益。当杜勒斯问起吉田茂对日本安全的看法时，吉田茂回答说，关于日本重整军备的任何构想都必须缓行，他认为有两个障碍：“第一个危险是日本如果突然地重整军备将使目前处于‘地下’的军国主义分子重新出现，有可能使日本面临重遭军部统治的危险。”吉田茂说有必要通过立法以保证军部不能像以前一样地接管政府，并应采取其他步骤以免因军人阶层重新出现而带来的危险。第二个障碍是经济方面的，吉田茂认为日本是一个有自尊心的国家，它并不需要从任何国家获得施舍，但是在日本刚开始财政上自立时建立军事力量，将使财政的负担过重，也许会导致人民生活水平的下降。在这方面同样需要时间为经济上支持重整军备奠定健全的基础。杜勒斯则反驳说，尽管他理解吉田茂所提的问题，但在目前形势下，每个要求保持自由的国家有必要作出牺牲。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第828—829页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第828—829页。

在现阶段，全世界的自由国家通过联合国正在致力于建立集体安全体系，而希望由此集体安全体系获利的国家有必要按其本身的财力和智慧做出相应的贡献。没有国家希望日本在目前做出大的贡献，但是认为日本至少应该做出象征性的贡献，对集体安全的共同事业承担义务。吉田茂表示：既然是这样，那么日本愿意为此做出某些贡献。但吉田茂并没有明确地表示愿以何种方式来承担这种义务。第二天，吉田茂以个人的名义向美国代表团递交了一个备忘录，重申了自己的立场：（1）一国的安全应当由该国自己来维持。不幸的是，战败了的日本不能单独依靠自己进行自卫。（2）日本自己将保证内部治安，至于外部安全则希望通过适当的办法，诸如驻军得到联合国特别是美国的合作。重新武装，在目前看来不可能，因为：a. 民众反对；b. 日本缺少现代军备的基本资源；c. 邻国担心日本的再度侵略。（3）琉球群岛和小笠原群岛在美国托管结束后，将其主权交还日本；在托管期间，由日美联合行使权力。

吉田茂的备忘录表明日本政府仍只准备建立少量武装力量用于国内治安，而不准备用于防外。日本政府的这种想法表明，战败后的日本不想、也没有实力来建立一支强大的军队，此外这种

做法也与日本宪法相违背，而就算建立了一支几十万人的军队，面对强大的苏联军队也不起什么作用，到头来还要求助于美国。

1月31日，杜勒斯与吉田茂继续举行会谈，这次会谈双方集中讨论日本的安全防卫问题。杜勒斯强调说，日本必须承担本身的防卫义务，哪怕只占很小的比例，但可以以后逐渐增加，如果完全不承担防卫义务，那就等于说是美国代之承担防卫义务。而杜勒斯说他从杜鲁门总统那里得到的指示是：“美国已准备好在日本驻留军队，并希望获得驻军权，但并未说过美国准备承担保证日本的安全。不承担这种义务，我们保留在任何时候撤走军队的自由。”由于美国方面的压力，吉田茂终于作出了让步，表示在缔约后要充实并增强警察预备队和海上保安队，由保安厅这类的机关统一管辖。这个方案似乎使杜勒斯感到一定程度的满意。2月2日，在向美日协会发表的一次公开讲话中，杜勒斯也作出了一些让步。他说：“今天，美国拥有主要的威慑力量，但我们并不打算保留此种力量只限于保护我们自己。我们将遵守联合国宪章，准备把我们的力量在相互承担义务的基础上与其他国家的力量结合在一起，使这一保护我们自己的威慑力量也将保护其他国家。如果日本意欲保护自己以抵抗间接侵略，那么如果它愿意的话，也可以参加集体保护以反抗直接侵略。”杜勒斯的这番讲话实际上是在暗示日本政府，只要日本政府口头上作出防卫自己的承诺，并表示愿意付诸实施，那么美国可以向日本提供事实上的安全防卫保障。

2月3日，日本政府将两份备忘录正式递交给代表团，一份为《关于对日美安全保障协定的意见》，另一份为《重新武装的初期步骤》。在这两份备忘录中，日本政府除对“日美安全条约草案”提出一些具体文字性修改意见外，正式表示：在对日和约和日美安全条约生效的同时，日本将实施武装

《美国对外关系》1951年，第6卷，第833页，美方收到这份备忘录的时间是31日。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第857—858页。

吉田茂：《十年回忆》第3卷，世界知识出版社1963年版，第119页。

《当代日本》1951年1—3月，第123—126页。

计划。

在得到日本政府重新武装的保证之后，杜勒斯和美国代表团成员共同拟定了一份提交给总统的备忘录（亦称“临时备忘录”），分9部分：（1）绪论；（2）和平；（3）主权；（4）领土；（5）安全；（6）政治和经济条款；（7）战争赔偿；（8）解决争端；（9）总体意见和两个附件：对总体放弃战争赔偿之例外的详细说明；对争执条款的详细说明。这份临时备忘录实际是美国3月23日最新版本对日和约草案的原始稿。此份备忘录除报送总统外，还同时交给日本政府征求意见。2月6日，日本政府也准备了一份备忘录，对美国杜勒斯代表团所拟定的备忘录仅作了一些小的技术性修改建议就全部同意了。

2月5日，美日双方还共同起草了一份双边协定草案，这一草案即是后来签订的《日美安全条约》的原始稿，其主要精神甚至文字都被《日美安全条约》所采用。其主要内容有：（1）在对日和约和此条约生效之时，由日本授予，并由美国接受在日本国内及周围驻扎美国陆、海、空三军的权利。这种武装力量将用于保卫日本免遭外来武装进攻和在日本政府请求下镇压日本国内大规模暴动和骚乱。这种行动并不构成对日本内政的干涉；（2）未经美国事先同意，日本不得将任何基地给予任何第三国，亦不得将基地或与基地有关的权利、权力或权限，或陆海军驻防或演习权给予任何第三国；（3）美国的武装部队驻扎日本国内及周围的地位应由两国政府间的行政协定决定；（4）这个协定的废止应在两国政府一经确认已有联合国的办法或其他单独或集体安全的布置，可由联合国或其他方面圆满维持日本地区的和平与安全之时。

2月7日，杜勒斯在发给助理国务卿腊斯克的一封电报中称：“首相和他的下属业已表示接受临时备忘录、双边协定草案和处理有关在双边协定中给予美国行使在日本国内及其周围驻扎陆、海、空军权利的技术问题的行政协定细则。但尚未作出最后决定。”

5. 杜勒斯的国际外交努力与英美联合对日和约草案

在与日本政府达成基本协议后，杜勒斯又开始了频繁的国际外交行动。2月11日他首先飞往马尼拉，然后又访问了堪培拉和惠灵顿，与菲律宾、澳大利亚和新西兰等国首脑就对日媾和问题进行了谈判。菲律宾强烈要求从日本取得合理的战争赔偿，澳大利亚和新西兰主要担心的是日本军国主义复活的问题，要求对日本的军备、商船队、重工业加以严格的限制。杜勒斯虽然强调从日本征取赔偿是不可取的，而日本重整军备又是必要的，但仍无法说服他们。为了缓和这些国家对美国对日政策的不满，又能最大限度地实现美国在亚洲和太平洋地区的利益，杜勒斯提出了一个由多组安全保障条约连接在一起的美洲泛太平洋地区安全保障体系，即由美日安全保障条约、美澳新安全保障条约和美国与菲律宾缔结的安全保障条约所组成。这一设想到4月中旬时基本上固定下来。

杜勒斯2月25日返回华盛顿，27日向杜鲁门总统汇报，杜鲁门让他着手办理制订和约的工作。3月23日，对日和约草案拟定完毕，29日由美国政

《美国对外关系》1951年，第6卷，第856—857页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第856—857页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第869页页下注。

府将该草案提交给远东委员会各成员国讨论。草案共 8 章 22 条。在领土问题上，对朝鲜、台湾和澎湖群岛只提放弃主权但未规定其归属，而对于南库页岛和千岛群岛则提出归还苏联；日本的琉球群岛和小笠原群岛由美国实行战略监管；承认日本有权自卫，并未限制其军备；日本可以自愿加入集体安全体系，日本应被接纳进联合国，获贸易最惠国待遇等。

美国的和约草案遭到苏联、中国和印度的强烈谴责与反对，其他远东委员会成员国也纷纷提出不同意见。苏联在 5 月 7 日以备忘录的形式，对美国草案作出答复，并建议：（1）台湾、澎湖列岛应归还中国，琉球和小笠原群岛不应由美国监管，而作为日本领土留给日本；（2）为了日本的自卫，对武装部队可作出限制性规定；（3）日本不得参加旨在对付参加过对日作战国家的一切军事集团。中国政府也在 5 月 22 日发出照会，表示完全支持苏联政府的答复备忘录，并郑重声明：中华人民共和国是中国的唯一合法政府，如果没有中华人民共和国参加对日和约的准备工作，在远东就不可能有真正的媾和。

然而，对美国来说最重要的还是英国的态度，英国在欧洲国家中有着重要影响，英联邦成员国在远东委员会中又占有 6 个，因此，如果英国支持了美国的和约草案，就意味着欧洲多数国家和远东委员会多数国家都会转而支持美国的立场。然而，对美国非常不利的是：虽然英国在战时和战后作为美国的最重要盟友，两国维持着特殊友好关系，但在对日媾和问题上，英国却坚持自己的政策主张，早在美国首次提出对日媾和时，英国就坚持认为在亚洲和太平洋地区，潜在的主要敌人是日本而不是苏联。基于本国在亚洲的战略利益，英国主张制订根除日本战争能力，防止日本再次构成对亚洲和东南亚地区威胁的和约。朝鲜战争爆发后，英国认定是北朝鲜在苏联的支持下发动的进攻，故转而全力支持美国等组成联合国军进行干涉，同时也认定苏联变成了亚洲和太平洋地区的最大威胁，日本则转到了次要的位置。尽管如此，英国的对日媾和政策同美国相比，仍有很大的差别。特别值得注意的是，英国并不是被动地对美国的草案提出可否，而是坚持拟定自己的对日和约草案。4 月 7 日，英国政府虽已接到美国 3 月 23 日对日和约草案，但拒绝对其发表任何评论，而是独立地拟定了英国的对日和约草案，于 9 日交给美国驻伦敦大使馆。

英国草案与美国草案相比，主要分歧有：（1）英国草案的序言将中国列为“盟国”之一，第 23 条又特别提到了中国中央人民政府，这是由于当时英国已承认中华人民共和国；而美国只承认在台北的国民党政权。（2）英国草案在序言中提到了日本军国主义政权及其“战争责任”，美国草案有意回避了这个问题。（3）英国草案第四条规定日本应将台湾归还中国，而美国草案只提日本放弃台湾和澎湖列岛主权，但有意未提归属。（4）英国草案要求日本放弃对琉球和小笠原群岛的主权，美国仅提出交由美国监管。（5）关于赔偿问题，英方虽同意不再继续拆迁日本的工业设备作为赔偿，然而其草案第 23 条则指定应用日本的黄金储备作赔偿之用，第 28 条提出将日本在中立国和前敌国的财产转交给那里的盟国代表等。

《对日和约问题史料》，人民出版社 1951 年版，第 72—78、87—92 页。

《对日和约问题史料》，人民出版社 1951 年版，第 72—78、87—92 页。

美国国务院，《国务院公告》1951 年，第 17 卷，第 447—450 页。

纵观英国草案，其虽然在和平、主权及安全问题上与美国的观点相符，但在政治、经济和领土问题上与美国有很大分歧：英国仍倾向严惩日本，限制日本，主张在对日媾和问题上与新中国合作，而美国草案则倾向保护日本，援助日本，将日本拉入对华遏制的战略包围圈。英国和约草案显然是美国所无法接受的，英国和约草案的提出，给美国带来了很大的难题。杜勒斯4月12日在同英国驻美大使奥利弗的会谈中强调，美国与共产党中国政权的任何交往都是不可能的。至于台湾问题，杜勒斯也装作不知开罗宣言和波茨坦公告的精神，建议可否考虑实行“一定程度上的自治”，或在国际监管下实行中立。英国大使奥利弗对杜勒斯的意见未加可否，仅是说愿意向伦敦转达美国方面的意见。

对于英国的草案，美国方面感到很为难，故制订了两条对策，一方面，继续与英国，特别是与其高层的协商和谈判；另一方面也开始探讨如果英国不让步，对日媾和是否也可以把英国抛到一边去的可能性。4月11日，麦克阿瑟因在朝鲜战争中指挥不力和擅自行动，被解除了盟军最高统帅、联合国军总司令、远东总司令和远东美陆军总司令的职务，其职务由李奇微中将继任。由于麦克阿瑟在对日媾和和日本国内政策等方面具有重大影响，他的突然被解职，使日本各界大受震惊，日本政府方面也在猜测美国的对日政策，特别是对日媾和政策能否改变。为了稳定日本政局，也是要向日本政府了解对英国和约草案的反应，杜勒斯于4月16日再度访日。在与李奇微和吉田茂的会谈中，杜勒斯强调说：“美国的基本政策没有变，就像这经受住地震的房子，现在可以认为比以前更加巩固了。”杜勒斯的这番话，除了要消除日本人的心理疑虑外，还有给英国人听的含义，表示美国决心已定，不容更改的态度。在与盟军最高统帅部政治顾问西博尔德的谈话中，杜勒斯还提出：“在必要的情况下，如果没有英国，日本人是否也乐于缔结和约？”西博尔德回答说：“我们与英国还没有走到这条绝路上。”杜勒斯对此表示同意。从日本回国后，杜勒斯开始了频繁的活动，力求减少美英之间的矛盾。5月3日，国务院准备了两份重要文件，一份是《对日和约议事日程备忘录》，另一份是《英美联合和约草案》。

在有关对日和约议事日程的备忘录中，美国拟定的日程如下：

(1) 电传有关国家的大使馆，告之美国正在等待他们对美国3月份和约草案的评论。

(2) 答复加拿大5月1日的照会。

(3) 准备与英国代表团谈判时美国国务院所要讨论的问题：

a. 台湾方案。

b. 刚果盆地条约方案。

c. 有关被占领和破坏国家的战争赔偿方案。

d. 是否可以在最初的签字国中避免“中国”参加，留在和约签字后让日本人自己去处理“中国”问题。

e. 朝鲜在最初签字中的地位。

f. 英美是否需要在新达成的一致协议的基础上重新拟定一份和约草案。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第977—978页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第984、980页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第984、980页。

(4) 在收到其他国家的有关评论意见后，考虑与英国最后确定和约草案。预定这将在5月末或6月初在伦敦进行，在此前这段时间里，主要用于与澳大利亚和新西兰谈判缔结安全条约问题。

(5) 考虑和约签订大会的会址。

(6) 准备与国会外交关系委员会讨论以下主要问题：

a. 中国问题。

b. 朝鲜问题。

c. 台湾处理问题。

d. 萨哈林岛（库页岛）和千岛群岛的处理问题。

e. 琉球群岛的处理问题。

f. 和约签署的地点。

有关日美安全条约的问题，备忘录仅提出两点：

a. 确定条约最终文本，并将参谋长联席会议和日本最新意见考虑进去。

b. 使国会外交委员会完全明确该条约内容。

有关日美行政协定问题，备忘录也提出两点建议：

a. 推动五角大楼对这一问题尽早得出结论性意见；并考虑是采用详细还是笼统的协定条文对美国更为有利。

b. 这一协定是否需要日本人的认同，也许是当阿利森在东京时办理此事。

《英美联合和约草案》是美国国务院在未与英国方面协商的情况下，仅是简单地把英国和约草案与美国和约草案合在一起的草案，美国国务院这样做的目的是从宏观上来看，英美草案间到底存在多少共同点，存在多少不同点，而在不同点中，美国方面又可以做出哪些修改和让步；而哪些问题则是美国方面必须坚持而不能修改的。

5月16日，阿利森在同英国驻美大使奥利弗会谈时，提出了美国对英国对日和约草案的具体意见：

(1) 美国接受英国在处置战争罪犯上的立场。

(2) 美国接受英国有关渔业条款，但建议用“盟国”两字替换“国家”。

(3) 美国倾向于接受英国有关朝鲜将不作为一个签字国，但在和约条文中应给予朝鲜明确的权利的看法。

(4) 美国准备重新修改草案中有关民用航空业的条款，使之更符合英国的观点，并将其简单化。

(5) 美国同意日本必须放弃它在国际清算银行中董事的位置，但相信其股票出售等方面的问题可通过私下协商谈判解决。

(6) 美国认为日本在刚果盆地条约中的地位可参照意大利的情况处理。

(7) 美国不能从有关日本的黄金和稀有金属不能作为战争赔偿的观点上后退。

(8) 美国可以将英美草案中有关商业条约的条款改写成第13条，并接受英方缩短该条款的考虑。

(9) 正如阿利森向莫里森所指出的那样：美国希望重新将盟国放弃赔偿要求的段落纳入和约，并在相关条款中重新提出赔偿的时间限制。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1038—1039页。

“英美联合和约草案”1951年5月3日版，见《美国对外关系》1951年，第6卷，第1024—1036页。

(10) 美国仍在考虑它有关日本留在中立国和前敌国财产的处理问题。可能的建议是日本将这些财产转给联合国儿童基金会或类似的国际慈善组织，用于在亚洲由于日本军队造成破坏的部分的补偿。

(11) 美国赞赏莫里森声明中所提出的观点，即台湾的处理问题不放在对日和约中解决。

(12) 对于共产主义中国参加对日和约问题，可考虑无论是共产党还是国民党都不作为原始签字国，如果这一基本考虑被英国所接受，那么将由美国来考虑如何落实这方面的工作，以及如何发表这方面的声明。

阿利森的这些意见，实际上已基本概括了美国在对待英国和约草案问题上的主要立场。从意见的倾向上看，美国急于解决对日和约问题，愿意在一些并非重要的问题上，如经济、商业条款方面对英国作出让步，而在一些关键性问题上，如战争赔偿、中华人民共和国出席对日媾和大会方面，则坚持自己的立场，但力求寻找非直接对立的迂回方式来解决。美国方面的这一态度，一方面表明了英国在对日媾和问题上的重要地位，使美国无法绕开英国或失去英国的合作关系。本来美国重新武装日本，放弃战争赔偿，取消对日本经济限制的做法已引起了亚洲与太平洋地区广大国家的不满和抗议，苏联和中国更是坚决反对，在这种情况下，美国再失去英国等一些欧洲国家的支持，失去英联邦成员国的支持，这种对日媾和恐怕真的成为美国单独媾和了。另一方面也表明美国迫切要将日本纳入美国亚洲防卫战略圈的愿望。朝鲜战争爆发后，日本作为美国在亚洲兵工厂和战略基地的作用变得至关重要，美国从来没有像此时这样感到离不开日本，正是出于这种迫切心情，美国急于尽早缔结对日和约，与日本结束战争状态。5月17日，美国国家安全委员会所颁布的 NSC48/5 号文件《美国在亚洲的政策、目标和行动方针》，也正是表明了美国此时的这种心情。这份文件全面论及了朝鲜战争爆发后美国在亚洲行动的总体政策方针。有关日本部分，文件所规定的政策有：(1) 依据总统指令，要迅速着手进行对日媾和工作，并努力使更多的对日作战国家参加对日媾和；(2) 依据总统指令，媾和要与缔结日美双边安全保障条约同时进行，要尽快着手与日本进行这方面的谈判；(3) 援助日本，使之成为经济独立的国家，为美国和亚洲非共产党地区的稳定提供商品和劳务；(4) 媾和谈判期间应继续采取以下措施：a. 采取步骤，以便顺利从占领状态转入恢复主权状态；b. 帮助日本组织、训练和装备警察预备队和海上警卫队，使之顺利建立一个有效的军事制度；(5) 在媾和后应：a. 援助日本发展适当的军事力量。b. 援助日本大量生产日本及亚洲非共产党国家、地区所需要的低价军需品。c. 采取一切切实可行措施，使日本加入联合国和参加地区性的安全保障协定。d. 制订适当的心理计划项目，使日本民众远离共产主义而走向自由世界。

NSC48/5 号文件中所规定的对日媾和政策与 NSC13/2、NSC13/3 号文件中所规定的政策相比，并没有什么新内容，但从两个文件的用词来看，NSC48/5 号文件则表现出明显的紧迫感，文件中多次使用“迅速”、“尽快”、“紧迫”等词，表明了美国此时急于对日媾和的焦急心情。

5月28日，在与国务卿艾奇逊就杜勒斯访英准备工作和对日和约草案有

指莫里森 5 月 11 日所作的公开声明。

《美国对外关系》1951 年，第 6 卷，第 38 页。

关问题的一次会谈中，杜鲁门总统认可了“无论国民党当局还是中国共产党政权都不作为和约签字国”的作法，并认为这是一个“最明智的办法”。

杜勒斯在得到杜鲁门的明确态度后，于6月2日开始了他的伦敦之行。伦敦会谈于6月4日正式开始，英方谈判代表为外交大臣莫里森和国务大臣杨格。会谈中双方争论的焦点还是在前述的三个问题上，即：究竟由中华人民共和国还是由台湾蒋介石集团参加和约签署、台湾的“归属”问题和日本战争赔偿问题。

关于中国参加对日和约问题，英国对原草案作了一些让步，提出“在开始时中国不参加和约大会，但在和约条款中规定由远东委员会成员国中的2/3多数决定由哪个政府作为中国的合法代表，然后由该政府参加和约”。美国方面当然不会同意这个方案，因为英联邦成员国在远东委员会中有6个国家，再加上苏联和亚洲的一些国家，远东委员会2/3的多数成员国一定会支持中华人民共和国作为中国的合法代表参加和会。因此美国提出两个中国政府都参加对日和约的建议。英国政府表示无法同意，因为英国已正式承认中华人民共和国政府，如果让蒋介石政府参加和约“至少意味着确认它对台湾的权力”，这使英国无法接受，“并认为这样会使大部分亚洲国家，可能还有其他国家不参加和约”。杜勒斯最后还是提出了早已策划好的方案，说“还是由日本自己决定它同中国哪个政府打交道”。在没有其他更好可选择方案的情况下，英国方面最后还是同意了这个表面上是中立的，但实质是有益于美国的方案。因为由于美军在缔约后继续留驻日本，日美间订有安全条约和行政协定，日本仍处于美国的半占领状态，因此日本政府根本无法在选择中国哪一个政府上有自主权。后来，日本在美国压力下选择了同国民党政府缔约的道路。

对于台湾问题，英国方面建议，它应交还中国，同时由和约条款规定直到应由哪个中国参加和约解决以后，台湾才依法交给中国。但美国方面则仍采用“台湾主权未定”的办法，规定：“日本将放弃其对台湾及佩斯卡多尔列岛（指澎湖列岛）的主权。和约本身将不决定这些岛屿的前途。”

在战争赔偿问题上，英国为了最大限度地削弱日本，减少将来日本工业，主要是纺织品对英国传统市场的巨大冲击，故强调日本虽可不必继续拆迁工厂设备作为赔偿之用，但必须用国库中的黄金和贵金属作为战争赔偿；美国政府则解释说：日本库存的黄金和贵金属当时价值仅有不到2亿美元，为了稳定日元的经济地位，则必须保有一定数量的黄金，才能使通货膨胀率下降，美国在近几年来在日本花费和援助超过20亿美元，美国当然不愿意看到一方面美国资金不断涌入，另一方面，大量黄金、硬通货却用于支付战争赔偿。这实际上是等于日本拿美国的钱来赔偿他国的损失。由于在战争赔偿问题上，菲律宾、印度尼西亚等国的要求日益强烈，因此美国方面在有关条款中

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1051、1106页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1051、1106页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1051、1106页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1051、1106页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1051、1106页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1106页。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1106页。

加入了这样一种表述：日本必须支付由于其在战争中给盟国所造成的损害及苦难而产生的战争赔偿，但由于经济实力有限，只能提供“劳役”赔偿。

此外，在回避了中国这一敏感问题的情况下，美英双方还达成了一些互有让步的妥协：例如，英国不再要求以日本黄金储备作为赔偿，美国则同意将日本在中立国和前敌国的财产移交给国际红十字会，再分配给那些在集中营里惨遭日本折磨的盟军战俘；日本退出国际清算银行，放弃刚果盆地条约所授与它的各项权利。同时英国也不再坚持和约中关于战争罪责，禁止危险的民族主义组织存在的条款。

6月19日，英美双方经由各自国家政府的认可，发表了一份两国政府有关中国代表团和台湾问题的联合声明草案，称：“两国政府尚无法认定中国政府哪一方可以作为代表全体中国人民合法代表来签署这一协定，然而这一事实又无法造成对日和约延期的理由，尽早缔结和约是重要的。”“日本将来对中国的态度将留由恢复了主权和独立地位的日本自己决定。”“在将要签署的和约中，日本将宣布放弃对台湾和澎湖列岛的主权要求，条约本身将不决定这些岛屿的将来。”6月14日，也就是杜勒斯离开伦敦的这一天，英美代表团官方发言人宣称，杜勒斯先生与莫里森先生就和约草案的主要内容达成了完全一致的协议。在杜勒斯访英期间，他还对法国进行了短暂的访问，并取得了法国政府的支持。6月21日，英国内阁首先认可了经由杜勒斯和莫里森之手修订的英美联合和约草案，7月3日，美国总统杜鲁门也批准了该和约草案。杜鲁门甚至将草案看了三遍，对此大为欣赏。7月12日，英美联合和约草案在伦敦和华盛顿同时公布。最后由美国在7月20日通知有关国家于9月4日在美国旧金山召开对日和约签订大会，美国对日和约的准备工作基本完成。8月13日，将英美联合和约草案通过外交途径正式送交各国。

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1119—1130页。

《泰晤士报》，1951年6月15日。

英国外交部：《对日和平条约草案》，伦敦英王陛下文书局1951年版；《国务院公报》，1951年7月23日，第132—138页。

第五章 旧金山和会

一 旧金山和会的召开

1951年7月20日美国政府的会议邀请通知和8月13日英美联合和约草案均未送交中国政府，所以美国方面不必担心中国会在会议上造成什么麻烦，但苏联的情况则很难预测，杜勒斯曾设想，由于苏联政府曾于5月7日和6月10日两次关于对日和约问题致美国政府的照会中所提出的对日和约准备工作应由四国外长会议承担，中华人民共和国应参加对日和约的准备工作等原则性意见，以及限制日本所能保持的武装力量，外国军队不得在日本领土上驻留或设置军事基地等建议未能奏效，苏联可能会抵制参加对日和约大会，而这种结果正是美国政府所期望的。因为美国政府此时就可以向世界舆论解释说，我们已对苏联政府发出了参加和会的正式邀请，是他们没有来参加。

然而，同美国政府所期望的相反，在接到英美联合和约草案文本的当天，苏联政府就正式照会美国政府，表示苏联接受出席旧金山和会的邀请，并宣布由外交部副部长葛罗米柯为苏联代表团团长。这一决定使美国方面大失所望，为了能够阻止苏联代表参加旧金山和会，8月15日杜勒斯发表了一篇显然是讲给苏联人听的广播讲话，说什么派代表团参加；旧金山和会的任何国家都不得改变已经修订的草案文本，他说修订的和约草案文本是由那么多国家参加的11个月谈判的结果，它具有历史上最广泛的基础。8月16日，美国政府又致莫斯科一份照会，表示已收到苏联接受参加旧金山会议的照会，但为了避免日后发生误会起见，美国政府苦心孤诣地指出，这次会议旨在缔结并签署和约的最后文本，而不是重新谈判和约的条款。但是苏联政府并没有撤回它应邀赴会的照会，这就使美国政府想背着苏联等国政府而轻易通过对日和约的意图完全破产了。由于有苏联的参加，给美国对旧金山和会的准备工作增添了很大难度，因为不管旧金山和会是否要讨论和约，要堵住苏联代表团的嘴是办不到的，而其他参加旧金山和会的国家，其中多数本来就对美国独掌大权，以及和约中有关未限制日本军备和未明确规定日本战争赔偿数额等内容不满，如果苏联的反对意见在会上引起共鸣，美国精心策划的旧金山和会可能会流产。对此，美国慌忙与菲律宾、印度尼西亚等亚洲国家联系，向其说明虽和约中原则上放弃战争赔偿，但不排除和约签订后，个别国家采取单独同日本谈判索要赔偿的方式。同时，美国方面还授意日本政府，让日本政府向亚洲一些坚决索要战争赔偿的国家主动表示：和约签订后，日本愿马上进行赔偿的谈判等，但暗中却告诉吉田茂政府，不要与任何国家讨论赔偿数额问题。为了使澳大利亚、新西兰、菲律宾等国不为日本将来可能造成的侵略威胁担心，8月30日，美国与菲律宾签署了美菲共同防御条约；9月1日与澳大利亚、新西兰签署了美澳新条约等。在美国这一番苦心经营下，旧金山对日和约大会于1951年9月4日在旧金山歌剧院召开。出席会议的共有包括日本在内的52个国家的代表，艰苦抗战八年、蒙受最大战争牺牲

自1951年3月，美国制订出和约草案，分发给远东委员会各成员国以后，美苏间交换草案、备忘录共有10次之多，但苏联政府所提的任何一条建议，美国方面均未采纳。美国采纳的修订意见，主要来自于英国。美国国务院：《国务院公报》1951年3月27日，第348页。

的中国合法代表——中华人民共和国却因美国的阻挠未能出席会议，南斯拉夫、印度和缅甸虽接到邀请，但拒绝到会。

9月5日正式会议一开始，苏联代表葛罗米柯就以声明的形式提出修正案，主要内容有：日本应承认中华人民共和国对满洲、台湾、澎湖列岛与西沙群岛的全部主权；日本也应同样承认苏联对南库页岛和千岛群岛的主权；应承认日本对琉球群岛和小笠原群岛具有与日本本土同样的主权；一切外国军队应不迟于和约生效后90天内撤离日本，以后在日本不得有外国军队与外国军事基地；日本应对它的军事行动所造成的损失负赔偿责任，赔偿数额及偿付方式与办法由有关国家包括战时由日本占领的国家协商决定；日本应保证不加入针对对日作战国家的任何联盟或任何军事同盟等。大会代理主席、美国国务卿艾奇逊则无理地裁决苏联的提议超出了程序范围，不予讨论。但问题是：此时大会还没有通过英美两国政府所提交的大会“议事规程”，也就是说这时既没有正式的大会主席，也没有规定大会要讨论什么，不讨论什么。此后，会议审议了美英两国政府提交给大会的“议事规程草案”，首先规定这是一次缔结和签订条约的会议，而不是就和约重新开始谈判；不允许对和约草案提出修正案；会议主席由美国代表团团长艾奇逊担任，每个代表团的发言不得超过一小时，凡未经会议主席认可者不得发言等。这种议事规程纯粹是为了防止苏联等国对和约提出反对意见而订立的。该议程虽遭到苏联、波兰和捷克斯洛伐克等国强烈反对，但仍在大会上被多数票通过。通过了议事规则，则意味着大会完全在美国人的控制之下，以后的程序也按照美国的安排发展下去了。

在与会其他国家的大会发言中，澳大利亚、菲律宾、荷兰、印度尼西亚等国的代表都对和约中的赔偿条款表示强烈不满，英国代表则为其在制订和约时所采取的立场进行辩护，称正因为这样，

签订和约才不至于无限期地拖延下去。埃及代表则建议删去缔约后美军留驻日本领土一节中的内容，这一建议得到叙利亚和沙特阿拉伯代表的支持。捷克斯洛伐克和波兰代表则揭露了美国策划了这场单独媾和的阴谋。

9月7日晚8点一刻，在各国代表发言结束后，吉田茂代表日本政府在大会发表了演说，他着重谈了三个问题：第一，关于领土问题，吉田茂表示他虽赞赏美国和英国代表所作的对琉球群岛和小笠原群岛先由美国托管的发言，但更希望在不久的将来，这些岛屿的行政管理权将归还给日本人民；吉田茂不承认日本曾用侵略手段取得千岛群岛和萨哈林岛（即库页岛），认为这是在日本投降后不久的9月20日，苏联单方面划入自己版图的。齿舞、色丹等岛屿也被苏联占据了。第二，关于经济问题，吉田茂辩解说，

日本通过和约将失去45%的“领土”，这些地区的资源也将同时失去，在海外的巨额资产将化为乌有。因此怀疑日本是否还有能力支给特定的同盟国一些国家的赔偿。第三，关于日本尚留在外国的日本公民遣返问题。

9月8日，也就是会议最后一天，葛罗米柯又作了一次尝试，想使会议接受苏联的和约修正案，但被会议主席艾奇逊以不合会议程序而否决了。接着大会举行了对日和约签字仪式，参加会议的52个国家中、包括日本在内的49个国家在和约上签了字，苏联、捷克斯洛伐克和波兰代表拒绝签字。

旧金山对日和约正式文本共7章27条。与1951年3月底美国单独制订

的和约草案 相比，主要内容和差别有：第一章是规定和约生效时战争状态即告终止。最后文本“乙款”规定“各盟国承认日本人民对日本及其领海有完全的主权”，是根据印度尼西亚的意见要求而加入的。

第二章是规定领土方面的条款，与美国3月份和约草案相比，美国草案中原第二章“主权”方面的内容已在最后文本第一章中体现，故删去，最后文本增加了“日本承认朝鲜之独立”的内容，这是英国草案中提议增加的。最后文本还增加了“日本放弃对太平洋岛屿（加罗林群岛、马绍尔群岛及马里亚纳群岛）的一切权利；放弃对南极洲任何部分以及南威岛和西沙群岛的一切权利；在美国草案中原有“日本将库页岛的南部及其附近一切岛屿归还苏维埃社会主义共和国联盟，将千岛群岛移交苏联”。而在正式文本中则同对中国领土台湾和澎湖列岛的处理方法一样，一律只提日本放弃主权，而不提归属，这是美国在这一问题上所采用的策略手法，为日后这些岛屿的主权归属留下了后遗症。

第三章为安全条款。这一章主要原则均包括在美国草案中，即“用和平方式解决争端”，放弃一切侵略行为，不使用或威胁使用武力。但承认“日本作为一个主权国家”，“具有单独的或集体的固有自卫权利”，“并自愿加入集体安全协定”。在最后文本中，为争取与会多数国家的赞同，特别加上了“盟国各占领军，应于本条约生效后尽早撤离日本，最迟不得超过90天”。但为了能使缔约后美军能继续留住日本，后面又加上了“但本款规定并不妨碍外国武装部队依照或由于一个或一个以上的盟国与日本业已缔结或行将缔结之双边或多边协定而在日本领土上驻扎或留驻。”

第四章政治与经济条款。美国草案在这一章中规定得较笼统，在参照了英国草案后，为了能换得英国政府在中国代表权和台湾问题上的让步，美国在这一章中较多地采纳了英国的提法，如宣布由日本放弃作为下列条约签字国的一切权利：1919年9月的圣日耳曼条约；1936年7月蒙特勒海峡公约；1923年7月洛桑条约的第14条等。日本愿与盟国迅速举行谈判，以便达成关于规定或限制公海捕鱼及保护与发展公海渔业的双边或多边协定。

第十条规定了日本放弃在中国的一切特权与利益。后面又根据英国草案的内容，加上了“包括由于1901年9月7日在北京签订之最后议定书及其所有附件、补充照会与文件所产生的一切利益与特权”。

第十一条有关战犯的赦免、减刑或假释的规定，则有很大变动，在3月份美国草案中规定：凡远东国际军事法庭判处各犯的此类案件需经代表法庭的多数国家政府同意，方可采取上述行动。和约最后文本则说仅需“代表法庭的一个或几个政府的同意”。这明显暗示，日本政府只要征得美国政府的同意，就可以对远东军事法庭判刑的战争罪犯进行豁免或减刑和假释。

第五章主要是涉及有关战争赔偿的规定与要求。在美国3月份和约草案中，对日本战争赔偿问题的表述非常含糊。首先草案称“日本无力以那些可以使日本维持生存经济的黄金、现金、财产和劳役当作支付手段，以履行其

美国对日和约草案见《对日和约问题史料》，人民出版社1951年版，第79—86页。《旧金山和约》见《日本政治概况》，中国社会科学出版社1984年版，第364—379页。下文中有关上述两个文件的出处均在此。

美国草案在提及库页岛南部时用了“归还”一词；而在提及千岛群岛时，则用了“移交”一词，这表明了美国政府对这两个岛屿和群岛主权的不同看法。

对盟国因战争而带来的损失而应给予的相应赔偿”。然后又说：“盟国的赔偿要求将应由盟国没收其海外资产来补偿。”简言之，美国3月份的和约草案是在讲，除了已被盟国没收的海外资产外，日本已无赔偿义务了。当然，这种变相取消日本战争赔偿的草案无法得到远东委员会多数成员国的认同。为此，美国在与英国政府协商后，在6月14日所提出的英美联合和约草案中，对战争赔偿问题作了较大修改，这也是对英国曾坚持要求日本用黄金等贵金属来支付战争赔偿而作的一个让步。联合草案有关战争赔偿的条文是这样写的：“各盟国认识到，尽管日本在原则上必须对其在战争中所引起的伤害和痛苦给予受害国以赔偿，但如欲维持其生存经济，又要履行其他义务，日本则缺乏向盟国同时支付赔偿的能力。”然后又表示：“日本愿尽快与那些愿意而其现有领土曾被日军占领并曾遭受日本损害的盟国进行谈判，以求将日本人民在制造上、打捞上及其他工作上的服务，供各盟国利用，作为协助赔偿各国修复其所受损害的费用。”这个联合草案实际上反映了美国关于日本战争赔偿政策的又一个重要变化，即：从原则上放弃对日战争赔偿要求，但仍允许个别国家在签订和约后用双边谈判的方式，获得日本的劳务赔偿。

英美联合对日和约草案公布后，多数亚洲国家仍对其存有异议，特别是对其未规定赔偿数额和劳务赔偿的支付方式感到不满。因此，在提交大会的最终和约文本中，对上述文字又进行了一些技术性修改：“兹承认，日本应对其在战争中所引起的损害及痛苦给盟国以赔偿，但同时承认，如欲维持可以生存的经济，则日本的资源目前不足以全部赔偿此种损害及痛苦，并同时履行其他义务。”因此，“日本愿尽速与那些愿意谈判而其现有领土曾被日军占领并曾遭受日本损害的盟国进行谈判，以求将日本人民在制造上、打捞上及其他工作上的服务，供各该盟国利用，作为协助赔偿各该国修复其所受损害的费用。此项办法应避免以增加的负担加诸其他盟国。当需要制造原料时，应由各该盟国供给，借免以任何外汇上的负担加诸日本。”

对日和约最后文本上这段表面上极为平常的文字，暗藏着许多危险的陷阱。首先，和约赔偿条款用领土是否被日本占领作为限制条件，把苏、英、法、加拿大、澳大利亚、荷兰、新西兰等多数对日作战国家排除在应得赔偿的国家行列；其次，和约并未规定赔偿数量和起止期限，这就为日本后来在谈判中增加了两张王牌，使赔偿谈判按照日本人自己制订的时间表进行；第三，和约把赔偿支付形式仅限定在劳务赔偿上，意在减少索赔国的索赔动力。众所周知，亚洲许多国家劳动力过剩，本国劳动就业压力很大，所以并不欢迎接受日本这种劳务赔偿，更何况这种赔偿又要经过马拉松式的艰苦谈判才有可能获得。日本后来正是利用其中的条款，用十几亿美元的战争赔偿，应付了它在战争中给亚太地区各国人民所带来的数千亿美元的直接损失。

正是由于上述原因，旧金山和约的多数签字国放弃了战争赔偿要求。一

《美国对外关系》1951年，第6卷，第1125—1126页。

据国民党政府统计：中国在1937年7月至1945年9月因日本侵略战争死亡的军民总数为890万人，负伤者为947万人，失踪13万人。直接经济损失为311.3亿美元（1937年价格，下同），战费损失41.6亿美元（不包括解放区和台湾省）。国民政府档案[1（89）]，转引自台湾《明报月刊》1994年8月号；据胡绳主编；《中国共产党的七十年》中材料：中国军民伤亡人数在2100万以上，财产损失和战争消耗达1000亿美元（其中直接财产损失约600亿美元）；印度尼西亚、菲律宾、缅甸三国计算其战争直接损失达320亿美元（1945年价格）。

些受日本侵略战争破坏严重的亚洲国家，则开始了与日本艰苦而又漫长的索赔谈判历程。旧金山和约规定由日本与各坚持索赔的国家谈判解决赔偿问题，但同时又没有任何强制措施来约束，这使日本在事实上掌握了赔偿的决定权。旧金山和会召开前，在美国的压力下，加之日本也想尽早结束被占领状态，日本曾向许多亚洲国家表示和会后马上就开始赔偿谈判。但直到 1952 年底，日本政府却把这些许诺“忘”得干干净净，并没有向任何国家作任何准备赔偿的表示。

第六章是有关争议之解决的条款，这一部分，美国 3 月和约草案的条文基本上搬到最后文本中，未作大规模变更。

第七章为最后条款，主要规定和约生效、保存以及和约签署后须经各国（包括日本在内）所在国立法及相当权力机构批准后生效。在 3 月份美国草案中有：“日本不与任何国家订立和平协议或军事赔偿的协议——其所给予该国的优例超过本条约所给予参加国之优例者。”而最终文本则改为：“倘日本与任何国家成立一媾和协议或战争赔偿协议，给予该国以较本条约规定更大的利益时，则此等利益应同样给予本约之缔约国。”

旧金山和约的签署，从理论上承认了日本的领土、主权和独立，但对日本来说，却并非如此，首先是中国、苏联、印度、印度尼西亚、缅甸等国家均未签署和约，这就意味着该和约称不上是一个全面媾和的有效文件，日本也就仍与上述国家处于战争状态。其次，日本的主权仍处于美国的“半控制”下。和约在行文中规定“承认日本国家的完全主权”，但在实际上，美军仍以其他借口继续留在了日本，并具有干预日本国内事务的权力；第三，美国通过继续使用冲绳、小笠原群岛的军事基地来为其全球战略利益服务，但同时又不承担防卫日本的义务，一方面驻日美军有使用日本军事基地的权力，另一方面又表示不承认防卫日本的明确义务，拥有随时将军队撤出的权力。

和约在经济上则围绕一个中心点，这就是增加美国对日本经济的投资和援助，尽量减少支付战争赔偿，以避免美国援助日本计划负担过重；把日本完全纳入以美国为首的世界经济体系中。

二 日美安全条约的签署

在旧金山和约签字后 5 小时，在旧金山美军第六军司令部举行了日美安全条约的签字仪式。美国方面参加签字仪式的有国务卿艾奇逊和国务院高级顾问杜勒斯，日本方面只有吉田茂参加。正式签字的日美安全条约与 2 月 5 日日美双方讨论的草案几乎没有区别，由序言和五条正文组成，其基本要点是：

（1）在序言中提出由于和约生效后，日本武装被解除，无力自卫，而和约承认作为自主国的日本有权参加集体安全的协定，同时联合国宪章中确认一切国家都有单独和集体自卫的自然权利。因此，作为临时措施，日本希望美国将其武装部队保持在日本及其周围。美国愿意照此办理，“但希望日本日益对它的自己防卫负责，抵抗直接或间接的侵略”。

（2）根据条约的第一条，日本给予美国以在日本国国内及其周围驻扎陆海空军的权利，这些部队将用以协助保卫远东的国际和平与安全，并为日本

印度尼西亚参加了旧金山和约，并签署了和约文本，但其立法机构在讨论时，由于赔偿等问题不明确，而没有批准。

的安全抗击外来的武装进攻。美国驻军亦可用于“应日本政府紧急要求去平定日本国内由于外来的一国或几国的煽动或干预所引起的大规模暴动和骚乱”。

(3) 规定未经美国事先同意，日本不得将任何基地或任何种类的军事权利给予任何第三国。

(4) 规定美国武装部队驻扎在日本国内的细则应由美日两国政府随后签订的行政协定决定之。

(5) 规定两国政府将来认为“已有联合国的此类安排付诸实施，或有其他个别或集体的安全部署由联合国或其他方面令人满意地提供保卫日本地区的国际和平与安全”，则日美安全条约即应停止生效。

旧金山和约和日美安全条约是美国对日媾和政策两个不可分割的组成部分，它满足了美国军方确保日本安全以及美军在日本的军事基地等方面的要求，也符合美国政府对日媾和，结束与日本的战争状态，将日本拉入美国阵营的战略目标。但是由于日美安全条约仅是一个较笼统的条约，有关美军驻扎日本的具体问题都没有涉及，那么美军由缔约前的占领状态转变成缔约后的据约驻扎状态，如美军应在日本何地驻扎多少，美军的行动应经过什么手续，以及驻日美军的费用，美军人员与日本法律及日本国民的关系等问题的规定等，都需要有一个协定加以规定。

三 日美行政协定的签订

根据日美安全条约第三条规定，美国和日本之间要缔结一项行政协定，以决定管理驻日美军的细则。关于这个“行政协定”，

早在杜勒斯2月访日时就已有基本框架，特别在用词上下了一番功夫。美方原准备使用“Executive Agreement”一词，即美国总统未经国会而与外国政府所签订的协定。但这种协定在日本法律中是不存在的，所以如采用美方用词，就需要在日本先确认一下，这种协定是否需要日本国会批准，由于协定本身集中于美军在日本的权利和法律地位等问题，日方极有可能认定该协定需经日本国会批准生效，那就极有可能在国会无法通过。为了避免这种不必要的麻烦，艾利逊建议使用“Administrative Agreement”(“行政协定”)一词，这样从标题上来看，就不同于美国所特有的那种协定了，而日本也就可以避开国会的批准，由政府内阁直接执行。

在和约签订之前，日本方面曾提出是否可以维持在北大西洋公约组织成员国之间签订的关于外国军队地位的协定水平上，当然，这种考虑是从维护日本主权国家地位的想法出发的，美国方面为了维持其在日本的特权，也就很坚决地拒绝了日本方面的方案。

对日和约和日美安全条约签署后，日美行政协定的签署及美军在日的驻留成为当务之急。1952年年初，美国国务院和国防部经过详细讨论后，于1月18日向杜鲁门总统提交了一份有关缔约后美军在日驻留问题的长备忘录，全面论证了美国在与日本进行有关签署日美行政协定所持的原则立场。同时，将国务院与国防部之间的分歧意见提出来，交由总统裁决。

备忘录首先肯定日美行政协定是日美安全条约的一个补充，由于这个原因，鉴于日美安全条约已递交参议院，故两部建议该行政协定也应作为附件递交参议院，便于参议院通过日美安全条约。建议将美国方面在12月底拟定

的行政协定草案作为美方与日方政策谈判的基础。

在犯罪裁判问题上，国务院与国防部有不同的看法，国务院认为应依照北大西洋公约成员国间军事力量驻扎所采用的办法，不索要治外法权，但国防部则认为驻日美军必须拥有治外法权。国防部提出必须拥有治外法权的理由主要有三点：（1）在日本国内仍有对美国持有敌意的势力，如果他们执掌权力，就会利用司法部门作为迫害驻日美军的工具；（2）日本与美国在法律、制度甚至文化上都存在巨大分歧，如将美军罪犯交由日本法律部门审理，则可能会因为道德、文化和传统不同而带来误判或错判。（3）日本正处在“前线”，从某种意义上来看，日本的前线地位要比德国还重要，因此，驻日美军实际是正处于前线位置，而在“前线”犯罪，均由军事法庭审理。

国务院认为不应有治外法权，其理由主要有：（1）自美国宣布独立以来，公众政策就反对军事上的治外法权；北大西洋公约组织成员国多数也反对这种特权；（2）日本人在历史上就有对西方人的成见，如果驻日美军在缔约后仍有治外法权，会大大影响美军与日本人民之间的友谊；（3）整个非白人世界都在注视我们与日本人的关系，如果与日本人关系紧张，会直接影响美国在亚洲各国人民心目中的形象。

1952年1月22日，国务院与国防部依据双方所达成的一致意见，重新拟定了一份日美行政协定草案。草案最后采纳了国防部的意见，决定驻日美军拥有治外法权。当美国政府已就这一问题达成一致后，就派新提升为副国务卿的腊斯克作为总统的特别代表到日本进行有关行政协定方面的谈判。日本方面的首席代表是国务大臣冈崎胜男。双方从1月29日开始谈判，由于行政协定规定美军驻扎日本的条件直接与驻日美军和日本人的地位和待遇相关，其中又涉及许多具体操作的问题，谈判进展相当缓慢。由于谈判是在秘密状态下进行的，因而引起了日本国会中各反对党的不满和愤慨。2月24日，国会各反对党议员发表了一个联合声明，谴责政府，要求立即停止就这个问题进行辩论，3天后又在国会中提出对冈崎胜男的不信任案。

美日双方共举行了11次正式会议和20次专门委员会会议，终于在2月28日正式签署了《日美行政协定》。该协定由序言和29条正文组成，同时对关于具体设施及区域的协定而设置筹备小组的有关附件进行了换文。美军保留了许多原作为占领军而带来的特权。协定规定：

（1）允许美国使用日本国土上的“必要的设施及区域”和在“日本国内的任何地方”设立陆海空三军军事基地，并由日本分摊驻日美军费用。

（2）日本政府要与美军紧密配合，向美军提供气象和地震方面的资料；美军享有优先使用日本政府所有或由其调度和控制的一切公共设施和劳务的权利。

（3）美国驻日武装部队人员、文职文员及其家属（不包括日本籍家属）不论在基地内或基地外所犯任何罪行，均不受日本法律制裁，一切按美国法律或交由美国军事法庭审理。

（4）一切为美军公务使用而进口的货物均免缴关税，美军及其随从人员为军队工作而获得的收入免缴所得税。

（5）美军人员不受日本护照和签证法的约束，也不受有关外侨登记和管

《美国对外关系》1952—1954年，第14卷，第1095—1098、1103—1110页。

《美国对外关系》1952—1954年，第14卷，第1095—1098、1103—1110页。

理条例的约束。

(6) 设置联合委员会作为实施该协定的协商机构，由美国和日本各派一名代表组成，遇有在日本区域内发生战事或受到战事的紧迫威胁时，美国政府及日本政府应立即共同磋商，以期采取必要的联合措施以防卫该区域。

四 日台条约的签订与对日和约的生效

旧金山和约和日美安全保障条约以及日美行政协定签署后，根据美国宪法，美国政府所签署的这些条约都需经美国参议院批准后生效（日美行政协定虽不需经参议院批准，但它是日美安全保障条约第三条内容的外延，如日美安全条约不生效，日美行政协定就失去了存在的依据）。依据旧金山和约第七章第二十三条和第二十四条，该和约必须在经过“包括作为主要占领的美国在内之下列过半数国家”的批准，并将“所有批准书存美利坚合众国政府”后，才能正式生效。这就是说，如果美国参议院不批准旧金山和约，哪怕其余 47 个签字国都已批准旧金山和约，该和约也无法生效，日本也就无从获得主权和独立。

然而，美国参议院迟迟不予以批准。参议院推迟批准旧金山和约的主要原因有以下几点：

(1) 日本政府选择哪一个中国政府作为媾和谈判对象的问题。在旧金山和会之前，美英两国政府在这一问题上陷入困境，最后按杜勒斯的方案把这一问题留到缔约后由日本政府来选择。杜勒斯之所以提出这一方案，是因为在 1951 年 5 月 19 日，日本政府外交次官井口贞夫向盟军最高统帅部政治顾问西博尔德转达了吉田茂政府的态度：“日本政府在任何情况下都不希望与中共政权签署和约。日本政府基本上希望与中国国民党政府媾和。”美国国会当然想等这一问题朝着美国所设定的方向发展，也就是日本与台湾当局签署和约后，才最后批准和约生效。

(2) 美国必须等待日本国会批准该和约后，才能批准，这是一个正常的运作程序。

(3) 美国必须等待包括英国在内的多数国家批准该和约。英国方面在旧金山和会之后也在活动，主要是游说日本政府在等待旧金山和约正式生效、日本获得主权地位后再来自行决定与哪一个中国政府谈判媾和，英国政府认为这样日本就会选择中华人民共和国政府。另一方面，英国外长莫里森也向杜勒斯表示：完全承认国民党当局有权代表整个中国，将会引起强烈反对，英国方面批准和约就有困难。正是由于英国方面是否会批准和约出现问题，美国国会一定会等待英国方面的态度明朗化，或在英国批准和约后再考虑自己是否批准和约。

1951 年 11 月，日本国会正式批准了旧金山和约，英国也在 12 月批准了和约，这增加了英联邦成员国照此办理的可能性。但和约生效关键在于取得美国参议院出席参议员投票的 2/3 以上的赞成票，美国参议院坚持一定要等到日本政府在与哪一个中国政府谈判媾和有明确态度后方举行投票。

西博尔德致国务卿电报，《美国对外关系》1951 年，第 6 卷，第 1050 页。

《美国对外关系》1951 年，第 6 卷，第 1344 页。

然而，日本政府在缔结和约后，对台湾的态度十分冷淡，日本政府和经济企业界十分清楚：中国大陆的资源和市场对日本来说是至关重要的，为了美国的利益去讨好台湾，失去中国大陆的资源和市场，对任何一位现实的政治家来说，都是一种致命的错误。1951年10月，吉田茂在国会发表演说时就指出：“日本将必须从一个现实主义的民主国家的立场决定是否承认中华人民共和国。目前，政府正在考虑同哪个国家开启贸易关系以及在上海设立商务办事处的问题。”¹

得知吉田茂在国会的上述讲话之后，美国政府感到了情况的危急，慌忙派杜勒斯再次访日，向日本政府说明这一问题的严重性，陪同杜勒斯访日的还有参议院外交委员会远东事务小组委员会的参议员亚历山大·史密斯和约翰·斯帕克曼。这种人员安排也是在向日本政府表明，参议院在批准对日和约问题上所处的重要位置。

12月13日，杜勒斯与吉田茂开始正式会谈。会谈中吉田茂仍不肯作出与台湾当局进行媾和谈判的明确承诺，反而对杜勒斯说：“中国问题用武力是解决不了的。自由世界各国应该扩大和中国的接触，使共产党控制下的人民感受到自由世界国家的自由气氛。由于日本与中国同文同种，它比美英两国更能实现上述目的。”

吉田茂的这种态度使杜勒斯感觉到，单靠说服已难使日本政府就范，于是匆忙结束会谈，准备在会下进行周密计划，压日本政府屈服。12月18日，杜勒斯与吉田茂在东京举行第二次正式会谈，这次会谈杜勒斯是做好充分准备而来，故先发制人地对吉田茂说，日本政府如果不与台湾当局进行媾和谈判，美国参议院将很难批准旧金山对日和约。接着，杜勒斯把一份早就准备好的文件拿出来，说这是他为日本政府拟订好的信稿，“基本上体现了日本目前的立场”。信稿的内容他已同两位随同而来的参议员商量过，两位参议员建议最好以吉田茂的名义发表。在吉田茂接过杜勒斯代为其所写的信稿后，杜勒斯又强调说，此信件暂时保密，要到1952年1月英美首脑华盛顿会议后才可公布。

吉田茂对杜勒斯的这种做法很不满意，但杜勒斯拿美国参议院不批准对日和约相威胁，这使吉田茂感到很难处理，因为对日和约不获批准，日本的主权就不能恢复，这迫使吉田茂终于决定在这份文件上签字，于12月24日寄送华盛顿，这就是著名的“吉田书简”。书简全文如下：

“亲爱的杜勒斯大使：当日本国会参、众两院就对日和约和日美安全条约进行辩论时，有关日本未来对华政策进行了许多质询和声明，由于有些声明中有些部分被断章取义地引用，进而造成了误解，故我想解释一下：

日本政府最终愿采取全面措施，与自己的近邻中国在政治上和平相处，商业上相互往来。

当前，我们希望有可能与中华民国的国民党政府发展这种关系。国民党政府拥有联合国席位，在联合国内拥有发言权和表决权，对若干中国领土行使着实际的行政管辖权，并与联合国多数成员保有外交关系。基于此点，我国政府经中国国民党政府同意后，于1951年11月17日在福摩萨设立日本政府海外办事处，该办事处是对日和约生效前，日本与其他国家允许建立的最

¹《国际事务季刊》第60卷，第2期，1984年，第255页。

²《美国对外关系》1951年，第6卷，第1444页。

高形式的办事机构。这一办事机构的设立反映了我国政府乐于同中华民国的国民党政府发展关系。如果国民党政府愿意，我国政府准备尽快在法律程序允许的情况下，根据多边对日和约的原则，同这个政府缔结正常的外交关系。这一双边条约的条款将适用于中国国民党政府自前或以后可能所实际控制的领土范围。我们将马上与国民党政府探讨这个问题。

关于中国的共产党政权，联合国已经谴责它是侵略者，还建议采取一些措施来反对该政权。对此，日本政府目前是同意的，并准备在多边对日和约生效后，根据该条约第五条 A 项第三款的规定，继续采取这种态度。根据这项规定，日本承担的义务：对于联合国依据其宪章规定而采取的行动，应尽力予以协助，并在联合国对任何国家采取防止或执行行动时，对该国家不得给予任何帮助。此外 1950 年在莫斯科缔结的‘中苏友好互助同盟条约’，实质上是一个旨在反对日本的军事同盟。事实上，有很多证据表明：中国共产党政权正在支持日本共产党谋求用暴力推翻日本宪法制度和现任政府的计划。鉴于上述考虑，我可以向您保证：日本政府并没有与中共政权缔结双边条约的打算。”

1952 年 1 月 16 日，美国公布了“吉田书简”，这在日本国内引起了很大震动，国会中左翼议员谴责吉田茂出尔反尔，屈从于美国的压力。国会中一些代表大企业集团的议员们也批评吉田茂使日本失去了与中国大陆进行经济交往的机会。英国也表示气愤，为了平息英国议会议员们的愤怒，艾登解释说：英国政府已向华盛顿和东京反复申明英国的观点，即日本与中国之间的关系应在全面和约生效后让日本政府去决定。现在看来，吉田茂先生被迫预先作出保证，只同台北而不同北京打交道，以便确保美国参议院能批准旧金山和约。

2 月 17 日，日本派以河田烈为首的谈判代表团抵达台北，与“外交部长”叶公超开始举行媾和谈判。日本此时仍准备与台湾签订普通的友好通商条约，但美国方面又施加影响，表示只有与台湾签订正式和约，旧金山和约才能在参议院获得通过。这使日本方面终于放弃了其他念头，与台湾签订了《中日和平条约》（以下简称《日台条约》）。4 月 28 日下午 3 时，达成协议，共包括“和约”一件、“议定书”一件、“换文”两件、“同意记录”一件。

在日台条约签字后的 7 个半小时，美国宣布旧金山和约正式生效。旧金山和约及日美安全保障条约和日美行政协定构成了一组相互联系的条约体系，即人们通常所称的“旧金山体制”，日本在形式上恢复了主权，结束了美国对日本的军事占领状态，并使作为美国盟友的日本获得了重返国际社会的机会。但实际上，由于媾和行动结束了远东委员会的存在，把其他盟国在管制日本问题上仅有的、形式上的发言权也取消净尽。不仅如此，更重要的是这些条约和协定，使日本变成了美国在亚大地区永久性的最大军事基地，为它在这一地区的侵略扩张活动效劳，并以“合法”的形式使日本处于不平等的地位之上；而美国既没有失去干涉日本内政的权力，又可长期使日本处于被美军的半占领状态。

《美国对外关系》1951 年，第 6 卷，第 1466—1467 页。

《下院辩论》第 5 辑，第 495 卷，第 165—168 栏。

第六章 半占领时期美国对日政策

一 旧金山和会后美国对日政策的总体构想

1. NSC125 号文件

旧金山和约生效后，美军结束了对日本的军事占领和管制，尽管根据日美安全条约和日美行政协定，美军仍可以继续留驻日本，但是其留驻的性质和身分则完全改变了，甚至连名称也改为“驻日美军”。在正常的情况下，驻日美军也不得干预日本的政治、经济和社会生活。从另外一个角度来讲，旧金山和约生效之后，日本摘掉了战败国的帽子，后来又加入了联合国，开始以主权国家的平等身分参与世界事务，日本政府的头上再也没有了“盟军最高统帅部”这个“太上皇”。美国虽可以通过政治、经济和外交途径来影响日本，但却无法像战后占领时期那样对日本政府和日本国民来发号施令了。

面对这种变化了的新形势，美国政府也必须尽快适应，并制订出相应的对日政策来。早在 1951 年底，杜鲁门总统就指示国务院和国防部研究制订一份对日政策的草案来。按照杜鲁门的指示，国务院代理国务卿詹姆斯·韦布和国防部长罗伯特·洛维特完成了这个任务，于 1952 年 2 月 15 日向杜鲁门总统递交了一份《对日临时政策》备忘录，备忘录附有两份文件：一份为《对日临时政策》（即总统备忘录）；另一份是发给美军远东司令部驻日美联合委员会首席代表的临时命令草案。2 月 20 日杜鲁门总统批准了这份备忘录及附件。2 月 21 日，国家安全委员会将这份备忘录作为国家安全委员会 NSC125 号文件下发。

该文件主要由两部分组成：第一部分，也就是“总统备忘录”是美国对日政策的基本原则；第二部分“临时命令”则是规定驻日美军和美军军事基地具体的指导方针和政策。

在总统备忘录中所规定的美国对日政策基本原则是：

（1）日本的安全对于美国在远东的战略地位具有生死攸关的重要性，美国决不会允许任何敌对的武装力量控制日本的任何部分。美国在日本的武装力量对于美国国家利益来讲，将执行最重要的安全任务。

（2）在美国政策影响下所签署和通过的一系列有关日本的条约和协定，都是为了使日本政府和国民自愿地并逐渐与美国和自由世界连为一体和采取联合行动。美国只有在日本全面地认识自己在自由世界的位置，与美国和其他自由国家在开展政治、经济和军事上的紧密合作，才能真正全面地实现美国在远东的长期战略目标。

（3）驻日美军在日本所承担的至关重要的安全任务对于日本的安全和对于美国的安全同样是重要的。战后条约所规定的驻日美军能够保证具有执行其军事行动的能力。美军远东部队总司令必须被授予自由和权威，使之能在敌对或紧急敌对威胁的情况下迅速作出反应。战后条约必须具有使驻日的全部武装力量在面临突然袭击的情况下迅速全部出动的内容规定。

（4）鼓励日本成为有效的、负责任的合作伙伴。美国必须同日本一样都要认真地考虑日本将来的潜在角色和日本独立的主权地位。美国对日本的态度

依据日美行政协定而设立的日美双方协商机构，负责驻日美军以及军事基地有关问题的处理解决。

度必须表现出一种坚定的态度和赞同性的理解美国与日本所有的关系，如声望问题、平等问题、地位问题、皇权问题和“脸面”问题等，美国必须从总体上考虑与日本的关系和与其他美国驻军国家的关系，既不能表现得过于友好，又不能过于冷漠。

(5) 同时，必须让日本人了解：日美安全条约是一个共同的计划，日本从中所获利益甚至超过美国。为此，必须使日本人消除在这个领域内的刺激因素和障碍。在其他领域内的，美国也要向日本人显示：“自助和相互援助”意味着合作行动、共同贡献和共同责任。

(6) 缔约后的美日关系将会对美国与亚洲和太平洋地区其他国家政府与人民的关系有重要影响。一种真诚的、自愿的美日合作将大大增进美国在亚洲的声望与影响。相反，如果美国驻日行动违背日本人民的意愿，则成了向亚洲人民显示“西方帝国主义”的例证。

(7) 美国对日的行动计划与方案必须被设计成促进日本的经济、政治稳定和在军事上对亚洲非共产主义国家和集体安全体系有所贡献。为了达到这个目的，美国必须在最大的可能范围内寻求防止占领的消极因素；援助日本建立起它的工业和农业资源，维持和发展一种强有力的贸易地位，特别是与东南亚的贸易；支持建立一支与稳健经济需要和远东集体安全体系需要相适应的武装力量。

(8) 所有与日本签订的战后条约与协定都必须有助于维护和发展美国和它在日本代表的威望，这种威望是影响美日关系的基础。这将取决于许多因素，包括美国在政治上、经济上和军事上的强大。

(9) 所有有关驻日美军的条约和协议必须有助于维护驻日美军在日本的尊严、健康、士气和威信。另一方面，所有努力都必须有助于安全任务的完成，并努力减少反对党、劳工和知识分子对驻日美军的忧虑。美国和日本当局都必须不断努力来发展美国驻日人员和日本人民之间真诚的关系。

(10) 在涉及旧金山和约后安排问题，日美间相应的部门应保持协商的原则，协议必须遵守。一些小的冲突可以通过友好的、经常不断的协商来解决。许多威望和公共关系问题可以用采取共同任务的行动来解决。

(11) 日美安全条约第一条是规定美国驻日军队有权对日本外部紧急情况采取行动，并不是说美国驻日军队有权干涉日本国内政治事务。

(12) 要在驻日全部美国军事和非军事人员中间继续进行适应环境和通报情况的教育项目，用来帮助美国实现上述的对日政策和原则，使这部分美国人能更好地发展日美间的友好关系。

(13) 对日本劳工应保护，并鼓励日本人也去保护，还要保护那些在占领时期取得的劳工改革的成就。特别是要加强和发展自由工会运动，使之成为一种劳工集体谈判组织。文件的第二部分，即发给美军驻日美联合委员会首席代表的命令，主要是根据盟军最高统帅部撤销后的特殊情况，驻日美军需要协调与日本各级行政部门的关系，需要解决美军军事基地的设置、移交和管理等问题。因为当时日美行政协定尚未正式签署，故该命令只是依据日美行政协定草案的有关条款来作暂行规定。其中主要有：规定该首席代表要及时向美国驻日大使和美国政府通报联合委员会内部讨论内容和准备行动计划；挑选美军新建军事基地的地址所应遵循的主要步骤；避免在东京、大阪

等大都市市区内驻军的原则；尽早向日本政府移交在大都市和工业区内美军原占有的建筑设施等。

NSC125 号文件是美国国家安全委员会在旧金山和约后有关对日政策文件中的第一份，从总体来讲，文件带有很强的原则指导性，它规定了旧金山和约后美国对日政策的基本框架和主要原则，在其后美国政府有关对日政策和文件都是这份文件所规定基本原则的外延和具体化。

由于该文件仅仅提出了美国对日政策的总体构想，并无具体的执行方针，美国政府有关部门在具体操作和执行时将会面临很多困难。因此，杜鲁门总统在批准这份备忘录的同时，指示美国国家安全委员会以这份文件为基础，尽快研究准备出一份在新形势下美国对日政策的正式文件来。

2. NSC125/1 号文件

按照杜鲁门总统的指示，美国有关部门开始了拟订美国对日政策的准备工作。为了能够做到有的放矢，美国必须首先确定日本在旧金山和约签订后国内外政策的走向。为此，以美国中央情报局下设的情报咨询委员会为主，会同美国国务院和陆海空三军情报部门有关人员组成的特别调查小组，进行了这方面的专题研究，并于 5 月 29 日提出了一份《日本未来走向》研究报告。对影响日本内政外交的诸因素和日本在未来东西方冲突中所处的位置等问题进行了分析和研究。该报告认为：（1）日本将通过亲西方的政策来实现其国家目标，这种趋向在 2—3 年将不会改变。（2）由于日本左翼政党实力相对软弱，日本保守党派势力仍将继续控制政权，这种趋势虽将逐渐减弱，但在 1954 年前不会发生根本变化。（3）由于日本的基本目标是重建经济，恢复其在远东的地位，加上其经济和军事上的缺欠，几乎可以肯定日本将至少在 2—3 年内保持与美国结盟的状态。但在此期间，日本仍将寻求发展与共产党中国和苏联的经济关系。（4）日本在短时期和长时期与美国合作的程度将不仅取决于日本安全和贸易机会的需要，也取决于它对美国经济和军事援助和以主权国家受到尊重的期望值。（5）从长远的发展角度来看，随着日本实力的增强，它将会在亲西方的大前提下寻求在亚洲的行动自由。日本将可能试图调整它与美国的关系，废除美军在日本的军事基地。日本不可避免地要发展与共产党中国，可能还有苏联的经济和政治关系，但同时仍保持其亲西方的政策。（6）如果日本无法解决其经济困难，将有可能密切与苏联集团的经济和政治关系，严重的国内压力将会迫使日本政府作出这一选择。

中央情报局这份研究报告为美国最高决策者提供了日本未来发展的方向，也为美国的决策提供了现实的依据，在此基础上，美国国务院和国防部在国家安全委员会的授意下，起草了一份《美国对日行动目标和方针》报告草案，国家安全委员会于 7 月 23 日以 NSC125/1 号文件的形式公布，提交各有关部门征求意见。

为了分析确定日本在未来太平洋地区处于何种潜在位置最符合美国利益，NSC125/1 号文件提出了日本未来地位的三种假设：（1）没有军事力量或拥有弱小的军事力量，在防卫上依赖美国的日本；（2）重新武装并恢复了实力的日本，在远东地区处于统治地位并不与美国结盟；（3）日本恢复一定的实力，能够确保自身的安全和为远东地区自由世界国家的安全和经济稳定

《美国对外关系》1952—1954 年，第 14 卷，第 1160 页页下注。

文件编号为 NIE—52，参见《美国对外关系》1952—1954 年，第 14 卷，第 1264—1265 页。

做出贡献，并保持与美国结盟。文件接着分析了这三种假设哪一个更符合美国利益。十分明显，第一种假设不切合实际，美国不可能永远背着这个包袱；第二种假设则带有潜在的危险，日本利用美苏冲突来谋取自身利益，这不利于远东的安全和美国与这一地区其他国家的关系；因此，只有第三种假设才符合美国利益，美国的政策就是要引导日本向这一方向发展，既鼓励和支持日本建立和发展一支武装力量，并保持政治稳定 and 经济发展，又要与美国保持一种紧密的联盟关系。

在明确了日本未来发展方向后，美国对日政策需要解决的首要问题就是日本急于密切与中国和苏联的关系，特别是发展与中国的经济贸易关系的倾向。早在旧金山和会前，吉田茂政府就表达过要发展日中贸易的愿望。为此，在旧金山和约生效前，美国强迫日本政府与台湾当局缔结了和约。尽管如此，美国政府仍然十分清楚中国大陆与日本经济发展之间的密切联系。要想从根本上切断日本与中国的关系，就必须帮助日本从东南亚国家中寻找新的资源产地和商品市场，替代中国的地位。正是基于这种考虑，NSC125/1号文件采取了“引导”和“阻截”政策并举的方针：一方面极力促使日本改善与东南亚国家的关系，开辟东南亚国家的资源和市场；另一方面则利用日本在经济和防卫问题上仍严重依赖美国的现状，要求日本必须对中国实施严格的贸易禁运政策。文件认为，如果日中贸易往来密切，将会引起日中政治上的接近，这对美国与日本的同盟关系将产生不良影响，同时也会大大加强中国的经济实力，破坏美国自朝鲜战争爆发以来对中国实施的经济封锁政策。

NSC125/1号文件是一份内部征求意见的修改稿，文件下发后，美国参谋长联席会议、国防部和国务院都提出了各自的修改意见和观点。参谋长联席会议对文件所提出的对日政策基本方针

并无异议，但提请国家安全委员会特别注意美国对日政策与对东南亚国家政策之间的联系性，以确保东南亚国家真正能够成为日本的原料产地和商品市场。同时对如果失去了东南亚会对日本产生何种影响进行分析和研究。

国防部从美国的全球战略来考虑，认为美国必须持续不断地对日本施加压力，使日本彻底地对华实施全面禁运，除重要的战略物资外，还要包括所有非战略性物资。国防部的看法是：日本不仅经济潜力巨大，而且技术上在亚洲也处于先进地位。因此，日中间的贸易往来就不仅仅是做生意那么简单。虽然说美国对日本经济已进行了非军事化改造，但就某些技术而言，也很难确保它不会被转化为军事技术出口到中国，这将是非常危险的。

国务院的态度则表现得更为灵活和圆滑。它反对国防部要求美国对日本只顾施加压力，而不顾其后果的做法，要求美国既要正视日本已成为主权独立国家的现实，又要了解日本经济发展的实际情况。为此，美国的政策应是要求日本实施对华战略物资和技术的禁运，而允许日本对华进行非战略性物资贸易。国务院所依据的理由是：（1）美国在7月中旬已同日本政府进行了两周交涉，双方最后达成了协议换文，日本政府表示同意对华禁运美国“国

社勒斯与吉田茂会谈备忘录，见《美国对外关系》1951年，第6卷，第828—829页。

入江昭、孔华润主编：《战后世界中的美国与日本》（Akira-Iriye and Warren I. Cohen：The United States and Japan in the Postwar World），肯塔基大学出版社1989年版，第90—92页。

参谋长联席会议有关NSC125/1号文件备忘录，1952年7月28日，见《美国对外关系》1952—1954年，第14卷，第1240—1241页。

际货单”、“国际货单”上全部物品，并加上美日双方共同确定在安全领域内必须对华禁运的物品。但这一谅解协议暗示日本可以与美国进行非上述物品的贸易，如果美国现在再向日本施加压力，要求日本对华禁运全部物品，那将严重损害美国的信誉；（2）日本贸易中的某些方面对日本的经济来说，是具有决定性意义的。美国位于太平洋另一边，在经济上无法替代，而东南亚各国由于历史和经济等方面原因，马上替代中国，在事实上是根本行不通的。（3）严格地禁止日本向中国出口全部商品，会加剧日本商品在世界市场上的竞争。害怕日本商品强有力竞争的英国、澳大利亚和加拿大等国已开始反对美国要把日本重新带回世界经济体系的做法。如果美国无法为日本日益增长的出口商品找到市场，那么美国政府就要陷入对日本无尽头援助的恶性循环之中；（4）国防部的政策会使美国陷入与日本就对华贸易禁运问题上无休止的争吵中。从过去的经验来看，这会引发美日间的严重冲突，这种经济上的冲突也会影响美日间的政治与安全关系。而在日本，美国持续不断的压力也会产生一种对美国的政治敌意，对许多日本人来说，这将被理解为美国在日本独立后仍想完全控制日本；（5）对华实施完全的贸易禁运对美国来说并无实际上的安全意义，而只表示一种道义上的强烈谴责，而对日本来说，为这种道义上的谴责而付出的代价似乎过于沉重。

为了尽快确定旧金山和约生效后美国新对日政策，调解各部门的意见分歧，在 NSC125/1 号文件公布后两周，也就是 8 月 6 日，杜鲁门亲自主持召开了国家安全委员会第 121 次全体会议，由于涉及日本的经济和贸易发展问题，还特别请美国财政部长和商业部长出席了会议。会议专门讨论了缔约后美国对日政策问题，并就 NSC125 号、NSC125/1 号文件和 NSC48/5 号文件中的日本部分提出了具体的修改、补充意见。之后由国家安全委员会执行秘书詹姆斯·莱将修改意见整理成文，1952 年 8 月 7 日，国家安全委员会以 NSC125/2 号文件形式下发，杜鲁门总统也在当日正式批准了该文件。

3. NSC125/2 号文件

这份名为《美国对日行动目标和方针》的重要文件，与在 1953 年 6 月 29 日颁布的 NSC125/6 号文件，在战后美国对日政策中所占据的重要位置与标志着美国战后对日政策第一次重大转变的 NSC13/2 号和 NSC13/3 号文件可以相提并论，这两份文件是美国对日政策由占领政策到半占领政策（日本在形式上恢复了主权，但美军仍以条约形式驻扎日本，并享有许多特权，美国对日本内政和外交仍有相当影响力）的重要转折点。由于美国政府所面对的是一个主权国家的政府，美军再也无权干涉日本内政，因此，过去那种发号施令、左右一切的美国对日政策必须进行彻底转变，以适应旧金山和约生效后美日关系的新变化。

NSC125/2 号文件共分三大部分：“总体考虑”、“目标”和“行动方针”。

1948 年 5 月 4 日，美国制订了对苏联和东欧国家进行贸易管制的细则，提出了对苏东国家进行贸易管制的货单。1949 年 11 月 23 日，在巴黎协商国统筹委员会（简称巴统会）会议上，以美国贸易管制货单为基础，确定了出口管制三类货单，“国际货单”为重要战略性物品，实行禁运；“国际货单”为次要战略物资，实行数量管理、申报许可证制度；“国际货单”为监管类物资。

《美国对外关系》1952—1954 年，第 14 卷，第 1298—1300 页。

题为《美国在亚洲的目标、政策和行动方针》，1951 年 5 月 17 日制订，参见《美国对外关系》1951 年，第 6 卷，第 33 页。

“总体考虑”共分五点：

(1) 评估：文件首先提出美国对日政策的制订主要依据对下列事实的认定：a. 日本将与美国维持紧密的同盟关系至少到 1954 年；b. 日本基本的国家目标是重建它的国家实力和提高它在远东的地位。最有可能的前景是日本将寻求增加它在亲西方的前提范围内，在亚洲行动的自由；c. 日本将使用一切适合使用的军事措施来防卫自己的领土，美国和日本将发展联合武装力量来维护日本的安全。

(2) 美国在太平洋地区的安全利益：a. 日本的安全对于美国在太平洋地区的地位是这样的重要，以致美国将会用战斗来防止任何敌对势力控制日本的任何部分；b. 援助日本快速发展自身的防卫能力和向太平洋地区其他自由国家提供援助的能力是美国的利益之所在；c. 美国将鼓励和援助日本使用常规武器重新武装。d. 美国的安全利益要求美国长期保持在琉球群岛和小笠原群岛的军事基地。在可以预见的将来，日本政府可能会严格限制或阻止美国使用在日本本土上的军事设施。为此，美国必须非常认真地准备（包括与日本政府协商，努力去影响日本的公众舆论等），以防止这种情况的发生，以至于影响美日关系；e. 在可以预见的将来，美国在太平洋地区保持一支适当的军事力量；和与太平洋地区一些国家签订适当的协定符合美国的利益，同时也可加强日本、琉球群岛和对美国的防卫至关重要的其他地区的安全。

(3) 太平洋地区的大国位置：a. 苏联的军事能力和中国共产党的武装力量在远东构成对日本和美国在太平洋地区安全的最大威胁。一个独立的日本将面对美苏在远东的军事对峙，其中任何一方的军事实力都要远远超过日本，因此日本应发展自己的力量以成为远东事务中的主要因素；b. 但将来的一段时间里，日本仍需要与美国结盟，预防外来进攻和保持国内经济稳定。日本迅速增强自卫能力符合美国利益。面对苏联和中国在远东的力量，日本军事上的强大对太平洋地区自由国家的安全和北部沿岸岛屿链的牢固有着重要贡献，c. 日本可能会试图从美苏冲突中获利，试图重建日本在亚洲大陆的影响，恢复与中国贸易的收益。日本可能会决定在亚洲与共产主义控制的区域协调关系以适应日本的利益。这样“协调”的范围和性质将取决于日本通过与自由世界的关系来满足自己经济的需要。d. 日本将不断地寻求在远东事务中的独立角色。日本灵活的策略和自由的选择将增加自卫能力和经济上、军事上的自立。在这种条件下，日本的政策和行动将取决于日本自身的利益，这将可能与美国的利益发生冲突。e. 日本继续与美国保持联盟关系将取决于美国强大的军事力量在太平洋上的存在，也将取决于美国与亚洲其他非共产党国家同日本建立起良好的经济合作和安全保障体系。

(4) 日美关系：a. 美国在太平洋地区的安全利益与日本的安全利益基本上相同，美国将维护这种对双方有效合作基础的双方共同利益。为了达到这一目的，美国一方面要在太平洋地区维持一支强大的武装力量，另一方面又要考虑到日本作为一个主权独立国家的因素。b. 鼓励日本发展和加强民选制政府是美国的主要政策，但美国应避免干预日本国内事务，除非依据日美安全保障条约第一条，应日本政府的明确要求，为镇压由于一个或几个外国之煽动和干涉而在日本引起的大规模暴动和骚乱所给予的援助。

(5) 日本在太平洋地区的位置：a. 强大、稳定和独立的日本，重建其在亚洲有影响的地位，并将成为美国在亚洲最有效的盟国。给予日本独立地位将有助于自由世界的利益，而不能导致远离西方的孤立主义。

南亚和东南亚将可能接受日本大国地位的重建，以遏制共产主义集团。b.从长远的观点来看，日本获取原材料和为其出口产品寻找市场将明显地影响日本的基本方向。当前，日本的外汇储备充足，并可能在两年内从美国的军事订货中继续获取美元收入。但从长远观点来看，日本将要从正常的商业贸易和美国对其他国家的军事援助中获得外汇收入，在这种情况下，如果日本经济出现困难，美国将考虑在需要的情况下提供援助。c.美国的政策将促进日本参与太平洋地区自由国家的经济发展，日本与南亚和东南亚国家之间令人满意的经济协定将增强该地区对抗共产主义扩张的力量。d.在日本与其他亚洲国家关系问题上，美国将不扮演幕后策划者的角色，也不提倡日本同其他自由国家对抗。美国必须反对日本将自己设计成美国与亚洲之间的经纪人，或者试图限制美国在亚洲的地位。当然，美国也将寻求解决由于日本返回国际社会而带来的困难与问题，并试图将美国在太平洋地区国家中的领导地位改为温和的影响。e.作为一项长期计划，美国将在太平洋地区建立起一个集体安全条约体系，在这一体系中，日本将作为一名重要成员。

“目标”共有9个，要点如下：

- (1) 维护日本的安全与独立。
- (2) 一个与美国结盟的日本。
- (3) 繁荣的日本经济和令人满意的经济关系。
- (4) 维护代议制政府的日本政治稳定。
- (5) 一个拥有自卫能力，能既防止内部骚乱，又能防止外部入侵的日本。
- (6) 一个将能对太平洋地区安全做出贡献的日本。
- (7) 发展日本的工业，作为供应自由世界的一处基地。
- (8) 为了相互安全和经济利益，将日本包括在太平洋地区整体安排之中。

(9) 使日本获得在联合国中的成员国位置。

“行动方针”分政治、军事和经济三部分。

(10) 政治部分：a.努力维护日美两国间相互信赖的政治关系，遵守美日两国政府间协商的原则。避免采取干预日本国内事务的行动，但执行日美安全条约第一款规定例外。b.采取适当步骤，帮助日本获得联合国和其他国际组织的成员国资格。c.与日本进行统一指挥代表方面的谈判，为所有参加朝鲜战争并驻扎在日本领土范围内的联合国军队规定权利和义务。d.促进日本与太平洋地区其他自由国家发展关系。e.促进日本维护和维持代议制政府原则。f.鼓励和支持日本用最有效的方式来对待国内共产主义的威胁，促使日本对保持与苏联和苏联控制下的共产党政权“正常的贸易关系”的危险性有现实的认识。g.与日本保持互通情况、文化交流等方面的关系，使日本政府和日本国民能够认识并理解美日之间相互的基本利益。h.为了能增进美国驻日人员与日本人民之间的友好关系，减少摩擦和冲突（特别是在雇主与雇员这种关系下），需要在美国驻日人员中间进行适应环境和通报情况的教育工作。

(2) 军事部分：a.由旧金山对日和约第三条规定，美国在琉球群岛和小笠原群岛的长期军事需要将寻求与国务院和国防部提交总统的备忘录相一致。b.援助日本发展军事力量，其规模要能做到有防卫外部侵略的能力。作为第一步，要帮助日本发展10个师的地面部队，适当的空军和海军。c.援助日本发展参与太平洋地区自由国家共同防御的军事力量。d.待到日本的军事

力量已经能够防卫日本，在日本国内以及周围地区驻扎的美国军队具有了足够的实力，美日军事合作足以反对任何外部入侵。在这种情况下，应尽快与日本达成工作协议，使美日在敌对和危急情况下，组成一支有效的联合武装力量。e.继续在日本保持武装力量，支持联合国在朝鲜的行动，时间可按联合国要求确定。f.鼓励日本发展足够的工业能力来生产符合美国利益的军事装备和军需物资。

(3) 经济部分：这一部分是该文件的重要部分。在 NSC125 号文件中，只有第七条在谈到有关安全问题时涉及一点经济方面的内容。在这里，美国提出的对日经济行动方针主要有：a.推进日本经济发展，使之具有能自立、维持适当的生活标准，支持日本防卫和参与太平洋地区集体防卫的能力。b.使日本的国内和国外财政状况处于与美国安全目标相联系的经常检查之下，包括在需要的情况下，是否要给予适当的经济援助的检查。c.促进日本发展非歧视性的国际贸易，使日本与其他自由国家通过低关税、减少政府贸易限制以及按照关贸总协定的基本原则发展贸易关系，特别是为日本货物进入美国提供便利。d.通过贸易发展和投资机会促进日美重建双边互利经济关系。e.利用日本作为美国军队军事装备和军需物资生产的商业基地，并也可用于美国外援物资生产商业基地。f.寻找防止日本依赖中国或其他共产主义统治地区的食品和原材料供应的办法，通过刺激日本与其他非共产党国家发展贸易，使日本从自由国家获得上述物资的来源。g.促进日本通过参与协调对南亚和东南亚国家的经济发展有所贡献，主要包括贸易和投资，以增进远东的经济实力和政治稳定。h.促进日本工业扩大、复兴和现代化，使之成为一个健全的基地，为的是增加日本的出口潜力，改善日本在世界市场的竞争能力。i.鼓励日本保持一个自由竞争的经济，用国际认可的公平竞争法则来从事对外贸易和商业。j.寻求一种日本向共同安全目标提供财政和物资援助的适当方式，同时也要考虑到日本政府和人民的政治敏感性。k.继续与日本政府达成以下谅解：要继续对美国安全清单上的所有物品实行禁运，特别是对中国和北朝鲜，1.朝鲜战争结束后，如果要解除禁运，则需要首先与美国和自由国家进行协商后再决定。

NSC125/2 号文件全面地规定了美国在日本取得独立后对日政策的各方面内容，是旧金山和会后相当一段历史时期美国对日政策的总纲和基本原则。从上述 NSC125/2 号文件的主要内容来分析，可以看到旧金山和会后美国对日政策在执行方面的特点和困难性：

一方面，美国仍需对日本在政治、经济和军事等方面进行控制，以确保在政治上，日本政府应是一个代议制普选政府，并与美国政府保持友好关系；在经济上，日本经济要保持繁荣和强大，为美国在亚洲和太平洋地区提供军事装备和军需物资，也为南亚和东南亚的一些非共产党国家提供一些必要援助；在军事上，日本要建立一支相当规模的军队，有实力在国内维持治安和防止外来入侵，又要有实力在需要的情况下对亚洲其他非共产党国家的集体安全承担一些义务。

另一方面，由于日本在旧金山和约生效后已经获得主权和独立，美国无法像以前那样对日本政府发号施令，这就需要建立一种新型的双边关系，建立一种双方在关键时刻保持联系和协商的制度，通过这种协商机制，美国既

要做到使日本人听命于自己，又要使日本人甚至其他亚洲国家的人民不会有“西方帝国主义”压迫之感。这一点则是最难做到的。NSC125/2号文件中相当一部分都是在谈如何既实现美国在亚洲和太平洋地区的利益，又能使日本人感受到美国人是在帮助自己，是为了维护日本的利益。然而，事情并非尽如美国之意愿。事实上，也正是在这一点上，日美日后的矛盾愈加尖锐。

二 复兴日本经济计划与措施

严格地说，美国实施日本经济复兴计划早在1948年就全面展开了，在NSC13/2号文件确立了美国新对日政策以后，这一计划的实施则成了当时美国对日政策的实施重点。然而真正使美国感觉到日本在经济上的重要性，还是从朝鲜战争爆发开始。朝鲜战争的爆发给与朝鲜一衣带水、地理上极为接近的日本以巨大的影响，由于日本距离战场近，美军和“联合国军”的军需补给物资巨大需求几乎全部依靠日本市场供应，这种特大批量的“特需”物资订货使日本工业生产水平直线上升。美国开始把日本变成自己在亚洲的“兵工厂”。从1951年开始，美国盟军总司令部一再放松对日本垄断资本的限制，鼓励日本垄断财团走上重建道路。1952年4月末，美国将原指定用作战争赔偿的日本兵工厂，除一部分根据日美安全条约拨给驻日美军外，其余全部归还原主，用以增强日本的军需生产能力。在整个朝鲜战争期间，美国利用日本的工业生产了30多亿美元的“特需”军用物资，用于朝鲜战争。

1. 旧金山和约生效后，美国对日经济复兴新举措

旧金山和约生效后，日本经济由于世界性反常的扩军热的衰落以及朝鲜“特需”物资订货的减少，开始出现了国内外市场的萧条，已经由朝鲜战争刺激而迅速扩大的日本经济规模则面临多方面的困难：首先，由于规模很大的工业经济需要大量原材料和能源，日本对于上述原材料的极度缺乏则是其军国主义统治集团对外发动侵略战争的重要原因之一。日本获得这些原材料的来源主要有两个，一个是南亚和东南亚，另一个是中国和朝鲜。第二次世界大战结束后，日本从中国和朝鲜获得原材料的路几乎被堵死了。朝鲜正在进行战争，当然谈不上供应原材料的问题，事实上，由于日本在战前和战中对朝鲜的疯狂掠夺和残酷压迫，已在朝鲜人民中间埋下了仇恨的种子，日本想要在短时间内消除这种后果，实际上是根本不可能的，中国情况更明确，中华人民共和国建立后，日本政府追随美国，对新中国采取了敌视、孤立和遏制的政策，尽管吉田茂政府曾表示要同新中国开展贸易往来，但马上被美国政府扼杀。美国与日本在1952年7月达成了对华实施贸易禁运的谅解备忘录，为了帮助日本解决这方面的问题，美国在NSC125/2号文件中曾明确指出，要使日本的贸易活动转变方向，转向南亚和东南亚的非共产党国家。这里特别具有讽刺意味的是：在第二次世界大战中，日本也正是由于陷入中国人民抗日战争的汪洋大海，武装力量无法抽身，更无法顺利地得到日本急于得到的原材料等战略物资，才转而南进，准备夺取东南亚和荷属东印度群岛，也正是由于这种南进政策与美国的太平洋战略利益发生了激烈冲突，进而爆发了太平洋战争。而战争结束后美国却准备确保日本能从这个方向获得原来通过战争想获得却没有得到的东西。对日本经济复兴起到很大作用的约瑟夫·道奇在其一份《条约后时期的美日经济合作》报告中指出：旧金山和约后时期，美国将在以下几个方面依靠日本：“a. 对美国以及亚洲非共产党地

区的经济稳定具有重要性的物资生产和劳务生产；b. 在发展亚洲原料资源方面同美国合作；c. 供日本和亚洲非共产党地区使用的低成本军用物资的大量生产。”现在，美国在积极做的，正是在 1941 年全力制止日本做的，然而就如同在太平洋战争爆发前，日本想要得到南亚和东南亚的战略物资那么困难一样，日本在战后想得到这些物资也同样困难。这里主要原因有两点：第一，第二次世界大战中日军在亚洲和太平洋地区的侵略扩张行为给这一地区的国家和人民带来了巨大的灾难，战后亚洲和太平洋地区各国普遍敌视日本，一方面出于仇恨，另一方面则是出于恐惧，害怕日本军国主义东山再起。第二，也是由于日本在战后问题处理上的无理态度。日本侵略军队和殖民统治给亚洲和太平洋地区各国人民带来了沉重的苦难，给各国经济和社会带来了巨大的破坏，战争结束后，日本理应正式道歉，深刻反省，积极赔偿，然而在美国的指使下，日本政府不仅不道歉反省，反而想将战争赔偿问题一笔勾销。旧金山和约之前，美国为了使亚洲和太平洋地区广大国家能参加旧金山和会并签署和约，曾逼迫日本政府向亚洲诸国表示，和约签订后马上与其进行有关赔偿问题的谈判，但直到 1952 年年底，日本政府却把这些许诺“忘”得干干净净，并没有向任何国家作出任何准备赔偿的表示。

从 1952 年 10 月开始，美国政府依照 NSC125/2 号文件的精神，向日本政府施加压力，要求日本政府采取有效步骤改善日本与东南亚国家的关系，而日本政府此时也正苦于寻找中国以外的原材料产地和商品市场，故也开始考虑利用赔偿作为打开东南亚市场的敲门砖。最早与日本进行双边赔偿谈判的是印度尼西亚和菲律宾，这两个国家在日本侵略战争中受害严重，索要赔偿额达 260 亿美元。这一数额距离日本当时所愿意支付的赔偿数额相差太大，故日本采取了拖延的手段，绕过这两个国家，寻找薄弱的突破口。

1954 年 8 月，日本开始了与缅甸的赔偿谈判。缅甸未出席旧金山和会，也没有缔结对日和约。但后来因急于恢复经济，采取了对日缔结和约，从日本获取战争赔偿的政策。在日缅谈判中，缅甸索赔几十亿美元，日本还价不到 1 亿美元，双方差距极大。日本抓住了缅甸当局急于寻求赔偿和援助的心情，又将还价提高到 2 亿美元，附带 5000 万美元的投资贷款，缅甸仍不同意。考虑到与缅甸的赔偿谈判成功与否会对后来的谈判带来巨大的影响，日本又许诺：如果将来其他国家得到更多赔偿时，日本将会再次考虑缅甸的要求。这终于使缅甸与日本在 1954 年 11 月 5 日正式签署了赔偿协定，规定日本向缅甸赔偿 2 亿美元，并向在缅甸的日缅合资企业投资 5000 万美元。

日缅赔偿协定的达成，极大地加强了日本的谈判地位，也为后来的赔偿谈判划定了一个范围。1956 年 5 月 9 日，在美国的挤压下，日本终于与菲律宾达成了赔偿协议，规定向菲律宾赔偿 5.5 亿美元，此外还包括 2000 万美元的劳务赔偿和 2.5 亿美元的长期贷款。

日本与印度尼西亚的赔偿谈判进行的时间最长，也最复杂。印尼曾参加旧金山和会，并在吉田茂作出日本准备支付赔偿的保证后，签署了旧金山和

乔治·弗里德等：《下一次美日战争》，新华出版社 1992 年版，第 125 页。

1963 年，在基本解决了与东南亚几国的赔偿问题后，日本又向缅甸提供了 1.4 亿美元的无偿经济援助。

日本外交事务协会：《当代日本》（ForeignAffairAccociatiOn，“ContemporaryJapan”）第 23 卷，第 4—6 期，东京 1955 年版，第 320 页。

《当代日本》第 24 卷，东京 1956 年版，第 363 页。

约，但后来因赔偿问题没落实而未获内阁批准。1953年10月，日本外相冈崎胜男访问印尼时，曾提出日本愿意赔偿1.25亿美元，但印尼方面则要以172亿美元作为谈判的基础额，双方陷入了僵局。为此，印尼政府对日本人入境、旅居等方面采取了严格的限制措施，同时对日本商品、日本过往和停泊船只也制订了许多报复性限制。印度尼西亚是东南亚大国，在石油和对外贸易等方面，对日本关系重大。为此，日本首相岸信介于1957年10月27日专程访问了印尼，最后与苏加诺总统达成了赔偿协议，规定：日本向印尼提供2.3亿美元的战争赔偿，冲销印尼对日贸易的1.77亿美元债务，此外，日本还向印尼提供了4.12亿美元的经济合作贷款。

此后，日本还在1959年5月向南越吴庭艳政权支付了3900万美元的战争赔偿；1965年12月向韩国支付了3亿美元的无偿经济援助和2亿美元的有偿经济合作贷款；1967年，作为对在战争中日军在新加坡和马来西亚集体屠杀华侨事件的赔偿，日本向新加坡和马来西亚两国共支付1620万美元的赔偿。1967年4月，日本还向密克罗尼西亚提供了584万美元的无偿经济援助，作为日本在战争中对这一群岛所造成损害的赔偿。

日本在战后共向东南亚各国支付战争赔偿11.99亿美元，无偿经济援助4.96亿美元。这个数字对日本已经成长起来的经济来讲，并不构成太大负担，相反，日本却利用赔偿，以经济合作的方式打入了东南亚。美国的把日本的工业力量和东南亚资源结合起来，用于加强西方阵营在亚洲和太平洋地区的力量战略构想也在相当大程度上得以实现。

2. 帮助日本在经济上重返国际社会

美国在力主日本发展与南亚和东南亚国家经济关系的同时，为日本在经济上重返国际社会也做出了许多安排与努力。第二次世界大战以后，日本失去了其全部的海外殖民地，国内经济也遭到了严重破坏，既然美国已确信一个稳定繁荣的日本经济符合美国利益，有助于亚洲和太平洋地区的稳定，美国当然要采取一切措施来实现这一目的。除由美国直接提供援助、取消日本战争赔偿、为日本经济提供“特需”订单和鼓励日本与东南亚国家建立经济合作关系等措施外，帮助日本在经济上重返国际社会则是最重要的举措之一。日本的产业结构，主要是进口原材料、出口加工产品的贸易性经济，那么仅靠与东南亚国家的经济合作与贸易，显然无法与之相适应，因此，日本必须重新加入各种国际经济组织和机构，以一个平等的成员参与国际社会的竞争。在当时，最重要的两个国际经济组织是国际货币基金组织（IMF）和关税与贸易总协定（GATT）。

日本加入国际货币基金组织的尝试是从1949年开始的。当道奇强行执行稳定（日本）经济九原则，以1美元兑换360日元的固定比率把日元稳定下来之后，曾考虑过日本加入国际货币基金组织的问题。1950年4月，日本大藏相池田勇人访美时，美国政府特意安排其访问了设在华盛顿的国际货币基金组织总部，美国籍的国际货币基金组织常务理事对日本准备加入该组织的意向表示欢迎。1951年9月，旧金山和会刚开完，国际货币基金组织就召开专门会议讨论日本加入问题。美国代表积极表示支持日本人会，但英国、澳大利亚等国代表态度消极，直到1952年1月，才最后决定接纳日本为成员国。

劳伦斯·奥尔森：《日本在战后亚洲》，黑龙江人民出版社1974年版，第22页。

有泽广已编：《昭和经济史》，黑龙江人民出版社1987年版，第631页。

日本加入国际货币基金组织为其日后加入关贸总协定奠定了基础。

1948年当关贸总协定在哈瓦那召开第一次会议时，美国代表就提出了一份由国务院起草的《总协定与被占领地区待遇》文件，要使日本在未参加关贸总协定的情况下能享受最惠国待遇。但该提案被关贸总协定以英国为首的多数成员国否决。1949年4月11日至8月27日，关贸总协定在法国昂西召开第三次会议，经美国提议，日本最惠国待遇问题被列入议程，但仍未获成功。美国代表在1950年第四次、第五次会议上接连提出议案，要求给予日本最惠国待遇，但也连遭失败。

1951年10月，旧金山和会之后，在美国的策划下，日本先以观察员身份出席关贸总协定的第六次会议。1952年7月，日本正式申请加入关税和贸易总协定。1953年2月在日内瓦召开的缔约国期间委员会讨论日本的申请，“虽然关于接纳日本一事已取得进展”，但仍未达成最后接纳日本入关的决议。

1953年2月19日，美国在其NSC125/5号文件中明确表明了美国支持日本加入关贸总协定的态度，称：“美国坚决支持日本向关贸总协定靠拢的行动，以及正在进行的接纳其作为成员国的谈判。”

1953年6月29日，美国在NSC125/5号文件的修订本NSC125/6号文件中，其经济部分第一条就是有关帮助日本入关的表述：“尽快取得相互贸易协定的许可，寻求日本加入关税和贸易总协定的途径，并与日本进行互减关税的谈判。与此同时，限制提高日本产品出口美国的关税以及增加其他的限制。”

为了摆脱面临的僵局，美国在1953年9月召开的关贸总协定第八次全体会议上，又提出了日本先非正式加入关贸总协定的方案。这一方案把日本加入关贸总协定分为两段进行。第一段允许日本出席全体会议及有关附属机构的会议，但没有表决权；在此期间，各缔约国可在自愿的基础上，按总协定条款与日本签订双边协定，待时机成熟后，再按正常程序，通过全面多边谈判，接纳日本为正式缔约国。由于这个方案使许多反对日本加入的国家有了一个伸缩的空间，故最后在表决时以26票赞成，7票弃权获得通过。美国代表团团长布朗在描写这一情景时称“这个小小行动象征着一桩历史性大事”。

此后，日本开始了与一个又一个缔约国分别进行关税谈判的艰苦历程，为了能使其他国较顺利地通过与日本的双边谈判，美国首先带头与日本进行了双边谈判，直到1955年9月10日，日本才正式成为关税和贸易总协定的正式成员。从日本重新加入国际组织的过程中可以清楚看到美国从中所起到的重要作用。

3. 艾森豪威尔政府的对日经济政策

1952年11月，美国共和党人艾森豪威尔在大选中击败民主党的史蒂文森，于1953年1月就任总统。他任命曾在制订对日政策和与日媾和谈判中起

《金融时报》1953年2月16日。

《美国对外关系》1952—1954年，第14卷，第1412、1451页。

《美国对外关系》1952—1954年，第14卷，第1412、1451页。

关税与贸易总协定的缔约国：《基本文件和公文选》（增刊2），日内瓦1954年版，第30—31页。

《美国对外关系》1952—1954年，第1卷，第166页。

到重要作用的杜勒斯担任国务卿。艾森豪威尔和杜勒斯认为杜鲁门政府的遏制战略是一个重大失误。杜勒斯就曾说过：“遏制有许多失败之处：它是一种把主动权拱手让给敌人的消极政策，它只是在共产党入选定了进攻的时间和地点之后，才对来自共产主义的危险作出反应，这样做的代价太大，以至于可使国家垮台，而这种政策的目的是仅仅是为了维持现状。”基于对杜鲁门政府遏制战略的批评以及美国公众对朝鲜战争的深恶痛绝，加上美国在核武器以及运载工具上的绝对优势，艾森豪威尔和杜勒斯提出了“大规模报复”战略，艾森豪威尔提出这一政策主要基于两点考虑：第一，集中力量发展核武器要比建立和维持一支庞大的常规部队要少花钱；第二，它实际上否定了美国可能卷入有限战争或“半个战争”的概念，强调美国不打则已，要打就打全面战争的传统原则。

在对日政策方面，由于杜勒斯对日本的情况非常了解，特别是对日本潜在的巨大工业能力所能产生的积极或消极的影响有着充分认识，杜勒斯在其任职初的首次外交政策声明中就指出：苏联在亚洲的目标在于统治拥有巨大工业力量的日本，如果日本进入共产主义阵营，苏联、中国和日本结合起来，形势就会变得极为艰巨。而日本“由于资源贫乏，说不定在什么时候，日本就会与共产主义阵营妥协而采取中立主义”。正是由于日本在美国政策中的位置变得更为重要，美国政府更加关注和侧重研究和考虑对日政策，以防止日本因贸易关系而倒向中国，倒向共产主义阵营。1953年1—6月，美国国家安全委员会数易其稿，接连发表NSC125/3号、NSC125/4号、NSC125/5号和NSC125/6号文件，就美国对日政策进行了认真的讨论和研究。综合上述四个文件，其有关美国对日经济政策的主要内容有：

（1）加速帮助日本取得关税和贸易总协定的缔约国地位，并逐步减少日本产品出口美国的关税。

（2）通过友好条约、协定、议定书等形式以避免双重征税。

（3）培训美国方面擅长于美日贸易的官员，以利于日本与美国在贸易和投资方面合作。鼓励美国私人企业对日投资，帮助日本提高技术水平，促进日本工业生产。

（4）促进国际银行向日本提供重建贷款，促进进出口银行投资日本出口产业，以增强日本的生产能力。

（5）与日本共同促进日本军工工业的现代化，使其军工工业能够适应日本防卫和亚洲的共同安全体系的需要。

（6）利用美国的影响和谈判能力帮助日本获得下述利益：a. 无通货膨胀的财政和金融政策；b. 对所有重要经济领域内的最大国内投资来源；避免日本某些组织和政党限制生产和减弱日本贸易的趋向。

文件中最重要、最详细的部分是有关使日本如何避免依赖中国市场的问题。文件首先分析了日本对食品和原材料的依赖情况，认为日本最低需求量20%的食品要依靠进口，这个百分比还会随着人口的增加等因素而加大，这就使日本更加依靠食品进口；除食品外，日本还必须进口它几乎全部的工业

J·斯帕尼尔：《第二次世界大战后美国的外交政策》，商务印书馆1992年版，第94页。

约翰·道尔：《战后亚洲的超级多米诺，在美国国防部文件内外所见的日本》，剑桥1971年版，第101—102页。

原材料，这使日本如“想要生存，就必须进行贸易”。而日本有两个主要的贸易方向：一个是南亚和东南亚，另一个就是中国大陆，当然美国、南美和其他自由世界的市场也很重要。

美国政府在文件中很清楚地看到了南亚和东南亚作为日本市场和原材料产地的一些限制：如政治不稳定，经济发展速度问题，贸易和支付不平衡等，此外，英国和德国的出口扩大也将增加这一地区市场的竞争因素。

同时，文件分析了中国市场对日本经济发展的重要性：“第二次世界大战以前，日本对中国的出口总额占其全部出口额的 18%；从中国的进口额占其进口总额的 25%。如果现在对中国的战略贸易禁运放开，日本与中国这么大的贸易额能否恢复也成问题。一方面由于日本方面的政治和经济控制；另一方面共产党中国也未必在战略物资不包括在内的情况下，全力开展对日贸易。尽管如此，如果所有对华贸易的限制全部取消，在两三年内，日中双方进出口总额也能达到 4—6 亿美元。”

正是由于上述原因，美国认为无论如何也要避免上述情况的发生，因为“日中贸易的这种发展将威胁美国对共产党中国增强对抗的政治和战略目的；也会使日本在市场和原材料产地方面更依赖于中国”。中国对于日本最重要的不仅是作为原材料的供应者，而且也是作为日本产品的销售地。尽管中国成为日本铁矿石、民用煤炭、黄豆、食盐和其他非重要物资的供应者，但其潜在战略资源如稻米、小麦，棉花、石油等对日本并不是重要的，日本必须从美元区继续进口这些物资，这将使日本经济继续依赖自由世界。

美国在文件中承认：在日本国内，要求与中国大陆开展自由贸易的压力已经存在，并继续增大。这主要有两点直接原因：第一，日本申请加入关税和贸易总协定受阻；第二，美国因朝鲜战争而向日本提交的“特需”订货大量减少，这使日本减少了 30% 以上的外贸收入。此外，共产党策略的变化也使日本国内要求放开对华贸易的呼声增大。

为了能使日本减少对中国大陆食品和原材料的依赖和对中国大陆市场的渴求，美国认为除了要求日本增加国内食品生产，提高日本工业效率甚至适当降低生活标准以外，还要求：a. 发展南亚和东南亚的经济，这样日本所需要的食品和原材料就可以从那里取得，取代从美元区获得。日本也会同其他工业化国家一样，在这一地区为它的工业产品找到一个日益增大的市场；b. 继续发展美国和美元区市场，包括在关税和市场准入等方面依据美国立法而采取适当的行动；c. 使日本尽快加入关税与贸易总协定，从总体上降低自由世界对日本产品而设立的关税壁垒。d. 在未来的 25 年里，日本劳动力资源将增加 70%，这会给日本经济带来新的困难。日本在战后由于经济状况的恶化和生活标准的降低已成为共产主义颠覆的肥沃土壤，美国可能要面对间接或直接的对日援助，

一个重要的经济间接援助项目必须马上开始执行，这就是长期为“沿岸岛屿链”诸国提供军备物资。这个由美国出钱，由日本生产，

用来装备日本军队和亚洲其他自由国家军队的计划，也许需要美国国会批准，将把日本建成亚洲自由国家军需物资的工业生产基地。

《美国对外关系》1952—1954 年，第 14 卷，第 1451、1414 页。

《美国对外关系》1952—1954 年，第 14 卷，第 1451、1414 页。

《美国对外关系》1952—1954 年，第 14 卷，第 1414 页。

三 修改刑事裁判权和美日共同防御协定

艾森豪威尔就任总统后，在对待社会主义各国，特别是对待新中国问题上较之前任采取了更加激烈对抗的政策。这就要求日本能在亚洲太平洋地区更好的配合行动。特别是杜勒斯就任国务卿以后，要求日本迅速重整军备的压力增强了，这里既有杜勒斯个人好恶的因素，更是基于美国亚洲战略总体考虑的结果。杜勒斯在其首次发表的外交政策声明中，就明确地把社会主义各国称为“敌人”，强调美国的重要政策之一就在于“使共产主义政权崩溃”。艾森豪威尔在其2月发表的一般咨文中，也强调应该重视亚洲问题，对中国采取对抗姿态。

1. 修改刑事裁判权

艾森豪威尔就任总统后，在对日政策上所遇到的第一个问题就是刑事裁判权。根据美日间于1952年2月28日签署的行政协定，美国驻日军队和军人家属享有类似于“治外法权”的刑事裁判权，这在日本人民中间引起很大的反感，这个问题本来是美日双方在当时会谈时所遗留的一个很重要问题，日本政府希望作出一个安排，使驻日美军与驻欧美军以及北约国家之间相互驻军的规定相一致，但美国方面则借口北约尚没有得到美国参议院的批准。最后双方让步的结果是：当北约协定批准后，日本如愿意，美国将按北约有关条款与日本签订类似协议。

1953年4月14日，日本政府正式向美国政府提出要求修订日美行政协定中有关刑事裁判权的条款内容。美国政府认真研究了日本的要求并权衡了是否要改动的利害关系后，决定不因为这件枝节小事来影响当时应继续巩固和加强的美日同盟关系。4月18日，美国政府通知日本外务省：美国政府同意以日本提议的内容作为双方谈判的基础，进行修改行政协定第17条的谈判。

9月29日，由美国驻日大使约翰·艾利逊和日本法务大臣大养健共同签署了修改日美行政协定第17条议定书。议定书是美国政府对日让步的产物，它改驻日美军及其家属享有完全的治外法权为由美日双方共同行使刑事裁判权，即日本政府有权审判和惩处美国军人在非值勤时犯下的罪行；同时保留美国军事当局对正在值勤的美国军人或是由于美国驻日军人之间发生纠纷争斗的裁判权。

协定规定：美国军事当局将继续在日本对一切受美军管辖的人员行使美国法律赋予它的刑事案件裁判权；而日本政府对美军军人、文职人员及其家属在日本领土上犯有罪行，并根据日本法律可以惩处的一切罪行的案件享有裁判权。上述两条实际上有矛盾冲突，因为既然美国军事当局继续享有刑事案件裁判权，那么日本政府也就无法根据日本法律来惩处在日本领土上犯罪的驻日美军的军人、文职官员和家属；相反，如果日本政府有权依据日本法律来惩处在日本犯罪的美国军人及其家属，美国军事当局也就谈不上有什么刑事裁判权。因此，在协定中所出现的上述文字，实质是美日谈判双方相互让步的一种妥协结果，其具体如何实施，则由后面的相关条款规定：美国军事当局将对损害美国安全和财产罪或侵犯美国武装部队中另一成员、文职人

员和家属罪行使主要裁判权，也将对被告值勤时发生的犯罪或不作为犯罪的案件行使主要裁判权。而日本当局则仅对美国军民所犯同执行公务全无关系的罪行的案件行使主要裁判权。这些条款实际上仍在很大程度上保持美国军事当局在日本所享有的刑事裁判权。

协定中还有一些似乎是美日双方平等的条款，如美国军事当局将对日本法律不予惩处的犯罪案件行使专有裁判权；日本当局将对美国法律不予惩处的犯罪案件行使专有裁判权。还规定，凡被一国当局开释或赦免之人不应因同一罪行而被另一国当局逮捕审讯等。但认真研究分析，就会发现其明显有利于美方：因为既然日本当局将对美国法律不予惩处的犯罪案件行使专有裁判权，这就意味着，那些犯有美国法律可以惩处的犯罪案件的美国驻日军人及其家属就可以在美国驻日美军所享有刑事裁判权下拥有被保护的特权。至于凡被一国当局开释或赦免之人不应因同一罪行而被另一国当局逮捕审讯的规定，更是专门为日本政府而订的，因为如果驻日美军犯有罪行，只要被美军当局宣布开释或赦免，日本政府就无法再对其行使刑事裁判权。此外，议定书对可能交由日本政府方面审判的美国军人及其家属规定了一系列保护条款，如应迅速审讯，有权获得法律帮助保护，有权使用译员，以及审讯时必须要有美军代表在场的规定。

事实上，尽管议定书的开头部分使日本政府享有了共同管辖驻日美军的字面意义上的权利，但是由于后面许多具体条文的限制，美军在日本所享有的治外法权并没有受到太大的损害。当然，由于议定书表面上给予了日本政府一些管辖驻日美军的权利，也在一定程度上平息了日本国民在这一敏锐问题上所持的敌意。

2. 美日共同防御协定的签署

艾森豪威尔和杜勒斯所确定的“大规模报复战略”和“新面貌”政策的两个主要支撑点是：（1）建立范围广泛的战略包围圈。杜勒斯就认为，遏制以苏联为首的共产主义势力的扩张，单靠北约是远远不够的，必须与更多的国家结成同盟。（2）建立一支有绝对优势的战略核打击力量，用以对待所谓苏联势力在世界各地的进攻。

在亚洲建立战略包围圈的计划实际上是杜鲁门总统时期“沿岸岛屿链”以及“太平洋公约组织”等各遏制思想的沿袭，艾森豪威尔和杜勒斯等人只不过是在这一思想上更进了一步，把这种思想变成一具体行动，采取了一个又一个具体步骤，来实现建立对苏联和中国的战略包围圈的战略计划。

日本在亚洲是美国首先考虑要纳入战略防卫体系的国家之一。1953年3月12日，杜勒斯在发给美国驻日大使的长电报中，比较详细地阐述了美国政府的主要观点及行动目标。电报首先要求驻日大使同日本政府进行有关共同防御计划的谈判，在会谈中，必须包括5点：

（1）基本政策目标。美国的政策是帮助日本发展一支平衡的陆、海、空军，其最终可以担负起防卫日本以免于外界入侵的能力和 responsibility。

（2）目标要点和日程。有关日本陆海空三军发展目标已由参谋长联席会议在1952年10月30日批准，具体问题可参照上述批文。有关日程及时间安排，大使应指出日本在生产飞机和其他重型装备方面的滞后。并应在日本政府准备好之后，促使日本方面尽快开展训练飞行员和技术人员的工作。应使日本政府保守美国政府关注日本发展武装力量的机密。

在与日本政府进行谈判和交涉的基础上，最后达到一份正式的协议文

本。在任何情况下与日本谈判的第一步都要首先把美国的计划和目标作为谈判的基础。

(3) 美国援助。在自由世界集体安全利益之下，美国准备援助日本发展其武装力量。如果国会批准，美国准备提供 5 亿美元的装备给日本保安力量。此外，在 1954 年财政年度，共同安全法资金项目将有所增加，包括采购飞机的款项。必须使日本政府明了美国援助项目的实质与规模，与日本政府在目标要点、时间安排以及装备需求等方面取得共识；了解日本方面可为这一共同防御项目提供多少装备和资金；了解日本可向这一项目提供装备和资金的能力有多大；由于 1954 年财政年度项目经费尚未确定，故仅能向大使提供的信息是，美国方面最多能提供 1.5 亿美元的新经费用于日本的飞机采购。

(4) 防务生产。美国将向日本发展军工生产能力方面提供援助，这种生产能力符合日美双方的共同利益。美国准备与日本讨论它的军工生产能力以及存在的问题。美国将通过提供技术援助、沿岸岛屿链的装备采购等方式帮助日本发展这种能力。

(5) 东京组织。国务院和国防部建议由大使和克拉克将军考虑在东京建立一个联合计划小组，如果大使、克拉克没有意见，华盛顿方面则授权其办理。

依照杜勒斯的电报指示精神，驻日大使艾利逊开始了与日本政府就有关日本加入美国共同防御计划的协商接触。6 月 12 日，艾利逊在日美协会的午餐会上发表演说，称“日美共同防御援助不是强制性的。是否参加长期援助要由日本政府和国民来决定”。艾利逊的这番演说实际上是想解除日本政府和国民害怕日本接受了共同防御协定，就要走上修改宪法和征兵的道路，而且担心是否会被迫派兵海外的心理负担。然而，日本政府方面依然不了解美国方面的底细，故于 6 月 24 日致信美国艾利逊大使，就日本关心的几个主要问题提出质询：(1) 美国依据共同防御协定对日本给予援助时，如果能由这种援助而确保国内的治安和防卫，维持和增进自由世界的安全的基本目的是否算完全达到。(2) 美国根据共同防御条约给予日本的援助，日本政府是否可理解为：只有首先使日本的经济稳定和发展，才是考虑日本防卫能力时的先决条件。(3) 根据日本政府了解，为了接受上述援助，必须采用共同防御法第五百一十一条第一项的相应规定。关于这一点能否作如下理解：a. 上述第五百一十一条第一项第三款所规定的履行“军事义务”的条件，就日本而言，根据日美安全条约所承担的义务即已足够。b. 关于第五百一十一条第一项第四款中“增进并维持本国防卫力量”的必要条件，就日本而言，应在国内一般经济条件允许的限度内，而且不妨碍国内政治和经济的稳定，如能实现这一点即已足够。

6 月 26 日，美国驻日大使馆回复如下：

(1) 根据共同防御计划，美国援助主要以维持并增进自由世界的安全为目的，日本根据该计划所得到的援助，能够使日本维持其国内治安并更有效地行使和平条约第五条第三项所保障的自发的、单独或集体自卫的固有权利，从而达到该计划的主要目的。

(2) 制订对日本的援助计划时，经济稳定应该是考虑发展日本自卫能力的必要条件，这种共同防御计划，以各参加国完全接受经济上要求本国分担

义务为前提，当然也可理解为被援助国能在一般的经济条件能力允许的限度内做出贡献。此外，日本决定参加该计划后，可以期待美国在日本购买共同防御计划所需物资的可能性将予增加。

(3)按共同防御法所给予的援助须符合共同防御法第五百一十一条第一项的规定。作为接受援助条件之一的履行军事义务的必要条件，对日本来说，只要履行根据日美安全条约所承担的义务即已足够。无论在共同防御计划方面或是在美国与日本之间存在的任何条约义务方面，除了自卫的目的以外不要求使用日本维持治安的部队。当然，第五百一十一条第四款规定，仅要求日本在“本国的政治和经济的稳定与并存”，而且在“本国的人力资源，设施以及一般经济条件允许的”范围内做出贡献。

艾利逊的答复在一定程度上消除了日本政府的顾虑，6月30日，日本政府向美国驻日大使馆提出，可以进行签订共同防御协定的谈判。7月1日，美国大使馆也回复说，同意进行美日双方的有关签署共同防御协定的谈判，在7月6日美国驻日大使发给国务院的一封秘密回信中，高度评价了美日间在6月24日和6月26日互换信件以及将这些信件向日本公众公布的重要意义，称“这是日本政府态度的一个转折点，不仅在签订共同防御条约问题上，而且也在日本防卫问题上”。

签订日美共同防御协定的谈判于7月15日在东京正式开始。美方首席代表是美国驻日大使艾利逊，日方首席代表是日本外相冈崎胜男。谈判进行得很艰苦，日美双方在一些主要问题上仍存在着严重的分歧。从7月15日到8月21日，东京谈判共举行了8次，但仍未取得一致意见。美日双方主要分歧有两点：第一，有关日本加强自卫能力的问题。美国方面认为日本有8500万人口，仅有10.5万保安部队无法协助美军承担起防卫日本的任务。而且军费预算仅占国家全部预算的2.5%也实在太少。在这种情况下，美国不能拨款援助；而日本方面则强调：日本宪法有放弃战争的规定，加强武装力量的措施与宪法相抵触，而且日本经济此时正处于困难时期，支出2.5%用于防卫开支已是勉强之举，如再增加费用，则有损于日本国民的经济生活。第二，对中华人民共和国的贸易问题。朝鲜战争停战，“特需”订货锐减，使日本经济面临很大困难，在这种情况下，日本国内要求与中国大陆自由开展贸易的呼声高涨，已经深感自己大失民心的吉田茂政府当然希望能在放宽对华贸易问题上赢得一点儿民心，但美国方面则坚决表示：朝鲜战争虽停战，但美国决不放弃对中国的禁运。

1953年8月，杜勒斯在访问韩国的归途中，曾在东京暂留，与吉田茂举行了会谈，要求吉田茂政府在5年内要建立一支35万人的地面部队，而吉田茂则只同意在5年内将地面部队加到18万人，由于双方差距太大，会谈只好暂时休会。

日美间的谈判从9月2日恢复举行，为了加速谈判进程，吉田茂派自民党政调会会长池田勇人作为首相特使赴华盛顿，同美国就防卫、对日援助以及重整军备等问题直接举行谈判。这就使日美间有关共同防御协定的谈判通过东京和华盛顿两个渠道同时进行。与此同时，美国副总统尼克松作为艾森豪威尔总统的特使在访问亚洲一些国家时，也访问了日本，11月16日与吉

《朝日新闻》1953年6月27日。

《美国对外关系》1952—1954年，第14卷，第1454页。

田茂首相举行一个多小时的会谈，其中心议题也是要求日本增强防卫能力。19日在日美协会举行的欢迎会上，尼克松更明确地表达了美国政府当时的观点：“美国1946年劝日本废除海军是错误的。美国之所以犯这个错误，是由于对苏联的真正意图作了错误的判断。日本是防卫的一环，但只靠保安队对日本进行防卫是远远不够的。因此，日本必须增强自己的防卫能力。”

在华盛顿，池田勇人与美国助理国务卿罗伯逊的谈判也持续了近一个月之久，从10月5日开始，到10月28日结束。在10月30日，双方发表了一个联合声明，称：“日本首相吉田茂的私人代表池田勇人先生及其同行与美国远东事务助理国务卿罗伯逊先生及其他美国政府官员在过去的四周时间里举行了一系列会谈。会谈包括了日本防卫能力建设、美国援助、美国战后经济援助安排、外国投资和与共产党中国贸易等问题。对于这些问题的非正式交换意见是极为有益的，而且将构成今后两国间合作的基础。这些讨论具有探索性，并没有达成什么协议，但双方取得基本一致的意见如下：

(1)与会者同意：为了防卫可能出现的侵略并减轻美国对日本防卫的负担，必须增强日本的自卫能力。但是，在目前形势下，在日本防卫能力充足以前，显然存在着不允许立刻增强日本自卫能力的宪法、经济、预算等各种限制。为了充分注意这些限制并促进日本防卫能力的建设，必须为完成日本所担负的任务而继续努力，提高日本所需要的陆海空三军装备。

(2)有关日本防卫和美国援助问题将留在不久后在东京由两国政府代表所举行的会谈中讨论，力求达到一个明确的共识。

(3)与会者同意日本所承担的驻日美军费用将逐渐减少，以用于发展日本自己的防卫力量。与会者还同意当日本武装力量逐渐壮大了自己防卫国家的能力后，美国驻日军队则开始撤出。

(4)基于共同防御法第五百五十条规定，与会者认为向日本提供5000万美元物资的目标为合理。这5000万美元的农产品将用来帮助日本政府发展军工生产。

(5)与会者认识到：在朝鲜战争面临政治解决期间，保持对共产党中国高水平贸易禁运是重要的，当然与这贸易禁运有牵连的日本贸易问题，将继续就禁运种类进行美日间的协商和讨论。

(6)美国与会者认为日本早日获得美国战后经济援助项目的援助是非常重要的。

(7)作为外国在日本的投资，共同防御法案中所规定的投资保障等项目应予以实行。美国方面希望日本在法律和法规方面放宽对外国投资的限制，以创造良好的外国投资环境。

(8)日本与会者表示，目前日本政府制止通货膨胀对于加强日本经济实力，有助于将来日美经济合作都具有重要意义。

尽管日美间对于重整军备的分歧尚没有消除，但是池田与罗伯逊的会谈公报还是在许多问题上达成了妥协：美国方面同意日本逐渐削减日本所承担的驻日美军防卫费用份额；同意在日本防卫力量逐渐强大后开始从日本撤出驻日美军；在共同防御协定尚未签署的情况下，先向日本提供5000万美元的

户川猪佐武：《政权角逐》，东北师范大学出版社1987年版，第127页。

斯特宾斯：《美国在世界事务中》(RichardStebbins: TheUnitedStatesinWorldAffairs)(1953年)，纽约1955年版，第268页。

农产品援助等。

日本方面也作了相应妥协，如在原则上同意日本要不断增强防卫力量，同意在对华贸易禁运问题上继续保持与美国合作的态度等。

从 1954 年初开始，日本政府按照池田与罗伯逊所达成的妥协，规定了在以后三年内把保安队增加到 18 万人的计划，并决定在 1954 年把陆军增加 3 万人左右，达到 11 万人。1954 年财政年度的防卫费预算也增加到 1374 亿日元。其中防卫分担数额由 1953 年的 620 亿日元减为 560 亿日元，在这 60 亿日元的减少额中，有 10 亿日元是减少对驻日美军提供的不动产租赁费，其余 50 亿日元则是要求减少的日方所提供的驻日美军费用份额。

对于日方的削减防卫分担金额 50 亿美元的要求，艾利逊大使在请求了本国政府后，答复日本政府方面说仅同意削减 25.2 亿日元，日本政府最后同意了这个数额。而美国方面也同意了日方在 1954 年增兵 3 万人的计划。这样，在日美正式谈判中未解决的问题则通过非正式会谈而基本解决了。1954 年 3 月 8 日，由美国驻日大使艾利逊和日本外相冈崎胜男在东京正式签署了《日美防御协定》以及《购买农产品协定》、《经济措施协定》和《投资保障协定》等三个有关协定。总称“共同防御协定”（MSA），因为都是以美日共同防御法为基础而制订的。

《美日共同防御协定》共包括一个前言和十一项条款。前言是讲共同防御协定的意义，主要有两点；第一点是要增强日本的自卫能力。这主要是符合了美国的利益和要求。第二点是力求日本财政和经济上的稳定和巩固。这是日本政府主要关心的问题。日本参加共同防御协定的一个主要目的就是通过获得美国的经济和财政援助来实现自身经济的稳定与发展。

协定第一条是规定援助供给的条件，即“有效使用”和“禁止转让”。其中，“禁止转让”很容易理解，也就是说美国援助给日本的武器装备，日本只有使用权，并无转让、出售权。而“有效使用”却很令人费解，什么是“有效”，其解释权当然在美国。换句话说，这些援助军用物资的使用途径需经美国方面的认可。第二条规定原材料和半成品的供给。在全部协定中，只有这一条是规定日本对美国的援助。即凡是美国感到不足的资源，在日本有相当数量，则依据日本经济形势，予以适当的供给。后来曾有人提出疑问：有什么美国感到不足的资源，而日本则富有？答案是什么也没有。那么这一条也就没有什么实际意义，主要是订出来给批准该协定的国会议员们来看的。第三条主要规定美日双方在采取有关安全行动时应事先通知对方，美日双方保持信息交流的畅通。第四条规定对援助物资、设备要实行专利权保护，日本不允许仿造美国援助的新型武器或军工机械，如在特殊情况下，也需经美方经过详细的研究后才可在适度的范围内批准进行。第五条规定通过协定援助给日本的物资，日本必须予以百分之百的充分利用，不能以任何理由加以扣押或封存。第六条是免税规定。这条规定是美日共同防御协定的独一无二特点。在美国与其他国家签订的相同协定中并没有这一条。该条规定凡属共同防御协定援助而进口的货物，日本除免征关税外，还免征日本国内其他常见税收（如物品税、通行税等）。第七条是关于美国军事顾问团的有关规定。对于这一条，美日双方在谈判中争议很大。日本政府认为在独立主权国家不能有独立于驻日大使馆以外的任何机构，坚持军事顾问团应隶属于美国大使

馆，美国原不同意，后考虑到日方对军事占领当局的敏感性，故最后同意该军事顾问团隶属于美国驻日大使馆，负责对日本保安队进行培训工作。第八条是日美共同防御条约中最重要的一条，它规定日本必须接受美国共同防御条约第五百一十一条的义务。根据 1951 年修改的共同防御法第五百一十一条，规定提供的对象，由美国总统决定，并附带有 5 个前提条件：a. 要促进国际理解与合作，为维护世界和平而共同努力；b. 为消除国际紧张的因素，采取共同行动；c. 根据以美国为一方的多边或双边协定，履行军事方面的义务；d. 为确保本国的政治和经济的稳定，在本国人力、资源、设施及一般经济条件允许之下，要拿出全部的贡献，履行本国防卫和自由世界防卫之义务；e. 必须采取适当的手段，用以保证对美国所提供的经济及军事援助有效的利用。第九条是说明共同防御协定与日本国宪法之间的关系。其中规定日美共同防御协定是在不违背日本宪法的情况下产生的，凡是有和日本宪法相冲突的地方，均以日本宪法为准。其中最容易引起误解的地方就是日本宪法第九条规定日本放弃以战争和武力来解决国际冲突，不保有陆海空军及其他战争力量，而日美共同防御协定，则有必须尽军事义务一项。而日本政府则解释为，军事义务只限于自卫和防御侵略，不从事进攻。第十条是有关共同防御协定的变更和修改可由一方提出请求，双方共同协商解决。第十一条是有关条约的生效、终止、修正等方面的技术性规定。

3 个补充协定中第一个协定，也就是《购买农产品协定》规定：日本将于 1954 年 6 月前购买价值 5000 万美元的美国剩余农产品，但以日元支付。第二个协定《经济措施协定》规定：日本用来购买美国农产品的日元贷款将存在日本银行开立的美国政府专户中，该款项的 20% 将用于协助与重整军备有关的日本工业的发展，其余款项用于美国援助远东和太平洋地区非共产党国家而在日本采购的军需物资。第三个协定《投资保障协定》规定：凡由美国政府根据“美国 1948 年的经济合作”担保的某种私人在日本的投资，如投资者请求履行保证责任，而该项投资又经日本政府批准者，美国政府要提请政府负责赔偿。

在签订日美共同防御协定时，日本外相冈崎胜男和美国驻日大使艾利逊发表的声明都宣称，这些协定不使日本承担派兵海外的义务。为了承担共同防御协定所规定的义务，日本政府向国会提出了两项防卫法案，即国家防卫厅组织法案和国民自卫法案，通过激烈辩论后，国会通过了这两项提案。两法案自 7 月 1 日起开始实施。国家保安队改名为陆上自卫队和海上自卫队，还创立了一支航空自卫队。陆军由 11 万增加到 13 万人；海军由 1.6 万人增加到 2.2 万人；空军则为 0.6 万人。这样，日本终于按美国的要求，拥有了自己一支规模虽小，但仍可称之为正式的军队。美国促进日本重整军备，加入美国亚洲太平洋地区共同防御体系的战略目的基本实现了。

3. “新面貌”战略与“福龙号”事件

“新面貌”战略是艾森豪威尔及其主要助手们（包括国务卿杜勒斯，国家安全委员会主席罗伯特·卡特勒，参谋长联席会议主席雷德福等）所确定的新战略，其主要内容是：一方面大力加强战略核打击力量，用来对待所谓苏联、中国的扩张；另一方面，建立了一种全球性的联盟体系，从而裁减美

日美 MSA 协定全文参见美国国务院：《美国外交政策基本文件，1950—1955》第 2 卷，纽约 1971 年版，第 2337—2341 页。

国在世界各地的驻军，以减少美国的军备预算。

这种“新面貌”战略对日本来讲，直接性的影响有两方面：一方面是全力支持日本重整军备，扩大自卫队的规模，加强自卫队的力量。这在上一个问题中已作了阐述。作为日本自卫队扩大的必然结果，驻日美军开始了缩小规模的行动。朝鲜战争结束时，驻日美军共有 21 万人。1954 年 7 月 9 日，美国驻远东军总司令 J.E. 赫尔宣布；美军第八军一师将从北海道撤出，日本北方岛屿的陆上防卫全部交由日本自卫队负责。1955 年 12 月，美国驻日地面部队再次大规模撤出。到 1957 年底，仅有 7.7 万美军部队留在日本，其中 50% 以上是空军及其地勤人员。另一方面，由于美国全力发展核武器，其在太平洋中部所进行的核试验变得更加频繁。1954 年 3 月 1 日，日本渔船“福龙号”（有译“祥龙号”）在马绍尔群岛附近的比基尼环礁东部 160 公里，美国政府宣布的禁区 35 公里以外海面捕鱼，正遇上美国进行氢弹试验。船员们当时看到了氢弹爆炸的强光，但他们不知道发生了什么事，3 小时以后，船员遭到了带有强放射性灰尘的污染，他们依旧没有意识到自己的危险。但后来几天，船员开始有灼伤之感，其中两人在 3 月 15 日送东京大学医院治疗，在那里，他们才被诊断为核爆炸的受害者。此时，“福龙号”在太平洋中部所捕获的金枪鱼早就售出并运往东京、大阪和日本其他各城市的水产市场了。这个消息在日本传出后，给日本国民带来了巨大的冲击，特别是在“福龙号”报务员保山爱吉因辐射病死亡之后。日本国民本来就因广岛和长崎的原子弹爆炸而对核武器十分敏感，此次冲击，使国内禁止原子弹、氢弹的运动遍及全国。

对于日本国民的强烈反响，美国方面却没有予以充分的注意，艾利逊大使仅表达了美国对此事件的关切，而美国国内一些人则尽量把责任推向日本渔民一方。3 月 31 日，美国原子能委员会主席、海军少将斯特劳斯宣称，“福龙号”渔船一定驶入了被禁止的危险区以内。《纽约时报》甚至载文称：那些渔民是在窥探试验。这些因素都大大激起了日本国民的反美情绪。

4 月 9 日，艾利逊大使才公开表示美国政府对这一事件的深切歉意，并保证给予公正的赔偿。然而，此时激烈的反美情绪已经席卷日本。到 11 月为止，已有 1820 万人在禁止原子弹和氢弹请愿书上签名。

由于吉田茂政府在这一问题上表现软弱，它在日本国民心目中的威信大大下降，11 月上旬，吉田茂赴美寻求支持，在与杜勒斯的会谈中，吉田茂向美国方面抱怨了“福龙号”事件在日本所形成的巨大反美情绪，希望美国方面能主动道歉，认真赔偿，以避免美日关系的进一步恶化。杜勒斯表示将充分考虑吉田茂政府的意见。最后，双方同意在美国总统和日本首相的联合声明中加入下列一段话，“美国政府对 3 月 1 日因受核武器试验放射性尘埃污染而致伤的 23 名以及一名致死的日本渔民表示道歉。美国政府还认为和平使

约翰·韦尔菲尔德：《日蚀的帝国：日本在美国战后联盟体系中》（welfield, John: AEmpircinEclipse），阿里隆 1988 年版，第 110 页。

《日本时报》1954 年 7 月 10 日。

《国务院公报》1954 年 4 月 12 日，第 548—549 页。

《纽约时报》1954 年 3 月 24 日，《泰晤士报》1954 年 4 月 8 日。

《国务院公报》1954 年 4 月 19 日，第 598—599 页。

用核能将最终造福于日本和全世界其他友好国家。”

联合声明中的这一段所谓“道歉”的话，不仅没有消除日本国民心头的愤恨，反而更加刺激了日本国民的反美情绪。美国政府这种表面上道歉，而实质上却坚持为继续进行核试验辩解的作法，引起了日本国民的更大愤怒与不安。民众对吉田茂政权的支持率也下降到了最低点。12月初，吉田茂内阁终于宣布总辞职，成了“福龙号”事件的替罪羊，民主党总裁鸠山一郎当选为日本新首相。

四 面临困境的美国对日政策

日本鸠山内阁12月10日组成后，美国突然发现这是一个与吉田内阁完全不同的对手。吉田内阁是在美军占领时期上台执政的，在其执政时期，有很长一段是处于盟军最高统帅部的统领之下。尽管在1952年4月28日旧金山和约生效后，吉田茂政府名义上获得了独立和主权，但由于长时期听命于美国政府、独立后仍未表现出明显的独立性。故许多人认为日本仍处在被占领时期。当然，吉田茂政府最后的辞职和下台，也正是其过于听命于美国的必然结果。而鸠山内阁则不同，其上台正是借助于日本人民的强烈反美情绪以及对吉田茂政府过于屈从于美国所表示强烈不满的必然结果。

1. 鸠山内阁上台后美国对日政策的最初设想

鸠山内阁是接替辞职的吉田茂内阁而临时执政的，由于1955年2月就要举行新一轮的大选，大选后鸠山内阁能否连任还很难知晓，故美国方面并没有给予充分的注意，只想等1955年大选结束后，视选举的最后结果来制订一个长期的对日政策目标。

1955年1月7日，在美国国务院的一份秘密文件中，美国政府简要地描述了美国在鸠山内阁上台伊始所要采取的政策和对策：

(1) 美国对日目标。美国寻求日本政治、经济和军事上的强大，寻求这样一个强大的日本与美国保持同盟关系，并能在亚洲担负起反共的领导责任。其中军事上的强大是最基本的。

(2) 实现美国对日目标的障碍。在日本国民中间有一种要在东西方之间保持中立的情绪和倾向正在发展，这种倾向的增强将对美国的政策构成挑战，也对美国的国家利益构成威胁，故要努力克服。

(3) 日本对美国的用处。日本现今如同过去一样对美国来说是至关重要的。日本依然有能力作为一个强大的防卫前哨阵地（此处有三行多一点的原文内容尚未解密）。日本有能力成为美国一个难以对付的伙伴，一个能在亚洲阻止或击败共产主义势力的伙伴。如果日本倒向共产主义世界，将会大大加强共产主义阵线的经济和军事力量，将会使沿岸岛屿链破裂，并最终引起失去韩国、冲绳和台湾。

(4) 美国对日政策需要。美国对日政策必须促进和鼓励日本人民去发展其内在的力量。这种力量必须包括政治、经济和军事力量，其中任何一种力

《美国对外关系基本文件，1950—1955》，第2444页。

早在4月9日，冈崎胜男外相在日美协会的演说中就声称，“对美国原子弹试验要予以积极合作。”（《朝日新闻》1954年4月10日）朝日新闻社所进行的民意调查表明：日本国民赞同外相观点的占11%，反对的为55%，另有34%弃权。

量都不要超前并以牺牲另外的力量发展为代价。作为一条原则，美国的政策必须援助基于自由和倾向于美国的健全的日本社会。这些力量要从日本人真正地去抵御共产主义扩张的愿望和能力中获得。为了实现这一目的，美国要援助日本，提高日本人的生活标准，去提高他们的政治凝聚力，使之能够产生并支持一个强有力的政府。

美国在这份文件中所表现出来的对日基本政策从原则上来讲，同 NsC13 号文件系列和 NsC125 号文件系列所规定的对日政策基本目标并无明显区别，只是从行文上使人感觉到了美国人害怕丢失日本的危机感。这种危机感早在开始考虑对日媾和时，就存在于美国国防部和参谋长联席会议的将军们的心目中。但直到吉田茂政权的垮台，这种危机感才真正成为了现实的危险。鸠山内阁刚一组成，就在 12 月 11 日的内阁会议决议中大胆地提出：“最终以恢复与共产主义各国的邦交为目标，解决与中苏两国间现实存在的悬案。”12 月 12 日，鸠山又在小石川小学发表公开演说，称：“完全无视与苏联、中国的交往和贸易是错误的。英国首相丘吉尔说：‘为了世界和平、与共产主义国家和平共处是必要的。’我也有同感。”这些讲话和声明给美国政府震动很大，为了阻止日本鸠山内阁与中苏接近的政策，美国国务卿杜勒斯于 1955 年 1 月 10 日发给美国驻日大使馆一份政策性电报，明确了美国政府对鸠山内阁与中苏改善关系倾向的态度和对策。

电报中所提出的美国对鸠山内阁这一行动的态度有三点：（1）美国与苏联现今的关系妨碍说服日本不去发展与苏联的关系；（2）在当前的环境下，美国反对日本承认共产党中国；（3）美国并不想由于日本真正发展与苏联或共产党中国的关系而处于一种在公开外交中被击败的难受境地。

为了避免上述情况的发生，杜勒斯在电报中指示驻日大使馆应采取下列行动：

（1）继续进行现在的宣传：日苏之间的交流只会加强社会主义阵营方面的力量，而分裂保守主义方面的力量。要造成国内民众与政府打算不一致的强大压力。

（2）苏联目标之一是利用日本发展与共产党中国关系的困难，来制造日本国内政治形势的混乱。

（3）美国将严肃地看待日本承认共产党中国的行动。共产党中国在所有事件上仍表明其继续扩张政策。任何与共产党中国接近的行动都是公然违抗国际主张——联合国正在一致谴责共产党中国非法拘留美国飞行员。

（4）日本与共产党中国建立关系的行动将对亚洲的其他国家带来危险的影响，也会破坏限制共产主义扩张的统一行动。

（5）自从共产党贸易政策服务于政治性地诱导造成自由世界分裂的目的以来，日本希望把它与中国的贸易恢复到战前水平是一种错觉，日本依靠中国作为其原材料的主要来源的作法也是危险的。依靠与共产党中国发展贸易的前景也会大大影响日本与韩国、台湾，可能还有泰国和菲律宾的关系，关键性地影响日本通过赔偿协定而刚刚建立起的与南亚和东南亚国家之间的政治和经济纽带，影响日本与这些国家的经济发展计划和贸易推广。

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 4 页。

户川猪佐武：《政权角逐》，东北师范大学出版社 1987 年版，第 138 页。

户川猪佐武：《政权角逐》，东北师范大学出版社 1987 年版，第 138 页。

(6) 继续表示美国承认日本政府的保证：日美关系并无实际变化，当今日本新政府的领导人仍在作出这种保证声明并没有任何实际作用，但对于日本国会和公众舆论却仍有影响。

(7) 美国支持日本对齿舞和色丹群岛的主权要求应引起日本人的注意，并在任何与苏联讨论时提及日本对这几个岛屿和千岛群岛的主权地位要求。

杜勒斯的这份电报虽可谓是用尽了软硬两手的外交手段，但从总体上说，怕显得美国并无制止日本与中苏接近的直接有力政策手段。正如1月7日，美国国务院东北亚事务局局长麦克克莱金提交给负责亚洲和太平洋地区事务的助理国务卿罗伯逊的备忘录中所承认的那样：“从长远的观点来看，美国对日本与共产党中国的接近无能为力。”正是在这种困难的情况下，杜勒斯作为一个老练的外交家，仍在没有办法的情况下硬是找出了上述的一些办法，用来阻止日本新内阁与中苏的接近，真可谓是煞费苦心。概括来讲，杜勒斯阻止日本与中苏接近的手段主要有三点：第一，直接向日本表明美国政府反对日本与中苏接近的明确态度，并努力造成苏中与日本发展关系居心不良的宣传效果；第二，试图向日本证明：如果发展与中苏等社会主义国家的关系将会影响甚至会损害日本与东亚和东南亚国家刚刚建立起的政治与经济关系，力劝日本不要因小失大；第三，全然不顾美国依然占据日本冲绳等岛屿的事实，在苏联占据日本北方领土问题上大作文章，借以表示美国同日本保持友好同盟的关系，让日本在美苏之间作出选择美国的决定。

2. 国家安全委员会第244次会议与NSC5516/1号文件

美国方面对鸠山内阁所表示出的与中苏接近的态度虽表明了反对的立场，但尚有等待观望的想法，因为日本国会将于1955年2月举行大选，鸠山所在的民主党前景如何，仍是一个未知数，所以，当鸠山内阁于2月4日宣布开始与苏联进行邦交正常化谈判时，美国政府并没有作出直接而又强烈的反应。

然而，在2月举行的国会大选中，鸠山由于执政两个多月来所表现出的自主外交和内政清廉运动取得了日本民众的好感，鸠山及其所在的民主党威信大增，2月27日大选结果表明，民主党获39.6%的选票，拥有185个席位，一跃成为国会第一大党，在自由党的支持下，鸠山第二次组阁。鸠山通过大选组阁的事实，使美国当权者头脑中仅存的一点点侥幸心理丧失殆尽，美国必须面对这一现实，寻求处理和解决美日关系中带有根本性的原则问题。也就是在这种情况下，美国国家安全委员会于1955年4月7日召开了第244次全体会议，对新形势下的美国对日政策进行了认真的讨论。

会议主要讨论3月29日由国家安全委员会计划委员会起草的题为“美国对日政策”的NSC5516号文件。这是一份提交国家安全委员会全体会议讨论通过的政策文件草案，国家安全委员会讨论通过后，于4月9日以NSC5516/1号文件的形式颁布，作为指导下一阶段美国对日政策的纲领性文件。

会议首先讨论了战后民族主义在全球范围广泛传播的问题。艾森豪威尔总统认为共产主义势力很明显善于利用这突然涌现的民族主义服务于自己的目的，而美国在利用这种新思潮服务于自己的利益方面却失败了。日本就是

《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第5—6页。

《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第6页注释。

一个很明显的例证。日本战后民族主义发展迅速，所以美国应更加努力使之导向美国利益的轨道。

接着，会议讨论是否要与日本签订一个新的双边防御条约取代旧的日美安全条约的问题。这一问题是国防部长安德森提出来的，其目的是要明确美国拥有在日本驻扎军队和应日本政府要求援助日本对付国内敌对势力颠覆和国外不友好势力侵袭的权力。NSC5516号文件第35段写入了这个内容。杜勒斯则认为这是不明智的。因为如果美国同日本重新签订双边防御条约，那就意味着美国也要同韩国、菲律宾等重新签约，并意味着美国要首先放弃在日本驻有军队和保持基地的权力，而这种权力能否重新获得，又需要得到日本政府的同意，很明显，在鸠山内阁正推行独立外交的情况下，前景不容乐观。所以杜勒斯认为：只要日本方面不提出强烈要求修改或重订条约，他坚决反对签订新条约来取代旧的日美安全条约。

会议讨论的第三个议题是 NSC5516 号文件第 44 段中的一段话：“支持日本反对苏联对齿舞和色丹岛拥有主权的的要求，研究苏联对千岛群岛和南库页岛主权要求的法律无效性。”杜勒斯同意这句话的前半部分，而反对后半部分，因为苏联要求千岛群岛和南库页岛与美国要求琉球和小笠原群岛实质上相同，所以，如果美国逼使苏联退出千岛群岛和南库页岛，最终也要逼使自己退出琉球和小笠原群岛。杜勒斯援引旧金山和约，日本同意其领土只局限于本州四岛，如果这一原则出现动摇，将会直接影响美国在琉球和小笠原等岛屿的战略利益。更何况琉球和小笠原群岛对美国的重要性要大大高于千岛群岛和南库页岛对苏联的重要性。杜勒斯的这一主张；最后得到了艾森豪威尔总统的赞同。

此外，会议还讨论了日本与共产党中国进行贸易和鼓励外国资本（主要是美国资本）对日投资，发展日本工业等问题。

最后，决定对 NSC5516 号文件进行四处修改：

（1）第 13 段第一句话改为：“日本当前首要的目标是加强它的经济地位，而作为长远的目标是恢复其国际的影响和声望。”

（2）删去第 35 段有关重订条约取代旧日美安全条约的行文。

（3）删去第 44 段后半句话：“研究苏联对千岛群岛和南库页岛主权要求的法律无效性”。

（4）删去第 52 段注释和“日本地面武装力量”中的“地面”一词。

经修改的 NSC5516 号文件经由艾森豪威尔在 4 月 9 日批准，正式作为国家安全委员会 NSC5516/1 号文件颁布，交由美国政府有关部局参照执行。

NSC5516/1 号文件共分“总体考虑”、“目标”和“行动方针”三大部分。其主要内容如下：

“总体考虑”细分为五部分，第一部分为“日本的趋势”。在这一部分中，文件分析了日本未来内政和外交政策的走向及其动态。文件首先肯定日本与美国的关系将在很大程度上受到日本仍依靠美国在经济、军事和外交等方面援助因素的影响。美国仍是日本最大的外国顾客和原材料供应者（美国进口了日本总出口量 20% 的商品，向日本输入了占日本总进口量 40% 的商

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 43 页。

原话为：“日本主要的目标是恢复其国际影响和声望并加强其经济地位。”参见《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 40 页。

品)。正是基于这些原因，美国认为日本仍将继续寻求维护它与美国的联盟关系。

但是文件也分析指出，日本将努力减小其对美国的依赖，并寻求更大的国际行动自由，包括发展与苏联和共产党中国的关系。日本拥有在亚洲充当领袖角色和稳定因素的潜能，但在最近几年内还不具备这种力量，日本获得这种力量不是仅仅靠自己的努力而能办到的，还要在很大程度上依靠美国的支持与帮助。

文件认为日本还将继续变更占领时期所进行的改革，特别是增加中央政府的权力。但是日本仍将会保有战后改革的大部分成果，而不会使战前军国主义和帝国主义的模式重演。温和的保守势力将受到不同派别的牵制，但最终仍会更倾向于民族主义。这种保守势力仍将支配日本政府及其政策。左翼运动将会比过去几年更强大。一个强有力的、有工作效率的政府在近年内不太可能出现。日本共产党虽是一支有重要影响的政治势力，但不太可能获得有实际意义的议会席位比例。

文件对日本的经济与财政状况及未来趋势也作了分析。认为日本近期内不太可能马上出现收支不平衡问题，这部分原因是由于美国减少了“特需”订货，这使1954年日本经济状况有所改善。但从长远的观点出发，由于美国的“特需”订货锐减，日本将面对一个十分困难的经济形势：就业压力，为迅速增长的人口提供适当的生活标准，以及扩大出口，发展其有限国内资源等。

对于军事方面，文件认为日本将会以很慢的速度发展其陆海空三军，特别是重点发展空军和海军。日本将继续依赖美国的军事援助。

第二部分为“美国的基本利益”。在这一部分中，文件所列举的美国基本利益有四点：（1）日本的战略地位和军事与工业的潜力使日本对美国来说是这样的重，以致美国将不惜用战斗来保卫日本的任何部分不受到来自任何敌对势力威胁与控制。同样，美国也有责任在必要的情况下去援助日本政府抵御颠覆和造反。（2）一个强大的、与美国结盟的日本最符合美国的利益，美国希望日本最好能作为一个抗衡共产党中国的砝码，并在远东为自由世界贡献力量。（3）在当前，日本与美国保持联盟关系，部分由于日本仍依赖于美国的支持和援助。随着日本力量的增长，依赖将逐渐减小，联盟关系的维持纽带将由全新意义上的共同目的、双边利益和合作的伙伴关系所取代，现在就应说服日本温和的保守势力：日本的经济稳定、防卫需求和国际声望将同保守势力的稳定地位一样，都依赖于继续同美国保持合作关系。（4）如果随着日本力量的增长而双边关系却没有发展，那美国涉及日本的利益将要重新估价，但就当前来讲，一个软弱的日本要比一个强大的日本更危险。

第三部分为“日本的基本利益和目标”。文件分析日本的基本利益和目标也有四个：（1）日本当前的目标是加强经济地位，从长远的观点来考虑，则是要恢复其国际影响和声望。日本人并不优先考虑缓慢增加其防卫力量，部分是因为他们相信美国将会提供这种保证。绝大多数日本人渴望政治稳定，但激烈而持续的对立个人与派别冲突影响了政治稳定的发展。（2）日本当前认为与美国保持合作和结盟关系符合其国家利益，因为他们相信只有这样才能使日本较容易地获得重要的国际地位和经济上的强大。（3）同时，日本相信在其与美国结盟的限制内，排除其与俄国历史上的恐惧和对共产主义厌恶，仍可与共产党中国和苏联发展贸易并扩展关系。（4）日本开始表现出

要求获得更大的国际行动自由的愿望，这种趋势是民族主义倾向的反映，其要求在共产党中国或苏联与美国的冲突事件中，保有更大更灵活的行动自由。发展更健康、更富有积极意义的民族主义方面，是日本复兴成为一个主要强国的基本要点。调节这种民族主义，使之不超出美日联盟关系的范围以外，将是美国政策中的基本问题。

第四部分为“美国与日本利益和目标的的原则冲突”。文件分析美国与日本在以下几个问题上存在着原则性的冲突：

(1) 美军基地。日本承认仍需要美国的军事保护，但是日本认为外部对自己的侵略威胁并没有像美国所想象得那么严重。日本经常小看美军基地对保护日本的作用，而总是把这些基地看成是服务于美国的战略利益，并有可能在战争的情况下，使日本连同基地一道遭受核打击。而且日本的政策甚至被严重地歪曲到怀疑在核战争的形势下，日本的防卫是否有必要。

(2) 日本的重整军备。部分是由于直接入侵的危险减小，日本把发展政治稳定和增加经济实力置于发展军事力量之前，这将与美国要求日本增加军费开支相抵触。

(3) 共产党中国。日本与共产主义势力圈发展更紧密的关系可能最终会引起与美国的严重摩擦。日本人相信他们国际利益的实现将要通过与共产主义势力范围接触并发展贸易关系。这方面的压力还会继续。当前日本在这方面受到限制主要是由于它与美国、国民党中国和韩国的关系。

(4) 其他方面的冲突。a. 日本人限制美国人在日本的私人投资；b. 日本人需要靠卖给美国更多的商品（这超出了美国想要的界限）来取得贸易收支平衡；c. 日本对核武器发展的敏感性使其反对在太平洋地区进行核试验，并易于被共产党发动的禁止核武器运动所利用；d. 对琉球和小笠原群岛的领土收复主义；e. 对继续关押日本战争罪犯的不满；f. 履行被占领地区政府和救济的义务；g. 日本贸易工会与其成员通过日本政府而受雇于驻日美军而产生的关系与矛盾。

第五部分为“壮大日本的实力”。在这一部分中，文件首先指出了日本在经济、政治和心理资源方面的局限，因此，在社会、经济和军事项目中，不可避免地会出现竞争，在国内政策中要求增加防卫力量将会造成国家的分裂以及政治保守力量的削弱。无论是经济上紧缩还是防卫项目都会在日本人中间引起不满。接着又分析了美国对日本采取行动的影响力的局限。美国的交易手段、必要的物力、财力援助和耐心的说服必须全部使用，但需要认真地考虑如何配置才能更有效地达到目的。此外，为了达到适当防卫力量在日本继续存在，必须使日本政府认定，日本防卫所必需的防卫力量规模和构成，文件重申，美国和日本的安全利益都要求日本继续朝着政治稳定、经济发展和防卫实力的方向发展，保守力量的政治稳定意味着日本政府能够稳重地，有时甚至是用非常规手段来发展经济及建设防卫力量；经济的更强实力意味着从经济总量中可以划出更多的资源用于防卫目的；建立日本军事力量的总额及时间表，要考虑到日本政治稳定和经济发展的总体情况。美国必须避免因施压于日本增加军事力量，而损害日本政治和经济的稳定。

第二大部分“目标”比较简短，与 NSC13 号文件系列和 NSC125 号文件系列文件中所规定的目标基本一致，它们是：

- (1) 维护日本的安全与独立。
- (2) 日本与美国结盟。

(3) 繁荣而强大的日本经济，在自由世界的范围内，拥有食品和原材料来源和工业产品市场，拥有满意的经济关系。

(4) 保有代议制政府的政治稳定。

(5) 拥有防止内部骚乱和外部入侵的防卫能力。

(6) 能够并愿意为太平洋地区安全做出贡献的日本。

(7) 在太平洋地区，为共同安全和经济利益而将日本包括在内的整体安排。

第三大部分“行动方针”，共分政治、经济和军事三部分。在文件中所占篇幅最大，充分显示了其重要的地位。

政治方面的行动方针共有 15 点，其主要内容如下：

(1) 在日本促进和维护一个有效的、温和的保守政府是实现美国目标的基础。

(2) 与日本政府在共同利益平等的情况下进行协商，诸如共产主义势力在远东的力量和意图，日本应采取的对策，美国和其他自由国家应采取的对策，东南亚的政治和经济政策，日本的防卫计划和美国的军事援助以及总体国际发展等问题。

(3) 努力发展一种日本与韩国、日本与台湾和日本与菲律宾的利益共同体，通过美国适当的部门主动提出帮助解决其中最突出的问题。促进共同合作，使它们之间的合作得以巩固。促进这四个国家（原文如此）参加西太平洋集体防卫体系，最终以“马尼拉条约”和“澳新美条约”（“ANZUS”）的形式联合起来。

(4) 促进日本与其他自由国家合作关系的发展，通过马尼拉条约的联络通道，在适当的范围里与这些国家进行多边活动。鼓励日本更多地参与科隆博计划和联合国特别组织的活动并承担相应义务。

(5) 扩大私人间的接触、交换观点和适当地支持、加强与那些已经对美国取得好感的商人、政府官员和自卫队军官的合作和相互理解，同时要寻求扩大接触那些具有温和思想的社会主义的领袖和贸易工会的官员，力求赢得他们的信任和理解。

(6) 鼓励和适当支持日本政府采取有效的国内安全措施打击基于共产主义势力的组织，削弱共产党的财政和政治实力。

(7) 鼓励温和的贸易工会运动发展。

(8) 运用美国全部的政治手段、可行和适用的经济和军事援助，包括沿岸岛屿链已签好的合同，促使日本私人集团，特别是雇主和工会同共产主义进行有力的斗争。

(9) 推广美国的计划方案，抵消非共产主义左派知识界领导人的马克思主义观点，教导一般公众（特别是知识分子集团），指出共产主义的危险性。

(10) 向日本政府表示这样的态度：美国不反对日本与苏联建立外交关系，但是反对与共产党中国建立外交关系。强烈反对日本与共产党国家签订互不侵犯条约或支持共产党中国进入联合国。

(11) 支持日本反对苏联对齿舞和色丹岛拥有主权的的要求，不承认苏联对千岛群岛和南库页岛拥有主权的的要求。

(12) 支持和鼓励日本针对苏联和共产党中国要求遣返前军事人员和国民的要求，并停止扣押日本渔船。

(13) 寻求在和平利用核能方面与日本方面的国际合作，允许日本存有

用于和平目的的核设施，与日本在适合的情况下交换有关核情报。

(14) 加速由美国控制的日本战争罪犯的假释，出于尽快解决这一问题的目的，争取在 1956 年初完成。

(15) 继续努力使日本全面参与联合国的各方面活动，并取得联合国的成员资格。

军事方面的行动方针共有 9 点，其主要内容如下：

(1) 鼓励和支持日本建立一支能基本胜任本国防卫的军事力量。建立这支武装力量的时间和数量安排必须与政治和经济稳定相关联，美国必须避免由于向日本施压，增加其军事力量而引起政治和经济的混乱。

(2) 与日本政府就日本防卫力量建立的日程和速度以及美国军事援助的范围进行协商，以便对日本究竟准备建立一支多大规模的军事力量有一个现实的评估。

(3) 依据这样的评估，重新核查美国有关日本军事力量的目标和建立这样一支武装力量的时间表，重新核查美国对日军援项目、美军在这一地区的发展等问题，以使其符合日本安全的最基本需要。

(4) 同日本政府在建立日本防卫力量的长远规划以及美军从日本撤军阶段等问题达成共识，并在适当的时候向日本公众公布这种共识。应使日本人了解，美军从日本撤出的时间和规模将取决于日本防卫力量的发展状况。

(5) 维持在日本的陆、海、空三军军事设施，同日本武装力量合作，威慑或抵御外来入侵。

(6) 继续与日本进行军事合作计划和进行联合军事演习，在符合美国安全利益的情况下尽快地使日本防卫力量多承担防卫日本的责任。

(7) 在当前远东国际紧张形势下，继续依照旧金山和约第三条规定，对琉球和小笠原群岛实施控制和行政权。从保持与日本友好关系的目的出发，将充分考虑日本与这些地区发展贸易、文化及人员往来的全面关系的要求。

(8) 与日本政府充分合作，寻求改善与在美国基地和设施中工作的日本劳工的关系。并请日本政府合作帮助挑选合适的劳工人选。

(9) 与日本合作发展日本的防卫和防卫军备生产工业，为沿岸岛屿链的防卫和共同安全资金购买有关军用物资提供服务。

经济方面的行动方针共 13 条，其主要内容如下：

(1) 鼓励日本稳健发展经济，使之能满足自立，逐渐提高国民的生活标准，维持一支防卫力量和加强亚洲自由国家力量等诸方面需求。

(2) 鼓励日本政府继续用减少非必要进口、增加储蓄等方式将资金集中使用到经济发展的基本方面。

(3) 积极支持日本加入关贸总协定，扩大日本与包括美国在内的自由国家的贸易。依据关贸总协定的原则，降低与日本贸易中的关税税率，减少政府规定的贸易限制。

(4) 通过适当提高日本的信誉度的方式来援助日本经济，利用技术援助，利用当地货币购买农产品，利用拓宽日本资本投资渠道等方式来帮助日本发展经济。

(5) 通过使日本加入美国自由亚洲经济发展项目来拓宽日本贸易范围。利用日本作为美国向南亚和东南亚提供援助物品的供应源，用提供经济与财政援助的方式来使日本对南亚和东南亚的经济发展有所贡献。

(6) 催促日本继续在对共产党国家贸易禁运问题上与美国等国家合作，

寻找使日本避免依赖于共产党国家提供食品和原材料，依赖于共产党国家市场的办法与途径。

(7) 鼓励和援助日本扩展、重建现代工业，使之成为一个健全的经济基地；鼓励和援助日本有竞争力的企业，改善其生产的管理水平和市场经营水平，特别要在这些方面提供技术援助。

(8) 促进日本遵循国际通用的贸易惯例，避免卡特尔垄断协定；保护知识产权、专利权，避免日本商人一些不公平交易。

(9) 鼓励日本放松或取消立法和行政的障碍，改善私人投资的环境，平等对待国内和外国投资。

(10) 随时向日本政府通告美国有关涉及日本的经费变动情况，避免因此而造成对日本经济的重大冲击。

(11) 出于共同安全的考虑，采取适当的步骤，与日本交换技术和科学方面的情报信息。

(12) 促使日本尽快解决由于战争和占领所引起的赔偿和财产要求，通过支持有经验的部门来解决战争赔偿义务问题。

(13) 支持在上述第(2)、(6)、(8)、(9)条中所涉及的日本政府所应采取的行动。

NSC5516/1 号文件是在新形势下，美国政府最高决策机构所作出的对日政策指导性文件，它基本继承了 NSC125/2 号文件的基本精神，但从具体的政策条文上来分析，还是能看到相隔两年半发表的这两个美国对日政策重要文件间的特点与差别。

首先，从文件内容结构上来分析，这两份文件都划分为“总体考虑”、“目标”和“行动方针”三大部分，但从“总体考虑”这一部分来看，则明显增加了日本政府的考虑、日本的国家利益、美日间利益的原则冲突等方面的内容与分析，这反映了日本在这两年半的时间里，特别是在鸠山内阁上台后所表现出的强烈独立意识，这种独立意识是美国政府在制订其对日政策时所必须要研究和考虑的重要问题。出于这种现实主义的原因，NSC5516/1 号文件在总体考虑中特别加上了 NSC125/2 号文件所没有特别专门提到的“美国与日本利益和目标的原则冲突”。

“目标”部分两个文件的内容基本相同。

“行动方针”部分两个文件有很大差别。

在“政治”部分，NSC5516/1 号文件首次提出了在日本支持一个“温和的保守政府”的政策，这种新提法显然是针对吉田内阁下台、鸠山内阁组阁这一新情况而来的。在美国政府的眼中，从 1948 年 10 月开始执政，引导日本安然度过了签订和约、结束占领和朝鲜战争的关键时刻的吉田内阁正是美国所希望的“温和的保守政府”，而替代吉田内阁上台的鸠山内阁，以日本国民日益增长的民族主义思潮为后盾，在外交方面提倡展开自主的国民外交，表示开展对中苏贸易和往来的态度，在内政方面，提出“以民主为基调，在国民的理解和同意的基础上实行廉洁政治”，其政治倾向虽很难说是激进的左派，但明显表现出了与吉田内阁的不同，为此，美国政府虽不能断定鸠山内阁是否是温和的保守派，但感到有必要在对日政策中强调美国政府的倾向性，把鸠山内阁导向美国对日政策所需要的政治方向上去。

其次，NSC5516/1 号文件提出了建立一个由日本、韩国、台湾和菲律宾组成的利益共同体的设想，这也是 NSC125/2 号文件所未提到的。日本在第二次世界大战期间对亚洲和太平洋地区国家的侵略和占领，使日本与韩国和菲律宾等国的关系恶化到了极点。战后，日本政府在美国的纵容和指使下，并不认真地向亚洲和太平洋地区受害国赔偿道歉，引起了韩国和菲律宾等国人民和政府的极大愤慨，日韩、日菲关系仍然紧张。1953 年，日韩双方因捕鱼区的问题出现了尖锐的对立，韩国巡逻艇多次向日本渔船和日本巡逻艇开火，并扣押了进入韩国规定的“李承晚线”内的日本渔船，而日本政府也于同年 9 月 9 日向汉城提交抗议照会，称日本决不承认“李承晚线”。此外，日韩两国还就财产、韩国居民在日本取得永久居住权等问题出现纠纷。日本与菲律宾之间的关系也由于菲律宾政府及其国民坚决索要战争赔偿而变得十分紧张。菲律宾也是在战争中受日本侵害最重的国家之一，菲律宾居民每 4 人中就有一人惨遭日军杀害，故菲律宾政府向日本政府索要 80 亿美元的战争赔偿，而日本政府拒绝了这一要求。为此，菲律宾政府拒绝批准对日和约，并派出一个赔偿调查团前往日本，菲参议院还成立了一个由克拉罗·M·雷托为首的赔偿问题特别委员会，态度趋向强硬；而日本方面也寸步不让，拒绝承担支付菲律宾所要求的任何赔偿，两国关系由菲律宾驻东京的一个使团和日本在马尼拉的一个海外代理机构维持着。

相比之下，日本与台湾之间的关系还算和缓，自从鸠山内阁上台后提出与苏联建交和与中国发展贸易关系的政策后，台湾当局对鸠山内阁的动向表示了极大的关注。

正是在这种形势下，美国为了把日本拉入亚洲遏制共产主义体系之中，并在其间起到核心的作用，就必须帮助日本搞好与上述几个国家和地区的关系；这也就是美国在这份对日政策的新文件中提出建立日、韩、菲、台利益共同体的主要考虑。

最后，NSC5516/1 号文件在政治部分中还提出了通过美日双边交流和个人往来，争取日本左派政党和工会中具有“温和”思想的领导人，使其成为知美和亲美派的战略构想。

在“军事”部分中，两个文件区别不大，只是在 NSC5516/1 号文件中，虽提到美国继续对琉球和小笠原群岛实行控制但又加上了“从保持与日本友好关系的目的出发，将充分考虑日本愿与这些地区发展贸易、文化和人员往来等全面关系的要求”。这也是在日本政府和国民强烈要求收复日本战前一些领地的呼声面前，向日本政府和国民作出一点友好姿态，以缓和日本国民对美国的一些抵触情绪。

在“经济”部分中，引人注目的变化是：NSC5516/1 号文件首次提出了“促进日本遵循国际通用的贸易惯例，避免日本商人一些不公平交易”，同时要求日本“放松或取消立法的障碍，改善私人投资的环境，平等对待国内和外国投资”等。这是美国在战后第一次在对日政策中提到了这些在日后美日贸易摩擦和冲突中反复提到的问题。尽管在当时的美日经济关系中，仍是以美国对日援助为主流，日本经济尚没有构成一点点对美国经济的威胁和挑战，但美国政府仍把这一点明确地提了出来，故可以称之为是一种标志或象征，也可以说是美国内心深处的一点预感，即逐渐发展和成熟起来的日本经

济，如果不按照美国为其设计的开放、公平的方向发展，反而继承日本战前贸易交往中的一些消极因素，势必会造成美日间贸易与经济交往的新纠纷。

在“经济”部分中，另一个重要变化是：NSC5516/1号文件还提出了“出于共同安全的考虑，采取适当的步骤，与日本交换科学与技术方面的情报信息”的问题。美国政府为什么在这个时候就提出这个问题，目前尚没有看到有关方面的解释和考虑的背景材料与文件，故很难断定美国政府真实的目的是什么。从具体的情况来分析，1955年的日本，其科学技术与美国相比，该是天壤之别，美国绝不会有向日本学习什么科学技术的想法。那么为什么美国政府仍把这一条加了进去，并通过了国家安全委员会全体会议的批准，显然，美国有其自己的想法。依据我个人的分析，美国这样做的基本考虑是否有以下3点：（1）对日本提供科学与技术援助的需要。在“经济”部分，美国有3处提到了要为日本提供技术援助的行文，为了使美国所提供的技术援助更有效，就需要了解日本科学技术的发展程度及其薄弱点。（2）对日本经济掌握和控制的需要。日本在旧金山和约生效后，恢复了主权国家地位，但美国出于亚洲及全球战略需要，仍要把日本牢牢控制在西方反苏反共的阵营中，但是尽管战后美国已对日本进行了政治、经济和社会诸方面的全面改造，仍对这个战前主要敌手，又与西方文化相差甚远的国家把握不好，也正是出于这种考虑，国防部和参谋长联席会议的将军们才迟迟不愿与日本缔结和约，结束占领，因为他们害怕结束占领后，日本又滑向与美国对立方向。保持与日本方面交换科学技术情报，既可以寻找帮助日本的最佳方案，又可以在必要时，找出遏制日本、制裁日本的最佳方案。（3）对苏对华遏制的需要。鸠山内阁上台后，强调日本要与中苏发展贸易的战略，从长远的观点来看，美国知道要想完全切断日本与中苏两国的经济和贸易往来是不可能的，故美国希望把日本对苏对华贸易限制在非战略领域。1953年7月31日，美国国家安全委员会曾通过了一份题为《关于经济防务政策声明》的NSC152号文件，确定了对共产党国家“缩小范围，加强重点”的禁运方针。而想从宏观上控制日本与中苏等国的贸易，也必须了解日本科学技术的发展程度，了解日本把哪些技术出口到中苏等国是危险的，是可以改做军用的，美国也好事先加以控制。

3. 美日防卫分担份额和美军基地问题纠纷

由于NSC5516/1号文件并不反对日本与苏联关系正常化，鸠山内阁时期美国与日本政府主要矛盾分歧是围绕防卫和美军基地问题展开的。

鸠山内阁从坚持自主外交的基点出发，在日本防卫问题上同吉田内阁有所不同，鸠山强调“为防备直接或间接的侵略，坚持适应自己国力的自卫军备”，具有重整军备的积极想法。但1954年日本经济正处于低谷时期，朝鲜战争的“特需”早就停止，印度支那停战协定业已签署，日本经济依靠战争景气的时机已经过去。在这种情况下，急剧增加防卫费用一方面会引起日本国民的不满，另一方面日本经济也难以承受。于是鸠山内阁想出了把日方为驻日美军分摊的防卫经费削减5000万美元，把这笔钱用于加强日本自身防卫力量的主意。

鸠山内阁早在1954年12月就向美方提出了要求削减防卫分担份额的请求，但美国政府方面由于对鸠山内阁力主与中苏发展贸易关系的主张不悦，

很冷淡地对待了日方的请求。1955年2月，美国驻日大使艾利逊向日本政府提交了答复备忘录，称：“防卫厅费用只有在超过900亿日元时，才能削减其超过部分的一半分担份额。”艾利逊代表美国政府对日本政府要求削减防卫份额的答复选在日本正在进行大选的2月份公布，是一种单纯的巧合还是有意拆鸠山的台，至今尚无证据证明，但从实际效果来看，确有美国不特别支持鸠山当选的客观影响效果，当然，日本民众是否会因美国不支持鸠山当选而真不选他，则自有大选结果为证。

鸠山在3月19日第二次组阁后，美国感到已无法避开他，故开始了与鸠山内阁的认真交往。4月12日，美国驻日大使艾利逊与日本外相重光葵就有关缩减日本防卫负担份额开始谈判。艾利逊在与重光外相谈判之前，已于4月9日接到了杜勒斯关于这一问题的指示电报。在电报中，首先杜勒斯表示美国政府同意削减日本承担防卫份额，但前提是所削减的金额必须全部用于日本防卫目的上。其次，杜勒斯告知艾利逊和泰勒将军（美国远东军总司令），允许日本削减后的防卫费总额不得少于1327亿日元，当然最好是1372亿日元。1955财政年度日本所负担的驻日美军费用不得少于380亿日元（最好是424亿日元）；再次，要使日本人懂得，他们要在沿岸岛屿链中作出自己的努力，日本对自己的防卫努力贡献越少，他们所要承担的驻日美军防卫经费份额就要越大。

根据杜勒斯的电报指示精神，艾利逊在与重光外相会谈时首先提出了日本应在1955财政年度安排防卫预算1372亿日元，其中868亿日元为日本防卫厅总预算，80亿日元为租借设备和拓宽日本机场跑道预算，424亿日元为驻日美军费用。日方的方案是：总防卫预算1211亿日元，其中防卫厅预算800亿日元，设备及机场跑道拓宽费用为85亿日元，驻日美军费用为326亿日元。双方经过艰苦地讨价还价，最后终于在杜勒斯事先电报指示的最低数额上达成了协议，即：1955年日本防卫预算总额为1327亿日元，驻日美军防卫预算为380亿日元。但美国方面仍附加了一个声明，称这种削减办法只限于1955年财政年度。日美双方达成的协议于4月19日以日美联合声明的形式发表。

美日间有关防卫份额协定的达成，有利于美国政府与鸠山内阁相互间的了解和信任，并直接促成了重光外相的美国之行。早在4月1日，鸠山内阁就决定派重光外相访美，就有关鸠山内阁外交方针的重大问题与杜勒斯进行会谈，重光外相当日就会见艾利逊大使，将这一消息转达给美国政府，但美国政府却借口杜勒斯国务卿日程已排满，希望推迟来美。这使日本政府感到很不满意，因为事实上，杜勒斯在以后10天左右时间里，并没有重大国事或外事活动，并且还在华盛顿认真研究了日本方面削减防卫负担的要求，并给予了艾利逊大使具体的指示。

但在美日双方达成削减防卫费用的协议后，美国方面则表现出了积极的态度。6月初，美国政府正式向日本政府发出邀请，欢迎日方在7月以后的任何时候访美。由日本驻联合国大使加濑同美方具体研究日程等方面事宜，最后终于达成协议，决定日方派以重光外相为首的代表团从8月29日起，对美国进行为期3天的正式访问。双方就国际形势、日本与中苏发展关系、日本防卫问题、日本国际地位问题和释放日本战犯等问题进行了广泛的讨论，

8月31日在华盛顿发表了一个杜勒斯与重光葵的联合声明，双方在会谈中达成一致的问题都载入了联合声明，但仍留下了一些尚未解决的问题。

在会谈中，美日双方达成一致的问题主要有：（1）“日本决心维护同美国以及自由世界的合作”，“日美两国更紧密地合作，对两国政府共同关心的各种问题应不断地进行协商”。（2）“双方一致认为，为了确立各种条件，使日本能尽快地承担起保卫国土的基本责任，于是能对维持西太平洋的国际和平与安全做出贡献。双方还一致认为，当上述条件成熟时，将用相互性较强的条约来取代现行的日美安全条约”。（3）“有关日本政府负担驻日美军防卫费用份额问题，双方同意在取得一致协议的情况下，在今后几年内逐步减少”。

对于归还冲绳和小笠原群岛，修改日美安全条约等问题则尚未达成协议，这些问题成为继续困扰美国对日政策的主要因素。而在当时，美国在日本的军事基地问题则是影响美日关系的最敏感问题。

驻日美军基地大多是在美国对日占领时期建造或利用旧日本的军事基地或设施。在美国对日占领时期，日本国民对美军基地的反感只能深藏在心里，但旧金山和约生效后，日本获得了独立，

而美军基地却仍然存在，特别是在艾森豪威尔时期，美国开始了扩建在日本基地的活动。1953年1月，美军基地总面积为14万公顷，基地所带来的噪音、美军暴行、对渔民和农民的影响等已造成了严重的社会问题，激起了日本国民的反基地感情。1953年3月，立川和横田等28处美军基地周围的日本国民代表联合起来，在横须贺召开了“保卫基地的孩子全国大会”，日本国民开始了有组织的反基地运动。1953年9月，美国为了安抚日本政府和国民的情绪，部分地修改了“日美行政协定”中有关“刑事裁判权”规定条文，承认日本当局有权审判非执行公务时美军士兵及其家属的犯罪案件。但由于美方又于1954年3月在日美联合委员会中提出要扩建立川、横田、新潟、小牧、木更津等五处军用机场，其征用的土地大部分是住宅和农田，所以尽管当时吉田茂政府答应了要配合美方征地，但国民的反对运动却急剧高涨。缺少可耕地，长期以来一直是日本经济中的一个弱点，也是其依赖外国市场的重要原因，日本人均土地面积仅为0.2英亩，日本农民对于土地の利用达到见缝插针的地步。由于日本政府决定强行征用土地，并由东京调配局强制测量土地，引起了同基地周围民众的不断冲突，1956年10月12—13日，甚至出现了严重的流血事件。

正当美日间因美军基地扩建所引起的纠纷尚未解决，1957年初，在群馬县又发生了“哲拉德事件”。1月30日，在群馬县相马原美军基地演习场，美军士兵哲拉德与另一名士兵奉命守卫演习场内武器装备，因演习场刚进行完实弹射击，留有很多弹壳，故有2名日本妇女因拣弹壳而逐渐进入演习场。哲拉德等人见到后，并没有事先制止，反而继续把弹壳投向妇女的前方，引诱她们进入美军存放武器的安全掩体内，然后把弹壳装进步枪上的手榴弹发射器中进行射击，当场打死一名妇女（坂井，46岁）。

事件发生后，美国方面称哲拉德是在执行任务，而坂井等人是在进入军事禁区后被打死的。日本舆论界根据当时的具体情况，认为哲拉德的行为实际上超出了执行命令的范围，是无视日本人的性命而有意进行的犯罪行为。

由于日本舆论界的宣传作用，日本国民中积压在心中多年的反美情绪全面爆发出来，一场全国规模的反美运动全面展开。在这种巨大的舆论压力下，美国方面的态度开始软化。5月16日，美国方面在日美联合委员会会议上宣布，美国方面对此事件“不行使裁判权”。17日，驻日美军总部将美国政府的声明通知日方司法当局，18日，日本检查厅对哲拉德提出起诉。美军方把被告交给日方审判的消息引起了美国国内舆论的不平，国防部发表声明称，在迅速对此事件进行详细的复审前，不得将被告引渡给日本方面。美国国内的反对意见，使这件本来就很复杂的案件变得更为复杂。美国驻日大使艾利逊致电杜勒斯，强调在该问题上，美国政府必须维持自己的信誉，不能因军方和国内舆论压力而动摇，更改前述决定。艾利逊还向杜勒斯保证，他将与日本政府方面协商，请日本司法当局在裁决时考虑美国方面已作让步的因素。杜勒斯在权衡了利害关系后，仍决定在与国防部取得一致后，维持5月17日美国政府声明不变，6月4日，国务卿杜勒斯和国防部长发表联合声明，称必须根据联合委员会的决定来解决。

在国务院和国防部采取一致行动，维持先前决定后，哲拉德的家属只好向美国上诉法院提出诉讼，要求发出对哲拉德的人身保护令。但因上诉法院没有这种权利，故6月18日裁决如下：不准将被告引渡给日本方面。这一裁决使美国政府的前决定无法执行，而在日本方面则引起了更大规模的抗议活动。为此，美国政府立即以政府名义向美国最高法院起诉，最高法院放弃暑期休假，对此案进行紧急审理，于7月11日裁决：联邦上诉法院宣判无效。这使该事件审理终于朝着由日本法院来处置的方向发展。11月19日，日本前桥地方法院判处哲拉德有期徒刑3年，缓期4年执行，哲拉德于12月6日离日返美，也平息了美国国内舆论的不满。

4. 国家安全委员会第266次会议和杜勒斯访日

1955年11月15日，美国国家安全委员会召开第266次全体会议，在第四项议程中专门讨论了美国对日政策有关问题。其中最先讨论的是日本两大保守党民主党与自由党合并组成自由民主党的新情况。合并的正式公布在日本也是11月15日，由于时差的关系，美国华盛顿时间11月15日较日本晚13个小时。尽管如此，当国家安全委员会听到这一消息后，代理国防部长安德森还是请杜勒斯对这一事件作出评论。杜勒斯明确表示，这是一件有利于美国的好事，因为NSC5516/1号文件明确了支持和扶植日本温和的保守派政府符合美国利益。此外，自由民主党成立后，其议员在国会中占据了多数席位，也有利于日本政局的稳定。

会议讨论的另一个问题是驻日美军的需要人数和撤出人数。国防部长威尔逊指出，当时美军在远东共约11.7万人，最初计划要使这一数字减少到9万人。但陆军部则强调说，美军在远东不能少于9.8万人，对于驻日美军，则要从现有的6.5万人减少3万人，也就是留驻3.5万人在日本。

此外，会议还讨论了减少日本分担驻日美军防卫费用的份额问题，安全委员会从原则上同意逐渐减少日本对驻日美军的分摊份额，因为事实上驻日美军数量正在大幅度裁减，但要日本政府保证将裁减下来的军费份额全部用于发展日本自身的防卫力量。

比特尔：《难以驾驭的联盟》，纽约1962年版，第112—114页。

《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第138—139页。

日本两大保守党合并后，鸠山内阁根据两党合并时的许诺，于 1955 年 11 月宣布总辞职，后举行大选，鸠山组成第三次内阁，这是他所领导的自由民主党第一次在国会中占据了半数以上的席位。鸠山利用这一有利形势，开始了其在执政期间一直想要实现的目标：日苏复交和修改宪法。1956 年初，鸠山利用自民党在国会中占据优势的时机，通过了《宪法调查会法案》，为事后修改宪法做了准备；同时也开始与苏联复交的谈判。

美国方面对鸠山内阁这些新举措感到有些摸不到头脑，特别是对第三次组阁的鸠山还没有直接接触。美国方面认为，自民党建立后，由于在国会中拥有了稳定的多数，该党将会对今后日本政治起到支配性的作用，加强与自民党的了解与合作，无疑会对美国制订和实施对日政策有着重要意义。此外，苏联刚于 1956 年 2 月 14—25 日开过苏共二十大，对苏共方针和政策作了许多根本性转变，这些转变能否影响美国对日政策，能否影响正在进行的日苏恢复邦交谈判，美国方面也急需与日本方面讨论和协商，正是出于这些考虑，杜勒斯决定 1956 年 3 月中旬访日，同鸠山首相等日本政界领导人举行会谈，协调美日关系，增进两国领导人之间的信任 and 了解。

3 月 18 日，杜勒斯与日本外相重光葵、大藏相一万田尚登、农林相官河野一郎、防卫厅长官船田中等举行了第一次会谈，会谈首先分析了苏共二十大后苏联政策的变化问题，然后又谈到了台湾和韩国的情况，最后才谈及日本问题。日方代表们最先提出的问题就是日本加入联合国受阻的情况，并请美国方面给予协助。杜勒斯说：“日本曾是一个伟大的国家，在世界的东方扮演着重要的角色，日本曾证明自己优越于俄国和中国，现在又是日本重新扮演大国角色的时候了，日本不能接受俄国的侮辱”。日本官员说，这番话在理论上是正确的，但在实际上，日本甚至无法在处理与韩国的关系上保护自己的利益。杜勒斯则鼓励说，“自从他在 1951 年为对日和约工作时，就有深刻的印象，即日本人民有能力重建大国地位，而美国的主要目的之一就是要看到日本以大国身分重新回到世界的这一部分来”，杜勒斯还说，“他将看到有一天，美国在这里并不扮演主要角色而由日本取而代之”。

有关日本的第二个讨论的问题是日本宪法对日本重整军备的限制问题。该问题是由防卫厅长官船田中提出来的，他说，日本人很赞赏在国务卿杜勒斯主持下制订的宽宏大量的对日和约，但令人遗憾的是，现行宪法却是一个在占领状态下制订的宪法，修改也很困难，日本当前的困难，特别在防卫领域内，都是由于宪法的限制给带来的。防卫厅长官的这番话，实际上代表了鸠山内阁的基本观点。

杜勒斯回答得很巧妙，既没有否认在美国主持下制订的宪法，又表明了对日本态度的理解和同情。杜勒斯说，他在宪法准备制订过程中并没有处于负责的位置，对其中的详细情况也不太了解，但他确实认识到这个宪法给日本带来了一系列法律和心理等方面的障碍。从长远的观点来看，一个国家的发展决不可能由于宪法的限制而受阻碍，宪法必须按照国家需要而调整。杜勒斯的这番话表明了美国政府当时对日本鸠山内阁准备修改宪法的态度，这就是：美国政府并不反对日本修改宪法，但认为当时不是时机。有关日本的

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 158—159 页。

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 158—159、159—160 页。

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 158—159、159—160 页。

第三个讨论的问题是日苏谈判进程问题。日本农林相官河野一郎称，苏联强行在包括北太平洋日本捕鱼区的公海上划一条线，禁止日本船只往来，这对于日本渔业的损害要比韩国所划的那条“李承晚线”更严重。

杜勒斯本来就对日苏接触感到不快，见到现在有可乘之机，马上接过话头说，他并不太了解日苏谈判的内幕，但如果涉及苏联在公海上划线禁止日本渔船进入的问题，日本最好同美国坐到一块儿，共同研究看有什么对策。美国同拉美国家有过公海与领海交涉的经验，这将有助于解决日本与苏联在捕鱼区问题上的处理与解决。

有关日本的最后一个讨论的问题是日本经济恢复与发展问题。因为日本当时正准备利用战争赔偿来打开东南亚市场，同缅甸的赔偿协议已经签署，同菲律宾和印度尼西亚的赔偿谈判正在进行中，但根据日本官员所提出的情况，这些国家严重缺少资本，这有可能使日本的赔偿设施和设备造成很大的浪费。东南亚和南亚一些国家本来就不愿意与日本发展经济往来，如果日本利用赔偿打开东南亚地区大门的企图破产，那就等于失去了继续与这些国家交往的机会。因此，日本希望美国方面予以帮助，特别是通过世界银行等组织机构，向东南亚提供经济发展资金。这样东南亚国家就可以生产除稻米以外的产品，可供向日本出口，也会有外汇来购买日本的产品。

杜勒斯指出，美国处于第一位的经济政策是向南亚和东南亚地区提供直接的经济援助，这将比世界银行贷款的数额要大。此外，杜勒斯认为要认真研究美国经济援助是否可与日本赔偿项目联合起来，以形成真正的生产规模和效益。杜勒斯特别强调，美国帮助日本开发东南亚市场是美国对日政策的基本点之一，这是确保日本不至于倒向或依赖中国和苏联的重要方法。故请日本方面放心。

由于3月18日杜勒斯与日本内阁的重要成员的会谈进行得很顺利，3月19日鸠山决定亲自与杜勒斯进行深一步的会谈。

会谈首先讨论了一个基本原则，这就是以实力求和平问题。鸠山援引英国前首相丘吉尔1954年10月9日在英国保守党大会讲话中的一段话称“和平必须用实力来维持”，而当今世界的和平环境则主要归功于美国有足够的力量抗衡苏联。

杜勒斯对鸠山的这段话表示赞同，他称美国的实力充当了自由世界的保护伞，也为自由制度提供机会，使其逐渐强大起来。至于说与苏联相比，美国拥有多大的实力，杜勒斯并不愿意透露，但他说美国最近提出要提供4万公斤裂变物质给友好国家，以帮助这些国家发展原子能的和平利用。杜勒斯这番后的言外之意是，

美国拥有充足的制造原子弹和氢弹的原材料，不仅自己够用，还可以大量支援友好国家。因此，其实力是不言自明的。接着，杜勒斯借题发挥，利用日苏谈判陷入僵局的时机，称日本必须同美国一样拥有自信心，日本是美国的盟国，将受到美国最大限度的保护，故不必担心在日苏谈判中苏联的强硬态度。

为了避免杜勒斯以及美国政府的误解，鸠山在会谈中重申了日本政府的态度：（1）日本需要美国保护其免于苏联的入侵；（2）日本过去是，今后

《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第161—162页。

《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第164、165页。

也必将是自由世界中坚定的一员。

会谈讨论的第二个问题是日本发展与东南亚国家和韩国的关系问题。鸠山对杜勒斯表示说，东南亚国家对于日本来说是至关重要的，日本正致力于发展与这些国家间的紧密联系。日本已经考虑牺牲性地向所有这些国家支付赔偿，当然日本最感兴趣的是这些战争赔偿能得以很好地利用。一些由美国资助的发展组织应帮助这些经济发展落后国家用好这些赔偿。鸠山首相最后希望美国对这一计划给予充分的考虑。

杜勒斯表示同意鸠山的观点，称“如果战争赔偿不能创造经济繁荣，日本就没有必要作出承诺去支付战争赔偿”。杜勒斯还表示他和他的有关专家们将从这一基本点来研究这个问题。

在会谈中，杜勒斯与鸠山讨论更多的是日韩关系问题。在 NSC5516/1 号文件中，美国确定了使日本加强与韩国、菲律宾和台湾关系的基本方针，并以这四个国家和地区的联盟作为亚洲反共大联盟的核心集团。然而日韩关系却一直处于紧张状态。1953 年 1 月 5 日，韩国总统李承晚访问日本，两国关系稍有和解的迹象，但是在 1 月底一个日本渔业谈判代表团到汉城谈判时，李承晚的态度很坚决，称在日本占领南朝鲜的 40 年期间里，南朝鲜的资源，包括渔业资源在内，都被日本开发者所垄断。因此，南朝鲜的捕鱼业大大落后于日本的捕鱼业，它需要同样长的时间来迎头赶上。因此，“李承晚线”必须维护，日本人必须接受将其渔民排除在它所圈入的水域之外。日本曾建议由日韩两国共同开发这片水域，但韩国方面断然拒绝。此后，日本渔船继续遭到韩国炮舰的炮击。4 月 15 日，日韩两国就双边争执问题又恢复正式谈判，在谈判中，韩国代表与过去两次谈判一样，坚持日本方面必须先对其过去的侵略和掠夺表示道歉，但日本方面则完全没有这个意思，日本谈判代表团团长久保田贯一郎竟辩解说，日本统治朝鲜，修筑铁路，开拓农田，兴修水利设施等，给朝鲜带去了好处，并没有掠夺和压迫朝鲜。因此激怒了韩国。到 10 月份终因双方矛盾太大使谈判破裂。1954 年 8 月 7 日，日本外务省的一份公报称，日韩重开谈判的前景是黯淡的。到鸠山与杜勒斯会谈时，日韩双方仍没有和解的迹象。鸠山向杜勒斯诉苦说，日本在韩国问题上已表现出了极大的耐心，而且还会在可能的情况下继续把耐心保持下去，但这个问题已变成了一个非常敏感的问题，日本渔民对韩国的举动越来越气愤。

杜勒斯带有同情性地答复说，美国非常渴望看到日韩双方能化解矛盾，但目前美国也因李承晚的狂热表示而暂时陷入困难之中，但杜勒斯又解释说，他认为这问题是暂时的，因为没有人能永远活下去，李承晚总统当然也不例外。

会议讨论的第三个问题是小笠原群岛的归属问题。鸠山鉴于旧金山和约对日本的领土有明确规定所限，故以委婉的方式向杜勒斯提出了这一要求，称：小笠原群岛的许多居民至今仍留在日本本土，他们非常想返回自己的故

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 164、165 页。

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 164、165 页。

田口：《日本的渔业争端》，载《当代日本》第 22 卷，第 7—9 期，第 316 页。

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 165 页。在这一段下，有一行半文字（一句话）尚未解密。

李承晚 1956 年时为 81 岁，参见《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 165 页。

乡，请美国方面能够考虑这个问题。

杜勒斯则表示说，他已经研究过这个问题。在刚开始研究时，他觉得这些岛屿上的居民应允许返回，但经过深入研究，他越发感到不合适，首先是这些岛屿不可能容纳大多的人口；第二，他不想创造一种同塞浦路斯与英国的关系相同的情形；第三，这些岛屿对美国 and 自由世界具有战略价值，如果允许这些岛上居民返回，那么就会有更多的人要求这样做。必须从长远的基础上来看待这个问题，而不是仅从简单的是否允许岛上居民返回这个问题出发。从长远的观点来看，这些岛上居民的返回将会大大损害美日友好关系。

会议讨论的第四个问题是日本与苏联和中国的关系问题。鸠山内阁把对苏复交和修改宪法当作其执行的主要政治目标。鸠山曾明确表示：“我作为政治家的使命，在于日苏交涉和修改宪法”，“特别是日苏复交，希望在我任期内一定要予以解决”。正是因为这样，鸠山在与杜勒斯会谈时，一定要提出这个问题。因为在前一天的会谈中，重光外相已经把有关日苏复交谈判的进展和有关问题向杜勒斯作了通报，故这次会谈时鸠山表示愿意回答杜勒斯有关日苏恢复邦交谈判和日本对共产党中国的政策等方面的问题。

杜勒斯指出，苏联想要签订和约以表示与日本人民的友好关系，为此他认为要更多更有效地使用公众舆论武器：第一，要求苏联遣返日本战俘，这在 11 年前苏联就同意遣返。在投降条款中，有有关日本在解除武装后各国就应和平遣返日军战俘的规定，因此，现在没有必要再与苏联签订一个新条款来取代尚没有失效的旧条款。而苏联不执行这一条款，就是道义上的背信弃义。第二，杜勒斯提出，把日本与外蒙古相提并论对日本来说是最大的侮辱，因为外蒙古并不是一个具有实际意义的国家，当然也就不能与日本相比较。因此，杜勒斯认为如果日本国内舆论对这一问题表示强烈的愤怒，苏联就会屈服让步。奥地利和约的签订就是利用公众舆论，年复一年地耐心工作，使苏联最终同意中止与奥地利的战争状态并允许其独立。如果日本同奥地利一样努力，也会最终取得同样的结果。

对于中国问题，杜勒斯称前天的会谈中已经涉及，故这次不再涉及细节问题，但仍需向鸠山首相阐述在这一问题上美国的基本政策。这就是保证西太平洋各国、各地区（包括日本、韩国、台湾、菲律宾、东南亚、新西兰和澳大利亚）保持与美国的友好关系，保持其国内和实力的实力以确保独立，用来对待共产党中国的扩张。只要共产党中国对自由世界保持敌意，美国就反对任何有助于加强其精神和物质力量的行动。这并不是说美国不接受中国共产政权存在的事实，在过去和现在，美国正在与其进行谈判，同时美国反对任何有助于加强中国威望和实力的行动，因为美国感到这种力量将会被用来反对自己，反对美国西太平洋的朋友。杜勒斯在简要阐述了美国对中国问题的基本政策后，为了使之更容易被日本人所接受，又强调说：“我们相信这个政策也符合日本的利益。我们将同日本政府自由地、亲密地继续讨论这方面问题。我们基本目的是相同的，日本具有比我们更丰富的与中国人交往的经验，我们将非常高兴地与日本人合作，共同制订出一个对付中国的最好政策。”

在杜勒斯与鸠山的会谈中还讨论了日本贸易、日本加入关贸总协定等问

河野一郎：《因为是现在，我才要说》，春阳堂书店 1958 年版，第 5 页。·又疗尸·

《美国对外关系》1955—1957 年，第 23 卷，第 168、169 页。

题。从总体上来看，这次会谈消除了美日之间的一些矛盾，缓和了美国与日本之间的一些冲突，特别是促进了美国对鸠山内阁的了解，应该说有利于 NSC5516/1 号文件所规定政策的贯彻与执行。但是，日本对美国对日政策中一些具体方针仍存有很大的抵触情绪。特别是日本马上就学会了杜勒斯刚刚在会谈中教给日本人用公众舆论对待苏联的办法，日本还没来得及将这一方法用到日苏谈判中去，就在会谈即将结束时向杜勒斯等美方代表团官员曲线地提出了对美国政策的批评，暗示如果美方不认真对待，必将损害将来的日美关系。自由民主党议员团主席三木武吉最后发言说：“日本领导人可以理解美国人过去所做的事，但日本人民并不总是理解，例如像日韩争端，他们指责美国并不是用同一标准对待日韩，而是武装韩国军队，使之用美国的武器来对付日本渔船和渔民；在小笠原群岛原居民要求返回该群岛问题上，人们认为美国的态度不近人情。在部分民众中所存在的这种不友好情绪不但不能阻止，反而在日本人民中间植下了反美祸根。日本有句古话：‘一座大山也可以被蚂蚁洞至空瓦解’。”三木武吉最后表示，日本政府官员可以尽其最大努力来与美国合作，但他希望国务卿也试图寻找解决这些小问题的有效办法。农林相官河野一郎也借提出请杜勒斯及美国政府帮助日本与联合国以及有关组织讨论日本的移民问题，暗示美国把其占领的日本国土和基地还给日本的要求。并声称，请世界各类国家能够接受日本移民，以缓解日本人口膨胀的压力。

杜勒斯当然听得出这两位日本官员的话外话，但由于这个问题涉及美国对日政策的基本原则，也涉及美国在亚洲和全球的战略安排与考虑，故无法给予明确答复，只是说，要靠美日合作来共同解决这些问题，并相信日本领导人可以教育好自己的民众。

杜勒斯与鸠山会谈中所暴露出来的美日矛盾，仅仅是日后日益发展的美日矛盾的一个开端。事实上，早在 1956 年，日美贸易战的序幕已经拉开。美国棉纺织品的主要产地南卡罗来纳州和阿拉巴马州开始抵制日本纺织品的大量输入，这一迹象引起了美国联邦政府的极大关注，1956 年 4 月 20 日召开政府内阁会议，专门讨论了这一新现象的出现及其对策。当然，出于美国全球及亚洲整体战略的考虑，美国政府此时仍作出了坚持公平贸易，反对贸易歧视的决定，继续鼓励日本对美国发展出口商品生产。但是这一事件仅仅是日美日后矛盾冲突的一个开端，随着日本经济的恢复和发展，这一矛盾就变得更加尖锐和重要。

第七章 日美安全条约的修订与 “新安保体制”的形成

一 美国同意修改日美安全条约

1. 岸信介内阁的上台及其内外政策

1956年10月，鸠山带病访问莫斯科，与苏联部长会议主席布尔加宁举行会谈，签订了日苏邦交的联合宣言。这一宣言只规定日苏邦交正常化，领土等双方悬案则留待以后继续交涉解决。尽管如此，日苏间结束了战争状态，恢复了邦交，仍具有重大意义。同年12月，联合国大会由于再无苏联行使否决权，而同意接纳日本加入了联合国，战后日本终于返回了国际社会。鸠山内阁在与苏联复交谈判过程中，已经承受了来自国内外的巨大政治压力，国际上的压力来自美国，而国内压力则来自愿意与美国保持密切关系的企业界和财界集团。还在鸠山访苏前的9月，日本经联会长石坂泰山就代表日本企业界和财界要求鸠山下台，鸠山坚持要实现其执政目标，故直到12月日本加入联合国后，鸠山内阁才宣布辞职。

鸠山辞职后，由石桥湛山组阁。石桥与其说是一位政治家，还不如说是一名经济学家，与鸠山不同，他所关心的主要是日本经济复兴问题。为此，上台后马上制订了以减税1000亿日元和投资1600亿日元为内容的宏伟预算蓝图。在这一预算的刺激下，日本经济有了长足的进步。为了推动日本经济迅速发展，石桥内阁还向日本公众作出了要扩大日中贸易的诺言。但石桥本人身体欠佳，故上台一个半月就因病下台，把政权交给了岸信介。

岸信介曾担任伪满洲国的总务次官、东条英机内阁的商工大臣和国务大臣，战后曾作为战犯在巢鸭监狱关押了约3年之久。岸信介在继任时曾发表声明说：“新内阁将全面地继承石桥前内阁的方针，当前不提出独自の方针。”但实际上，他自执政伊始，就实行了亲美、反苏反华的政策。早在其担任石桥内阁外相时，他就表示：“作为自由国家联盟中的一员，日本应进一步加强与美协调。”这与石桥首相提出的“对美交涉”政策有着很大的区别。岸信介担任首相后，就更明确地用“对美协调”代替了“对美交涉”。他所提出的日本对外政策三原则是：以联合国为中心，与自由国家阵营协调，亚洲一员。1957年4月，岸信介内阁又确定了美军在日本基地可以拥有核武器的态度，即“拥有攻击性核武器是违反宪法的”，而“只要是防御用的核武器”可以保有的态度。

2. 美国对岸信介内阁的友好姿态和政策调整

岸信介上台后这一系列对美友好表示，美国方面心领神会，对岸信介希望访美与艾森豪威尔和杜勒斯直接会晤的表示，更是马上作出积极回应，正式邀请岸信介于1957年6月19日—6月21日对美国进行正式友好访问。杜勒斯在6月12日提交给艾森豪尔总统的一份有关岸信介访美备忘录中，向艾森豪尔介绍说：“岸信介先生是战后日本最强有力的政府首脑，他强调表示想要与美国建立全面的合作伙伴关系，并强烈地感到现在正是重新调整日美

藤原彰：《日本近现代史》第3卷，商务印书馆1992年版，第164页。

1957年5月7日，岸在参议院内阁委员会的答辩中，阐明“自卫权的范围内，也可以拥有核武器”。参见：藤原彰前引书，第167页。

关系以使其保持持久的时候。”当然，杜勒斯也深知岸信介来美之行的主要目的就是要提出修改日美安全条约和归还琉球及小笠原群岛等问题。所以他向艾森豪威尔建议说：“应向岸信介先生建议，日美两国现在就开始对用新的双边安全条约取代现存条约作出安排。”但是，杜勒斯这里只是说他表示可以为这件事作出安排，而不是马上就采取实际的行动。因为怕引起艾森豪威尔的误解，杜勒斯在备忘录中又特别解释道：“然而我相信，现在还不是重新就现存条约任何一个具体条款进行重新谈判的时候，这一程序需要最仔细的研究和准备。”很明显，美国政府在这里是采取了一种拖延的战术，一方面区别于岸信介上台前的情况，不再对日本修改日美安全条约的要求简单拒绝或置之不理，而是在原则上表示同意修改日美安全条约；另一方面则以修改复杂，需要认真研究和准备为由，尽量拖延修改日美安全条约的时间。

而对于日方要求归还琉球及小笠原群岛问题，由于这关系到岛上美军基地和这些岛屿在美国全球以及太平洋地区战略中的地位问题，美国国务院提请参谋长联席会议加以具体考虑。6月13日，参谋长联席会议以备忘录形式作答。这份备忘录不仅提出了军方对归还琉球和小笠原群岛的看法和意见，而且对未来日美关系提出了自己的设计与构想。其要点如下：

（1）参谋长联席会议现认为日本对美国的安全利益仍然是重要的，日本将继续受到美国的保护以防卫共产主义的威胁。从军事观点出发，美国的对日政策应设计成：避免使日本政府陷入中立主义所造成的困境中，在未来的美日关系中表现出较灵活姿态。当前的美国政策应注意到日本实力增长和对美国依赖减小的事实，从一种基于双方共同目的、双边利益和工作伙伴关系的新思路来加以重新考虑。美国的目标是使日本保持与美国结盟的现状，并使日本不仅可以有能力自卫，而且有助于太平洋地区的安全。在军事方面要与日本政府协商，制订一个长期计划，逐步建设与发展日本的武装力量和阶段性地从日本撤出美国军队。

（2）美国的军事状态在可以预见的将来应为下列目标做准备：a. 制止全面战争；b. 制止军事冲突和局部战争；c. 尽早使军事冲突和局部战争朝着有利于美国的方向发展；d. 成功地完成全面战争中的初期任务。为了能够完成这些任务，美国必须在日本本土和小笠原群岛和琉球群岛继续保有军事基地和驻军，而这种军事存在对日本的防卫来说是一个重要贡献。

（3）参谋长联席会议认为：一个强大的、与美国结盟的日本将有助于制止全面战争，制止军事冲突和局部战争。但是日本的军事力量当前以及在未来的几年中还没有能力部署到日本以外地区帮助美国军队打赢军事冲突和局部战争。在不远的将来，日本的军队也许会向美国提供一点除提供军事基地以外的帮助。正是基于这种现状，参谋长联席会议认为日本必须不断地依靠其自身的实力来壮大其武装力量。日本防卫厅已经为自卫队的发展准备了一个“六年计划”，但这个计划还没有得到政府的批准。在计划中，日本自卫队的发展规模低于美国军事防卫计划要求，甚至这种发展也常落后于计划。因此，从美国与日本的共同利益出发，美国愿意作出保证，一旦日本军事力量可以达到完全防卫自己的标准后，美国的军事力量和军事基地也就失去了继续留在日本的必要。

《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第346—347页。

《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第346—347页。

(4) 参谋长联席会议重申：美国目前在西太平洋上所控制的岛屿，其尚没有用于军事目的和尚没有全部用于军事目的，也全部是美国太平洋基地体系中不可缺少的一部分。这包括琉球和小笠原群岛。美国在和平时期对这些岛屿的控制是为了促其在战争时期得以最大限度的利用。

3. 艾森豪威尔和岸信介联合声明与日美安全保障委员会的成立

1957年6月19日，岸信介首相和外相藤山爱一郎等人对美国开始了正式友好访问，在华盛顿受到了美方的热烈欢迎。杜勒斯评价说：“岸首相的访问为日美关系开辟了一个新时代。今后的日美关系不是由美国行使片面权利，而是以两国的合作为基础。”由于在岸信介访美之前，美国方面已确立了对日谈判的基调，故尽管在外交礼遇上给了岸信介以殷勤款待，但在谈判桌上寸步不让。在与艾森豪威尔和与杜勒斯的多次会谈中，岸信介提出了日美安全防卫关系、有关琉球和小笠原群岛的领土问题、大型核武器试验和裁军问题、美国仍扣押的日本战犯问题、美日贸易关系问题包括在阿拉巴马州和南卡罗来纳州立法抵制日本纺织品进入的问题、日美合作促进南亚和东南亚经济发展问题，以及日本与共产党中国贸易问题。杜勒斯则按照事先准备好的对策原则，一方面先在原则上同意研究和考虑日方的要求，对日本政府所处的地位表示理解；另一方面又以时间紧，需细致考虑论证等理由，最后加以拒绝。会谈讨论的第一个问题是驻日美军。因这一问题早在美国官员们参加会谈之前，美国就已确定了尽快从日本撤出美军地面部队的原则，故杜勒斯很痛快地答应了岸信介首相，表示愿尽快撤出地面部队，但对美国驻日空军和海军的撤出则只字未提。第二个问题是日本目前存在着的对日美安全条约第一条，即驻日美军可用于平定日本国内骚乱的作用的批评。杜勒斯解释说：尽管驻日美军拥有这种特殊的权力，但更重要的前提是：驻日美军如果要采取上述行动，必须事先得有日本政府请求。

第三个问题是日美安全条约的修改，岸信介虽然说明了日本国内广泛存在着对日美安全条约不满，要求以一个更平等、更使缔约双方享有平等权利和义务的新条约取而代之，杜勒斯表示理解，但强调目前还不是条约具体修订的时候，建议日美双方共同成立一个安全保障委员会来负责这项工作的开展和谈判。岸信介补充说，虽然这在原则上可以，但必须明确两点：第一，条约必须修改；第二，必须确定一个修改条约的日期表，他认为从当时起5年应是最长的期限，而且每年日美双方都要就条约的修改提出意见和建议，使这一问题逐步解决。

第四个问题是有关琉球群岛和小笠原群岛的领土主权以及原居民的返回。岸信介向杜勒斯说明了日本国民的感情，要求归还这两个群岛。但杜勒斯事先已明确了解了参谋长联席会议的坚决态度，故表态说，现在如对这两处群岛发表明确的意见答复非常困难，但现在可以就一个非常有限数目的小笠原群岛前居民返回问题进行讨论。岸信介马上追问道，这个非常有限的数目是多少？杜勒斯说他认为最多200—300人。因为那里只有很有限的耕地和仅有的一个渔港。由于美国为了减少日本国民对美军基地占地的不满，正准备减少在日本本土的军事用地，而这就需要在小笠原群岛增加军用土地的使用；另外，如果同意几百人返回小笠原群岛，可能会使首相感到这是一个成

参见《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第349—351页。

斯特宾斯：《美国在世界事务中，1957年》，纽约1958年版，第245页。

就，但从长远的观点来看，却可能引起更大的麻烦。因为该群岛现有的 176 名居民已倾向于美国，并愿意成为美国公民。如果再迁入几百名倾向于日本的居民，将会引起冲突，并给日美两国政府造成很大的麻烦，请岸首相能从长远的观点来考虑这个问题。

第五个问题是有关美国仍扣押的 66 名日本 A 级战犯。岸信介曾任东条英机内阁的商工大臣和国务大臣，曾作为战犯被关押 3 年之久，对美国至今仍扣押日本 66 名 A 级战犯这件事特别关注，因为这些战犯中有许多是他的同事和朋友。他在会谈中对杜勒斯说，澳大利亚最近宣布将释放它所扣押的全部日本战犯，这就使美国成为唯一一个仍扣押日本战犯的国家，当然，美国方面能举出很多至今仍扣押这些战犯的理由，但另一方面，战争结束已经 10 年多了，现在仍无任何消息证明这些战犯何时才能获释，这对日美两国都不利。

杜勒斯表示将予以考虑，但这些 A 级战犯都是由国际法庭判处的，因此如要考虑假释或改判，则也要由国际法庭的多数法官处理。当然，如果日本政府方面要求，美国可以召集其他国家的国际法庭法官来审理这一问题。另外，杜勒斯认为，尽管这 66 名由美国控制的 A 级战犯问题可以寻求解决办法，但在此时向公众宣布此事则无益处，因为这 66 名战犯都有多种严重罪行，如果此时采取公开释放行动，将会引起公众舆论的愤慨。故当气氛逐渐趋于平静时，美国将再采取相应行动。

第六个问题是有关核武器和核试验。岸信介因为怕引起美国方面的误解，特别在提出这个问题时先解释说，日本政府提出这个问题并不是站在共产党人这一边，而是考虑到日本国民对核武器的特别敏感性。日本政府已向苏联政府正式提出，要求苏联禁止核试验，也希望美国政府能作出安排以禁止一切核试验。

杜勒斯在向岸解释这一问题之前，首先重申了美国在这一问题上的立场：第一，我们目前过于把注意力集中在核战争的灾害上面了，好像战争中只有核武器可以使用；第二，就核武器而论，我们也在寻求在一定条件下禁止核试验。这个条件就是任何停止或暂停核试验都要处于完全的控制和监督之下。苏联已经表示愿意接受这个监督。但在事实上，苏联现在表示愿意接受这种监督正是美国不愿意在没有监督协定的情况下中止核试验的一个原因。此外，苏联仍可以经过精心准备而违反协定去进行核试验，如果这样的话，他们就会获得更先进的技术而跑到美国前面，这是很危险的。美国还认为防止核武器扩散到其他非核国家是更重要的议题，而已经拥有核武器的国家则要做到不再继续发展。美国认为必须首先防止核燃料、核物质被任何用于武器用途，如果这一点能够做到的话，那么在一年内，美国就将接受停止核试验的建议。

为了打消岸信介首相心中的顾虑，杜勒斯还特别为核试验辩解说，适度地进行核试验，并不能伤害人类的健康和遗传。试验可以完成一些重要的研究课题，如怎样研制“干净”的核武器，怎样研制小型的战术核武器，如果这些武器研制成功的话，我们就不必要在任何情况下都使用大规模杀伤性核武器。如果我们仅仅在目前停止核试验，那么就会有許多国家很快就研制出大规模的、非常危险的核武器，而不能通过试验来研制小型、干净的核武器来。举例来说，某个国家，现在没有核武器，但如果允许使用可裂变物质进行武器研究而又不允许其进行核试验，那么其所能研制出来的核武器就只能

是一种大规模的杀伤性武器，所以美国的主张是不仅要停止核试验，而且要停止使用可裂变物质。如果仅停止核试验，那将具有极大的破坏性。

第七个问题，也是最后一个讨论时间最长的问题是经济问题。岸首相首先介绍了日本当时的经济发展概况以及面对的日益增长的人口压力，指出日本必须依靠不断增长的外贸进出口来保持其经济增长率和国民生活水平的提高。由于美国是日本的最主要市场，因此他希望美国能够找到解决阿拉巴马州和南卡罗来纳州抵制日本纺织品立法问题的办法。接着，岸信介提出了与中华人民共和国的贸易问题。他说，对华贸易对日本来说至关重要，日本寻求对华贸易额的“合理增长”。为了阐明日本对华贸易利益，日本政府打算承认共产党中国或与中国建立某种形式的外交关系。由于日本与中国有着历史和地理的联系，日本扩展它与中国的贸易关系是绝对必要的。

杜勒斯首先谈及纺织品立法问题，说这可能带有贸易歧视的成分，但这些立法是在日本自愿开始限制它向美国的纺织品出口额之前。美国政府准备废除或事实上废除这些立法，如果这些努力失败，美国政府将向最高法院提出起诉，控告这几个立法违反联邦贸易协定。在谈到日本对华贸易问题上，杜勒斯说，美国一直认为日本应与共产党中国开展适当的贸易，无论是使中国作为日本原材料产地，还是成为日本产品的销售市场。美国所关心的是这种贸易能否迅速增强中国的战争潜力。中国的军事工业在现阶段仍处于低级阶段，并几乎全部依赖于苏联的军事和战争备用物品的供应。如果中国获得独立的战争供给源，在这一地区战争的危险将会大大增加。杜勒斯还针对日本想在中国开设贸易办事处的想法提出异议说，如果日本想在中国大陆开设一家正常的贸易办事处，日本人将要承受不良的政治后果。因为共产党并不与小商人打交道，他们所青睐的是电子设备等。政治责任要比商业利益更重要。为了弥补日本限制对华贸易而造成的损失，杜勒斯鼓励日本加速发展与东南亚自由国家的贸易，并承诺世界银行和进出口银行将在资金方面给予大力帮助。6月21日，艾森豪威尔和岸信介在华盛顿发表了一个联合声明，称：“总统和首相确认，牢固地建立在共同利益和信赖基础上的日美关系，现在正进入一个崭新的时代。”双方确认的合作原则有以下5点：

“（1）日美关系建立在牢固的主权平等、双边利益和共同合作的基础之上。在未来的年代里，这种关系将成为不断壮大自由世界的关键因素。

（2）双方确认和平是基于联合国宪章基本原则上的自由和正义。双方将尽最大努力支持联合国并维持自由世界的团结和统一。

双方反对任何国家除联合国宪章规定的单独和集体自卫权以外的使用武力行为。

（3）出于持久的和平利益，自由世界必须保持它的防卫能力，直到军备得以有效的控制。同时，自由国家需要不断发展经济和技术，以壮大亚洲乃至世界的和平力量。

（4）美日重申要继续在世界范围以及两国之间发展高水平的世界贸易，

有关杜勒斯与岸信介会谈备忘录共有5个，参见《美国对外关系》1955—1957年，第23卷，第387—414页。其文件编号为：187、188、189、191、192。

美国国务院：《美国外交政策当前文件，1957年》，纽约1971年版，第1155—1159页。以下有关联合声明的引文均出于此。

免除不必要和专横的限制。

(5) 双方一致认为在国际上达成裁减军备协议，无论是核武器还是常规武器，对未来世界都是至关重要的，为此双方将继续协商有关这方面的问题。”

双方还一致同意，关于美军在日本的配置和使用，可以在适当的时候进行协商。为了对安全条约所产生的问题进行研究，一致同意设置一个政府间的委员会。该委员会根据安全条约所采取的一切措施，保证在符合联合国宪章的原则下进行协商。1951年日美安全条约并不是固定和不可改动的，日美双方将考虑适应两国国民的要求和愿望而进行调整。

此外，美国方面表示要在1958年内大幅度裁减驻日美军，并撤走全部地面战斗部队。当然这要基于日本自卫队实力的不断加强。

联合声明除发表了双方一致同意的原则性意见外，还以日美双方单独表态的方式，表达了日美双方尚未达成共识而各自坚持的意见。

美方强调的是：日本虽然必须依靠贸易来生存，但仍要继续控制向威胁到自由国家独立的共产主义国家出口战略物资，而日方则强调，上述原则日本可以同意，但美国和自由世界国家应帮助其发展贸易。

日方强调的是：日本人民强烈要求归还琉球和小笠原群岛的行政权。而美方则强调说，尽管日本对这些群岛拥有残留主权，但由于远东紧张形势的存在，美国认为现在仍要保持这两个群岛由美军控制的现状，同时表示愿意不断提高这两个群岛上居民的经济和文化水平。

表面上看，日美双方弥补了很多矛盾，但认真分析，除5点原则性但无实质内容的共同一致意见外，美国方面对日本所作的让步只有3点：第一点是承认日美安全条约是暂时的，要适应日美两国国民的愿望和要求进行调整。这为后来修改日美安全条约确定了基调；第二点是成立日美安全保障委员会，作为美日间协调关系和修改日美安全条约组织上的准备；第三点是宣布美国要在1958年大幅度裁减驻日美军，并撤走全部地面战斗部队。

而日本方面急于解决的问题，如琉球和小笠原群岛的主权归属问题、日美安全条约的具体修改问题、日中贸易问题等则仍旧没有解决。这仍暴露出美国在对日政策中所采取的不直接激化矛盾，确保日本作为美国盟国的地位，但同时又在涉及美国国家利益和安全战略的重大问题上坚持美国立场的拖延战术。

二 修订日美安全条约正式谈判

1. 美国同意修改日美安全条约

在岸信介访美时确定成立的日美安全保障委员会于8月6日正式建立，美国方面的代表是美国驻日大使麦克阿瑟第二和美军太平洋地区总司令斯但普上将，并由驻日美军司令史密斯代理斯但普工作；日本方面的代表是外相

杜勒斯在6月25日新闻发布会上，对这段话又作了较详细的解释，称这个政府间的委员会不是作为修改安全条约的组织，而是在现行的条约下努力实现日美之间现实的合作。该委员会将来能自由地提出关于修改安全条约的意见，但这还不是当前的任务，该委员会也与日美行政协定无关。参见美国国务院：《美国外交政策当前文件，1957年》，纽约1971年版，第1157页下注。

《美国外交政策当前文件，1957年》，纽约1971年版，第1158页。

藤山爱一郎和防卫厅长官律岛。日美安全保障委员会于8月16日召开第一次会议，主要讨论驻日美军撤出和日本自卫队接继等方面问题。在9月4—13日召开的第二次会议上，美国政府接受了日本政府的提议，同意把日美安全条约中不曾明确把条约与联合国宪章联系起来的条款再明确起来。9月14日，麦克阿瑟第二以换文形式表达了美国政府对这一问题的立场：（1）安全条约基于联合国宪章，日美两国维护国际和平与安全的责任不应影响或解释为影响联合国宪章有关条款。（2）根据联合国宪章，两国政府用和平手段解决国际争端；在国际关系上，对任何国家的领土完整和政治独立，有义务根据联合国的目的，不使用武力或使用武力相威胁。（3）根据安全条约和行政协定所采取的措施，必须同联合国宪章第51条规定相一致。这一换文实际上是美国政府对日本所作出的又一让步，早在50年代初期，吉田茂内阁时期，日本政府曾多次提出要把日美安全条约和联合国宪章第51条联系起来，但均遭美国方面的冷遇。此次美国政府改变态度，表明了美国正在准备就日美安全条约有关条款进行修订的立场，这与杜勒斯6月12日提交给艾森豪威尔备忘录的精神相符。

进入1958年以后，日本国内要求修改日美安全条约的呼声愈加高涨，这使美国政府的决策者们开始认真研究日美安全条约的修改问题。3月22日，美国负责远东事务的助理国务卿罗伯逊正式向国务卿杜勒斯提交了一份有关修订日美安全条约的备忘录。备忘录指出目前的形势已不容美国政府在这一问题上再拖延下去，而必须明确两个基本问题：第一，现在是否是全面修改日美安全条约的时机？第二，如果需要修改，美国方面所要坚持的政策和立场又是什么？

在这份备忘录的附录中，罗伯逊罗列了美国在日本的长期安全目标共6条：

（1）一个军事上强大的日本既可以防卫本国国土，又可以派兵海外，用于防卫自由国家的目的。

（2）日本作为该地区安全条约的成员国或双边局部安全条约成员国，能够为远东地区自由世界集体安全做出贡献。

（3）继续保持美国在日本的军事存在，保持美军为自由世界的防卫所尽义务而使用日本军事基地的权力。

（4）日本同意核武器引进日本。

（5）日本要继续持有强大的经济实力，保有高就业率和提高生活水平，并能为必需的军事工业提供基础。

（6）日本经济要与自由亚洲和其他自由世界国家的经济保持密切联系，包括日本向经济增长和经济不发达国家提供技术、技能、资金和商品的援助。

杜勒斯在3月23日致罗伯逊的备忘录中对这些目标评论道：“依我看，最基本的是日本要作出许诺，即日本在将来要继续与美国保持紧密的合作关系以造成一种实力平衡，用以对抗苏联和共产党中国。”对于罗伯逊在备忘

即联合国宪章第51条所规定的该会员国有单独和集体自卫权。麦克阿瑟第二的换文见《美国外交政策当前文件》，第1167—1168页。

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第13—14页。

美国国务院：《政策设计委员会文件》第67盒，第548号文件。

录中所提关于全面修订日美安全条约问题，杜勒斯表示先要了解一下军方和驻日大使麦克阿瑟第二的意见，然后作出最后决定。

4月18日，美国驻日大使麦克阿瑟第二由东京发给杜勒斯一封长信，表示了明确支持修订日美安全条约的态度，称：“依据我的判断，这时修改日美安全条约将有助于加强日本在以后年代里同美国的合作。我诚挚地希望华盛顿当局现在就采取必要步骤。我将愿意与岸信介就条约的修改进行前期谈判。”

虽然美国驻日大使积极主张修订日美安全条约，但军方的反应并不那么积极。5月1日，参谋长联席会议在提交给国防部长麦克埃罗伊的备忘录中首先强调了冲绳岛的重要性，认为冲绳岛在抵御苏联和共产党中国武装力量进攻上起着关键性的重要作用，“正是由于冲绳岛作为一个军事基地的重要性，因此它必须控制在美国手中，而不允许被日本侵占”。8月19日，美军驻太平洋地区总司令费尔特在发给参谋长联席会议的一封长电报中也提出了对修改日美安全条约的意见与看法。费尔特在电报中援引了8月1日美国驻日大使麦克阿瑟第二发给国务院的电报内容，称“尽管通过谈判签订一个新条约在政治上可能有益处，但太平洋地区总司令认为修改旧条约会更符合美国利益”。其原因主要有：（1）重新签订新条约会在美国国会引起尖锐的、有害的辩论，而修订条约则不用通过国会；（2）与日本重新签订安全条约会在美国的盟国中间引起不满，因为这实际涉及美国与其他盟国所签署的类似条约是否也要重新谈判签订的问题。如果都重新签订，显然是费时费力而又多余，但不重新签订，就会使美国的其他盟国感到有一种受到不公平对待的感觉。（3）如重新谈判签订新的条约，那就会涉及日本领土范围的设定问题。旧日美安全条约依据旧金山和约第二章第二条和第三条把日本领土限定在本州四岛。但如果废弃旧约，也就使日本更有机会重提对琉球群岛和小笠原群岛的主权归属问题。

9月，日本藤山外相准备在美国参加联合国大会以及会后与杜勒斯举行会谈时，正式向美国重提要求修改日美安全条约问题。

为了准备藤山外相来美谈判时美方的一致意见，9月9日，美国国务院以负责远东事务的助理国务卿罗怕逊为首，包括美国驻日大使麦克阿瑟第二等人与美国国防部副部长斯普拉格等将军们就日美安全条约修订问题举行了专门会议。会议开始时首先向与会者分发了由驻日大使麦克阿瑟第二起草的日美相互安全条约草案。会议主要围绕条约草案中一些措辞和提法展开讨论。这次会议的备忘录，美国国务院在1991年解密并编入《美国对外关系》1958—1960年第18卷时，尚保留了三处17行未解密的部分。根据上下文来分析，这三处未解密的内容可能主要涉及美军在未来可能的紧急状态下，使用日本基地的具体设想；美军在日本的核武器部署情况和美军战斗轰炸机在日本与台湾之间基地调动等情况信息。

9月10日，参谋长联席会议颁布了题为《日本安全条约》的JCS218D/120号文件，正式提出，参谋长联席会议对即将开始的美日关于修订日美安全条

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第28—29、31、52页。·279·

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第28—29、31、52页。·279·

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第28—29、31、52页。·279·

未解密处参见《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第65、67页。

约谈判所持的原则性意见。文件提出，从军事观点出发，有三个最基本因素必须包括在与日本进行的安全条约和行政协定的重新谈判中：（1）美国仍要保留在日本驻军、基地和军事行动的权力，并使日本了解，美国有从日本撤出其武装力量的自由，当然在一般情况下，美军的撤出要与日本增强防卫力量的步骤相联系。（2）美军通过现有的行政协定所获得的权利和特权将保证不会被削弱。（3）同意驻日美军和美国军事设施可以用于反对共产主义入侵其他亚洲自由国家，而直接威胁到日本安全的行动；或者是用于由联合国所负责组织的联合行动。

尽管参谋长联席会议提出上述美国在修订日美安全条约时所必须坚持的立场，但毕竟在原则上同意了国务院开始与日本进行修约谈判的决定。9月11日，藤山外相在联合国大会结束后访问了华盛顿，并与杜勒斯举行了会谈。会谈本身并没有取得直接的结果，但杜勒斯在这次会谈中明确表示了美国愿意与日本就修订日美安全条约问题进行谈判，并同意将由驻日大使麦克阿瑟第二代表美国先在东京举行有关修改日美安全条约的正式会谈。

9月12日，罗伯逊在给杜勒斯的备忘录中，把《日美共同合作与安全条约》的修改稿作为附录A呈上，并建议驻日大使麦克阿瑟第二按这份草案的原则精神与日本政府进行谈判，力争使日本政府能在这份草案的基础上达成共识。

9月29日，在日美准备修订条约的前夕，杜勒斯又给在东京的麦克阿瑟第二大使拍去了一封指示电报，指出：“国务院和国防部已正式授权你依据下列要点同日本政府进行谈判：

（1）向日本政府介绍并争取日本政府在我们的新共同安全条约草案基础上取得共识，现对我们的条约草案作如下修改，将第六条改为：‘为了促进这个条约目标的实现，美国需要使用在日本的若干军事基地。就美国使用这些基地和驻日美军的地位问题而论，1952年2月28日在东京签署的行政协定，经修改后应继续有效。’第九条应只要第一句话，即‘日美安全条约在这个条约生效时即告失效’。第十条应援引北大西洋公约第13条，改为：‘此条约将一直有效，除非在本条约生效10年后，缔约一方决定中止该条约，并提前一年通知另一方。’（2）条约草案第6条表示现行的日美行政协定将继续生效。当然，日美行政协定也可以依据其第28条进行修改。

如果要求修改行政协定的议题也被提出，你需向岸信介保证：在完成修改现行的安全条约之后，将会采取必要的技术性步骤来进行。但目前任何试图就修改行政协定所要进行的谈判都应被中止，直到我们有机会来重新考虑这样做是否符合我们的利益。

（3）力求采用适当的方式来引导和寻求使日方的要求符合我们有关美军在日本部署和装备情况的方案设计。（以下有5行电文尚未解密）国防部希望你能私下与岸信介讲明，我们在日本的设施对于防止共产主义入侵其他亚洲自由国家的重要性，请报告岸信介对这一情况的反应及建议，以及日本政府如何来实现这一目的。

（4）使岸信介清楚，1951年9月8日国务卿艾奇逊与吉田茂首相的外

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第72—73页。

原草案该条款为：“美国陆海空军驻扎于日本行政控制下的领土和区域的地位将由行政协定确定。”参见罗伯逊9月12日备忘录附录A。《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第87页。

交换文（有关日本同意和允许联合国军在远东联合国行动时使用日本基地设施的规定）将不受新安全条约的影响。”

2. 美日修改安全条约的第一轮谈判

10月4日，美日双方修改安全条约的正式会谈在东京举行。日本方面参加谈判的有岸信介首相和藤山爱一郎外相等，美国方面则以麦克阿瑟第二大使为主。在会谈中美国大使同意了日方的建议，即不是修改现行条约而是制订新条约。因为这已在美国政府事先预料之中。10月22日，举行第二次会谈，美方把事先准备好的新条约草案提了出来，并要求将条约适用范围扩大到整个西太平洋地区。这实际上反映了美国要把日本纳入东北亚集体安全体制之中的战略意图。但日方则表示异议。12月16日在第三次会谈中，日本方面由于执政的自民党因《警察官职务执行法修正案》问题与在野党发生激烈冲突，导致国会会期推延，故提出要延期举行会谈，而美方此时也因为杜勒斯病后健康不佳，没有特别催促日方展开修订安全条约的谈判。

在美日修改安全条约的第一轮谈判中，美国方面事先有备而来，并提出了美方新安全条约的草案，这使日方感到有些意外，加上日本国内情况的变化，日本政府方面并没有主动提出太多的提案，而仅对美方草案中的有关内容提出了一些不同意见。概括来讲，第一轮会谈中，美日双方争执的焦点主要有两个：（1）条约适用区域问题。美国方面在谈判中提出了新安全条约应适用于整个太平洋区域，但日本政府则强调应仅限于日本拥有主权的区域，对此，美国方面同意作出让步。1959年1月24日，杜勒斯在一封拍给麦克阿瑟第二大使的电报中指示说：“我们强烈主张条约适用范围应包括整个太平洋”，但是考虑到日本政府很难以接受这一点，故在第5条可以写成：“缔约双方认识到：对在日本管理下的领土或区域上任何一方发动的武装进攻都会危及双方的和平与安全。”此外，在序言中则要加上：“维护太平洋地区的国际和平与安全是双方共同关心的事务。”（2）行政协定问题。1958年9月11日，杜勒斯在与藤山外相会谈中曾明确表示：美国方面反对修改行政协定，并特别警惕小心，以避免因某一行动而激起日本方面要求修改行政协定的压力。然而在第一轮的三次会谈中，日本方面还是提出了这个问题，称之法律地位存在问题，因为行政协定是以现行的日美安全条约为基础而制订的，如果现行的日美安全条约作废，那行政协定也就随之失去了效力。由于日方的要求具有明显的合理性，美国方面只好同意修改和重新制订新的协定。杜勒斯指示麦克阿瑟第二大使说：“我们将考虑依据行政协定第28条对该协定进行修订。如果藤山外相可以提供足够的法律依据来证明重新制订一个新协定要比修改现行协定更好，你可以将这一问题列入下次会谈的议事日程。”

3. 美日修改安全条约的第二轮谈判

1958年底，修改安全条约的谈判中断后，美国方面已表示可以在条约适用区域和修订日美行政协定问题上持灵活态度，这就为第二轮会谈创造了一个好的开端。日本方面也从1959年2月开始就美方拟定的安全条约草案进行

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第88—89页。

《朝日新闻》1958年10月29日。

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第119—120页。

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第120—121页。

了认真研究，藤山外相先为草案的修订规定了基本原则：(1) 全面改写序言，以体现日美平等关系的合适内容；(2) 条约适用的区域应为不包括冲绳和小笠原群岛的“日本国”；(3) 美军驻留日本；(4) 写明美国在日本防卫义务的同时，日本明确“在驻日美军受到武装进攻时，应看作为是对本国的威胁，为了和美国共同防御，要采取必要措施。日美双方采取共同防御措施时，应分别按照各自宪法上的手续进行之”；(5) 在远东使用驻日美军，或者说在日本国外使用驻日美军时，应事先进行协商；(6) 对驻日美军的使用、配备、装备等问题，应由两国政府全面协商；(7) 删去关于国内暴动和骚乱的条款；(8) 删去禁止第三国驻兵的条款；(9) 写明新条约是以承认单独的、集体的自卫权的联合国宪章第 51 条为基础的；(10) 新增经济合作的条款；(11) 条约期限规定为 10 年，有一年预告期，可以使条约在期满时或期满后得以失效等等。

1959 年 4 月 13 日，在美日修改安全条约第二轮第一次谈判中，日方终于提出了自己的安全条约草案。这份草案基本上仍是以美国 1948 年 9 月由驻日大使麦克阿瑟第二起草，经由国务院修改的草案为基本框架，但在内容上作了些重要的改动。

在前言部分，日本草案删去了美国草案第三段“同时希望进一步鼓励两国间更加密切的经济合作和促进两国及太平洋地区经济稳定和福利的条件”中的“及太平洋地区”几个字，增添了“要使日本的安全得到保障”一段话。

在第一条中增添了“缔约国将同爱好和平的其他国家共同努力加强联合国，以便使联合国可以更有效地履行它维持国际和平安全的任务”一段话。

在第二条最后删去了美国草案中“包括与太平洋地区其他友好和同样愿望国家的经济合作”的一句话。

第三条日本草案完全改写了美国草案。美国草案原文是：“为了更有效地达到该条约的目标，缔约双方将单独地或共同合作，通过不断地自助和互相援助来维持和发展他们各自和共同的抵御武装进攻和防止和抵抗有害于它们领土完整和政治稳定的能力。”日本草案改为：“缔约国将单独地和互相合作，通过不断的和有效的自助和互助，在遵循各自宪法规定的条件下来维持并且发展它们抵抗武装进攻的能力。”

第四条的改动也很大，美国草案原文是：“双方将随时就本条约执行情况协商，或在太平洋地区当双方任何一方的领土完整、政治独立或安全受到威胁时随时进行协商。”

第五条日本草案在第二自然段“任何这种武装进攻和因此而采取的一切措施，都必须按照联合国宪章立刻报告联合国安全理事会”中插入了“依照联合国宪章第 51 条的规定”一段话。

第六条日本草案完全改写。美国草案原文是：“美国陆海军驻扎在由日本行使行政主权的领土和附近地区的地位将由行政协定决定。”而日本草案则改为：“为了对日本的安全以及对维持远东的国际和平与安全做出贡献，美国陆军、海军和空军被允许使用在日本的设施和地区。使用上述地区和设施以及美军驻日部队的地位将由单独协定规定。”

第六条没有变化。

第八条在日本草案中是新增添的。美国草案第八条在日本草案中为第九

条，其内容相同。日本新增第八条为：“条约中任何一点都不应被解释为与缔约国宪法条款相冲突。”

第九条和第十条有关条约生效和失效期的规定双方草案没有太大差别，只是日本草案解释得更详细和具体。

日本草案中所出现的这些变化，充分体现了藤山外相2月份所拟定的日本修改条约的基本原则，反映了日本政府要增加条约的双向性，把日本要承担的义务与联合国宪章和本国宪法相联系和不愿在条约中对泛太平洋地区其他国家的经济发展和安全承担义务的意图。

麦克阿瑟第二大使在将日本条约草案用电报传给华盛顿的同时，还拍发了一封他自己对日本条约草案的详细评论电报，该电报认真地分析了日本草案的细微变化和变化原由。最后在结论部分指出：“日本政府的修改草案包括了我们草案中的全部基本目标，也符合我们与其他太平洋国家签署的安全条约原则。”“鉴于日本条约草案除条约适用区域以外已在事实上完全接受了我们条约的要点，我强烈地推荐接受日本修改的条约草案。”

4月30日，美国国家安全委员会召开第404次会议，就美国对日政策和修改日美安全条约等问题进行了专门的讨论。副国务卿狄龙汇报了他昨天与麦克阿瑟第二会见的情况，称驻日大使麦克阿瑟第二对达成满意的协定持乐观态度，大使和日本政府已同意6月20日在条约最后文本上签字，但日本政府更希望能在6月2日，也就是日本议会上院大选日之前一个星期能向公众公开两国达成协议的消息，这个消息将会有助于日本政府对抗社会主义者。麦克阿瑟大使希望美国方面能在5月10日前对日本草案能有一个明确的回复。国家安全委员会决定由国务院和国防部组成一个工作组，从当日起开始研究和分析日本的草案。

国防部长麦克埃尔罗德在会上强调说，在我们寻求前方之路时，必须非常认真地考虑日本未来的安全，以及我们与日本的关系。艾森豪威尔表示同意，并补充说：“在远东我们对付共产党中国有两个砝码，一个是日本，另一个是印度。我们必须更慎重地对待这两个国家。”

会议最后决定：由政策设计委员会在适当的时候重新研究和考虑一下NSC5516/1号文件所规定的美国对日政策在新日美安全条约生效后是否应加以调整和补充。

5月9日，负责远东事务的助理国务卿罗伯逊就美国国务院和国防部工作小组对日本草案的研究结果电告驻日大使麦克阿瑟第二，“绪论部分”：
a. 同意删去“绪论”字样。
b. 同意日本草案在“稳定”两字前面加上“经济”字样，并删去“及太平洋地区”几个字。
c. “要使日本的安全得到保障”这句话从美国观点来看过于单向性，“保障”这个词也过于强硬，估计国会也会反对使用这个单词。
d. 美国草案中使用“太平洋地区”并不是意指日本有义务防卫美国太平洋沿岸领土，但如阿拉斯加或夏威夷等美国领土受到威胁应引起日本政府的关切。

日本条约草案见美国驻日大使1959年4月29日给国务院电报，《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第131—134页；美国条约草案见远东事务助理国务卿致杜勒斯1958年9月12日备忘录。同前书，第84—88页。

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第139页。

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第159—160页。

第一、第二条批准日本方面的改动。

第三条，基本上同意日本改动。

第四条，同意日方改动。

第五条，日方将“地区”换为“领土”，如果日本方面不坚持反对的话，美国仍认为使用“地区”更好。“依据联合国宪章第51条”同意加入。

第六条，仍建议使用原美国草案中的用词，即：“在日本及其附近地区”，而不使用日本草案中“在日本”的提法。当然，如果日本政府强烈反对，我们也可以接受日本草案中的提法。

第七条，无变动。

第八条，我们强烈反对日本草案所加上的这一条，反对在条约中加上特殊条款来用宪法限定整个条约。其原因主要有：（1）在我们与其他国家签署的双边安全条约中没有同样的条款，国会也会轻而易举地否决这样的条约条款；（2）我们害怕其他国家也提出类似问题；（3）在美国宪法体系中，执行部门有权解释宪法，如果把这一条加入条约，那就等于承认宪法的执行部门成了政府的主宰者；（4）原美国草案第8条已经可使两国政府减少了对条约的执行责任。

第九、第十条同意日方的改动。

麦克阿瑟第二大使在接到这封电报后，于5月23日与日方举行了第二轮第三次会谈。麦克阿瑟第二根据国务院电报精神，向日方阐述了美国方面的修改意见。日方基本同意美方修改意见。因此，等于说日美双方在日美安全条约上的分歧基本消除。5月25日，藤山外相就修改安全条约问题发表公开演说，第一次向公众详细地说明了新条约的内容。此后，日美间的谈判则主要围绕修改行政协定而进行了。

4. 美日修改“行政协定”的谈判

美国原不准备修改“行政协定”，故没有首先提出对“行政协定”的全面修改意见，在这一问题上显得比较被动。当日本方面在第一轮会谈中提出修改行政协定问题后，才于1958年12月17日和18日，也就是日美第一轮谈判结束后的第一天和第二天，提出了一份对行政协定部分条款进行修改的草案。1959年4月13日，在日美第二轮会谈中，日本方面将对行政协定的全面修改意见正式提出，日方草案从协定名称到具体条文都进行了修改。

其要点如下：（1）协定名称建议改为：“关于设施和区域及驻日美军地位的协定”，删去“行政”字样。（2）在第二条中增加：“当美军设施和区域暂时不用时，日本政府有权使用，或允许其国民暂时使用这些设施和区域，当然这需经两国政府同意，并不影响美军对这些设施和区域的正常使用。”（3）载有非该协定所豁免的货物与乘客的飞机与船只进入和离开日本都要依照日本的法律和规定，并事先通知日本政府有关部门。（4）日本政府同意美国军人、文职官员以及他们的家属进入或离开日本，但美国政府必须及时地通知日本政府进入或离开日本的美军及其家属的数量、进入和离开的日期、进入的目的以及预期驻留时间。（5）如果日本政府出于善意的原因，要求美

罗伯逊的电报原文参见《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第164—167页。

《朝日新闻》1959年5月26日。

该草案《美国对外关系》未登载，有关情况参见《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第119页下注。

国从日本撤出一定数量的军人、文职官员或家属，美国当局有责任使上述人员迅速离开日本。(6) 将日本政府同意免关税进入日本的物资严格限制在美国驻日美军所直接使用的范围。(7) 取消原行政协定中规定由日本政府分担驻日美军费用的条款。日本政府认为由日本提供的基地与设施就足以作为日本政府所分担的份额。(8) 日本政府强调新协定需经日本国会批准后生效。

美国国务院和国防部在研究了日本修改草案后，由国务院出头，于5月15日给麦克阿瑟第二大使拍发了一封电报，对日本修改草案进行了全面的评论和分析，并阐述了美国方面对该草案的修改意见。从总体情况上看，美国对日本草案多采取同意和接纳的态度。电报开头就讲了美国为什么接受日本政府对草案的多数修改的原因：“我们同意修改行政协定，使之在政治上可以为日本所接受。这种修改也符合美国最大限度地减少由于海外基地而引起的摩擦与不和，并加强基地所在国政府对基地的认可。出于这几个原因，我们接受并同意了日本政府所作的绝大部分变动，在一些情况下我们作了一些修改，使我们的观点能够符合日本方面的要求。”

基于上述考虑，美方除对日方修改草案进行了一些文字上的技术性修改外，同日方还存在着较大分歧的条款有4点：(1) 日方在第11条中所提出的关税检查问题，美国坚持由美国驻日当局来协助日本政府进行检查，而日本则强调日方有权检查其认为可疑的物品。(2) 日本公民在美军基地和设施从事劳务时的纠纷问题；(3) 日本提出要免除日本对驻日美军的费用分摊义务问题；(4) 关于该协定的最后审批权限问题，日本提出需经国会批准，而美国坚持这仍是一份两国政府间的行政协定，无需提交国会批准。

在接到国务院电报指示后，麦克阿瑟第二大使又同日本藤山外相举行了多次会谈，其中包括美国副国务卿狄龙在10月25日至11月2日在日本访问时与岸信介首相的两次会谈。到1959年12月底，仍留有四个主要问题尚未取得一致意见。(1) 行政协定的批准程序问题；(2) 有关“非直接入侵”威胁日本及美国援助问题，关键在于由谁或如何来解释“非直接入侵”的威胁；(3) 海关检查问题；(4) 劳务问题。

1960年1月6日，麦克阿瑟第二大使在与藤山外相举行的最后一次修改条约谈判会议上，与日本政府达成了初步协议，将日美安全条约和行政协定的草案最终调整版本送交国务院审批。1月13日，国务院向麦克阿瑟第二大使拍发了第1680号电报，批准了行政协定中有关海关检查和劳务问题的相关条款；1月14日，又将日美新安全条约、行政协定及外交换文的最后文本以第1691号电报的形式拍发给麦克阿瑟第二大使。由于1月6日会谈记录以及1680号、1691号电报均未解密，故其详细内容无法得知，但从后来公开发表的新安全条约及行政协定有关文件内容来分析，美国方面在这几个遗留问题的处理上，均采取了灵活的变通方式。例如有关行政协定的批准程序问题，新协定规定：“须由日本国和美国按照各该国法定手续加以承认，并互换通知此项承认的公文。”这样处理就满足了日美两国政府的不同需要。日本政

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第140—150页。

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第170—171页。以下有关美国修改意见均出于该电报，原文第170—174页。

参见远东事务执行助理国务卿斯蒂夫斯致国务卿赫脱12月26日备忘录，《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第256—258页。

府认为：“与原行政协定不同，新协定是作为国家间的协定而缔结的，因此，必须经国会批准。”但美国则认为新协定在法律上仍是两国政府间的行政协定，仅仅向议会做了个报告，就算结束了规定程序。在海关检查问题上则承认了日本有检查的权力，但需事先与美国有关方面协商，在美国配合下进行的原则。在劳务问题、“直接侵略”和“非直接入侵”的解释权问题也都用事先协商的方式处理过去。这种办法实际是把日美两国在谈判中尚未解决的问题留到日后，待问题确实发生后再研究处理。

三 日美新安全保障体制的形成

1. 岸信介访美与《日美安全与合作条约》的正式签署

还在等待美国国务院答复期间，日本在1960年1月11日就组成了以岸信介为首的签约全权代表团，1月15日刚一接到美方最后文本之后，岸信介就率领藤山外相、自民党总务会长石井光次郎、日本工商联合会会长足立正等人飞往华盛顿。在正式签约之前，岸信介与艾森豪威尔总统在1月19日举行了两次会谈，上午会谈就日美一般性关系、艾森豪威尔访日、日本国内形势、共产党中国及其他亚洲问题、东西方关系、经济发展等问题进行了广泛的协商和沟通；下午会谈则主要围绕美日经济纠纷、安全问题、军事援助日本、F104军用飞机项目以及行政协定中悬而未决的问题进行讨论。上下午的讨论与会谈总共进行了3个半小时，其讨论的要点如下：

(1) 有关日本发展对华贸易问题。艾森豪威尔重申了美国对华政策仍无变化，希望日本能给予配合。岸信介首先声明：他的政府和政党仍执行不承认中华人民共和国的政策，但同时也认识到，中国共产党确实有效地控制了中国，并使中国正在进行工业化和取得很大进步，期望中国共产党政权垮台的目标看来是无法实现了，在这种情况下，考虑到日本与中国大陆传统和历史的联系，考虑到日本国内企业界和中立主义者的压力，日本政府需要采取一方面保持在政治上不承认中国，另一方面则在非政治领域内发展对华贸易往来的政策。当然日本在这样做时，事先仍愿同美国政府进行认真的协商。美国对岸的这一政策未置可否，但更希望日本利用经济合作和战争赔偿的支付来发展与韩国和印度尼西亚等国家的关系，特别是要与美国合作，共同防止印度尼西亚倒向共产主义阵营。

(2) 美日经济摩擦问题。这一问题从50年代中期就开始逐渐出现在美日关系中，当然此时这个问题仍不算太严重，但其发展有愈演愈烈的倾向。特别是在美国南部几个州抵制日本纺织品之后，美国政府虽进行了干预，但收效不大。特别是在1月初，南方几个州的州长刚开过会，决定南方各州采取联合行动，共同抵制日本纺织品的倾销。此外，美国贸易工会也在最近转变态度，转而支持贸易限制主义，以保护美国劳工的利益。这使美国政府更难以直接加以干预。美国国务卿赫脱在会谈中希望日本政府自己对出口到美国的纺织品加以控制。

(3) 日本建立防卫体系及美国军援问题。新安全条约签订后，有一个日本建立自主的防卫体系问题，而经济刚刚起飞的日本，却不愿意在防卫问题上投入太多的资金和资源，故在会谈中，岸信介仍希望美国能继续给日本以

全面的军事援助。而美国方面则仅愿意表示美国仍要在日本防卫问题上承担一部分义务，并向日本提供一些军事援助，但不愿意像从前那样，给日本以全力支援。美国助理国务卿欧文在解释美国政府方面的困难时强调说：“在这一问题上主要有两个问题：一是美国国会最近已减少军事援助的拨款，二是国会对近几年经济状况已大有改观的国家，如日本，继续提供援助的动力已大大减少。”当然，为了安慰日本，美国许诺今后对日本的援助仍将会保持在1960年的水平。在军事援助日本方面，还有一个具体的问题，即日本航空自卫队装备美制F104战斗机的问题。为增强日本航空自卫队的战斗力，美国提出要与日本合作生产这种当时最先进的喷气式战斗机（1958年5月和1959年12月，这种飞机分别创造了飞行速度和飞行高度两项世界纪录）。该项目预计耗资5亿美元，而美国方面却表示只能出资7500万美元，其余部分都由日本方面负担，其理由是这种在日本生产的、每架为1400万美元的战斗机主要是用于装备日本航空自卫队，而且美国在研制开发这种战斗机过程中已经付出了大量的资金。而日本方面强调的理由是：日本财政预算已经作出，突然增加这样大一笔开支，日本经济负担过重；而从另外的角度出发，美国研制开发这种新型战机并不是为了日本而专门设计的，因此，日本没有太大必要为美国支付这种飞机的研制开发费。

（4）驻日美军使用日本长途电话的收费标准问题。这是前行政协定所属范围的问题，但美方仍然提了出来，认为日本电话公司对驻日美军的长途电话收费标准定得过高，既远远高于美军所驻其他国家的标准，也大大高于日本警察所使用长途电话的标准。为此，美国助理国务卿帕森斯向岸信介提出这一问题，与此相关的还有驻日美军使用日本铁路的收费标准问题。帕森斯认为，这不仅是一个经济问题，更重要的是这关系到驻日美军地位及是否受到公平对待的重要问题。故希望在两国首相会议上得到解决。岸信介表示他并不太了解这个问题的细节，不过可在回国后调查一下，迅速对这一问题作出合理的处理。

岸信介与艾森豪威尔在正式签约前的会谈表明了美日之间仍有很多问题没有解决，新安全条约签署后，美日关系进入一个新的阶段，而上述这些问题仍将继续影响两国关系的发展。当然，上述美日间的矛盾与分歧更多地表现在经济合作领域，这也正是日本在政治上基本恢复了平等地位之后所面临的主要问题。而美国政府也需要逐渐把其对日战略重点转到经济合作与竞争领域。

1月19日傍晚，新条约（其正式名称是《日美共同合作与安全保障条约》）正式签字。共签署9个文件，除条约还有：建立日美安全咨询委员会的换文；依据该条约第六条有关事先协商的换文；前条约和协定有关条款继续有效的换文；有关冲绳及小笠原群岛地位的一致意见记录；关于日美共同防御援助协定的换文；用来代替过去的日美行政协定的“有关驻日美军地位的协定”，其全称为《关于根据日美共同合作与安全保障条约第6条的设施和区域及驻日美军地位的协定》，以及作为附件的有关该协定第12条第六项第一款的换文（有关在美军基地和设施中工作的日本雇员的劳务纠纷问题）和有关达成协议会议记录。

新旧条约相比，其共同点是：（1）美国军队获准驻扎日本，并使用日本

国内的设施和地区。(2)美军不只是为了日本的安全,而且为了远东的安全也可以使用日本的设施和地区。(3)承认日本有根据联合国宪章的精神,进行单独或集体自卫的权利。

新旧条约的不同点是:(1)从总体上来看,旧条约无论在形式上还是在实质上都是不平等的,而新条约具备了两国对等、双方承担义务的条约形式。

(2)新条约特别明确了与联合国宪章第51条的关系,强调缔约国的行动应与联合国宪章第51条相符的原则。(3)新条约明确了美国具有防卫日本的义务;同时也明确了日本有在日本行政权管辖之下的范围内,保卫美国的义务,即在美国受到武力攻击时,日本基于集体自卫权有采取共同行动的义务。

(4)在日本宪法所规定的范围内,日本具有逐渐增加自卫能力的义务。(5)全面实行事先协商的制度,在有关解释“非直接侵略”及驻日美军的调动、装备变更等问题上,都要与日本方面事先协商。(6)新条约增加了日美两国在政治、经济以及国际事务间的合作。(7)新条约规定了条约有效期以及废止条约的条款。(8)新条约删除了不经美国事先同意,日本不得将基地、军队驻扎权和过境权给第三国的条款。(9)新条约删去了有损日本民族尊严的美军有镇压日本国内内乱责任的条款。

取代日美行政协定的有关驻日美军地位协定及两个附属的文件则是根据《北大西洋缔约国关于其军队地位的协定》以及《美国与联邦德国之间关于驻德美军的地位的补充协定》为标准而改定的,通过这组文件,把驻日美军的地位同驻扎在联邦德国、英国等美军等同起来。

新日美安全条约和有关驻日美军地位协定的签署是日本政府和国民努力争取的结果,也是美国对日政策调整的结果。随着日本经济的飞速发展,日本在亚洲的地位逐渐提高,这就使美国更加注意未来的日美联盟关系。然而,也正是由于日本经济实力的逐渐增长,其在政治上和国际舞台上的地位问题也就成为国民和政府更为重视的要素之一,特别是由于驻日美军基地与周围日本民众的冲突问题,美军基地核武器化问题,以及冲绳和小笠原群岛的主权归属问题,日本国民对日美安全条约以及行政协定的不满情绪不断激化。这在美国看来是影响未来日美关系的最危险因素。1959年11月,隶属于美国中央情报局的外国研究机构——康伦公司受美国参议院外交委员会的委托,曾提出一份《美国对亚洲的外交政策》报告。在这份报告中,康伦公司在分析了50年代日本政治、经济和社会文化等方面发生的一系列变化,以及这种变化对美国外交政策的制订和实施的影响和意义后,提出了要实施更有效的纵深外交政策的著名主张。称在20世纪中叶,美国“再也不能满足于仅仅同当权的政府打交道,成功,或许应该说生存,有赖于能和一个社会中尽可能多的人民‘打交道’。这是一个包括形象、接触和作法等多方面的问题,尽管我们全力以赴,我们在日本仍然远没有获得成功。结果,美日同盟仍是比较表面的”。

为了能最大限度地维持美日同盟关系,防止日本中立化甚或倒向苏联和中国一边,美国在修约谈判中一再作出让步,满足了

日本政府方面绝大多数修改要求和意见,这才达成1月19日在华盛顿签署的这9个文件的最后文本。从美国政府的思维角度出发,

新日美安全条约见《美国外交当前文件,1960年》,第669—672页。295.

《美国对亚洲的外交政策——康伦公司研究报告》,世界知识出版社1960年版,第176—177页。

日本政府和国民应该满足了，美日间“和睦”的关系应该维持一个阶段了。然而，美国这种估计明显失误了。

2. 日本国民反对“新安保”的斗争与美国国家安全委员会 NSC6008/1 号文件的制订

新安保条约和有关驻日美军地位的协定虽然在很大程度上纠正了旧安保条约和行政协定中不平等的条款和内容，使之具有了平等、双方承担义务的形式，但是几个关键性的、日本民众最敏感的问题却依然悬而未决。这几个关键性问题是：（1）驻日美军、美军基地和刑事裁判权问题。（2）驻日美军基地核武器化问题。（3）琉球群岛和小笠原群岛的归还问题。这几个问题是日本国民继续坚持进行反对修改日美安全条约斗争的主要原因。在国际上，也有几个因素加剧了日本人民的反抗斗争。首先，来自中国的声援，鼓舞了日本人民。中华人民共和国外交部于1月14日发表了《关于日美签订军事同盟条约的声明》；5月9日，北京召开了有100万群众参加的“支援日本人民反对日美军事同盟条约大会”。其次，来自苏联的抗议也激起了日本人民反对签约的运动。日美新安全条约签字后，苏联认为这是一个反苏军事同盟条约，故采取了对日报复措施，向日本政府递交了不交还齿舞、色丹两岛的备忘录。5月，苏联在击落了美国U—2型间谍侦察机后，向日本政府递交了一份抗议备忘录，指出美国驻日本厚木基地机场就有这种飞机，赫鲁晓夫甚至还警告要对间谍飞机基地进行报复打击。这两个事件都表明日本在为签订新安保条约而付出了巨大的代价。最后，南朝鲜人民在4月份所发动的反李承晚独裁政府群众运动，终于迫使李承晚在4月27日辞职的消息也极大地鼓舞了日本人民的斗争。到1960年4月底，向日本国会请愿，要求否决新

日美安全条约等文件的签名者达330万人之多，而且仍有继续发展的趋势。由于艾森豪威尔预定6月19日访日，而条约需要在国会通过30天后自动生效，所以日本国会最迟也要在5月20日前通过该条约，岸信介政府和自民党为了实现这一计划，决定强行通过条约。5月19日深夜，岸信介政府派了500名警察进驻国会会议厅，用暴力将在议会厅静坐的社会党议员拖出，然后由自民党议员单方面强行批准通过了新安保条约以及附属的几个文件。

日本政府这种以暴力强行表决的行为，使日本一部分对新安保条约持中立态度的人也站到了反对一方面去了。6月4日，日本举行了有650万群众参加的抗议活动。6月10日，为安排美国总统访日而先期抵达羽田机场的艾森豪威尔秘书哈格蒂被示威群众团团围住，不得不乘直升飞机逃出。6月19日，条约自动生效的当晚，33万示威群众包围了国会，试图阻止条约的最后生效。

日本民众反对修改日美安全条约的斗争对美国统治当局来说是一个巨大的震动，它迫使美国政府必须认真考虑在这种形势下，

美国对日政策该向何处去。1960年5月20日，美国国家安全委员会将一份题为“美国对日政策”的NSC6008号文件草案分发给美国政府有关部门征求意见。

乔治·帕卡德，《东京的反抗：1960年安全条约危机》（George R. Packard: Protest in Tokyo—The Security Treaty Crisis of 1960），普林斯顿1960年版，第302页。

该文件原稿《美国对外关系》未刊载，其主要内容与6月11日颁布的NSC6008/1号文件相同，参见缩微胶卷：《美国国家安全委员会文件集》第二部分，第3卷0026号（Documents of The National Security Council，

文件草案下发后，美国政府内部主要存在 4 处分歧：（1）有关日本军事力量参与地区安全事务行动问题。国防部和参谋长联席会议主张要使日本军事力量参与日本地区以外的军事行动。而国务院则认为，在当前的政治形势下，日本在近几年内将不可能参加这样的军事行动。（2）有关在未来几年对日本军事援助水平问题。财政部、商业部和预算委员会要求尽早取消新的财政援助承诺，而国防部和国务院等则认为也许最近几年这种援助是不必要的，但不要将这条路堵死，而要按国家安全委员会 NSC2158 号文件 规定的框架行事。（3）有关美国继续保持对琉球群岛和小笠原群岛控制的时间问题。国务院等多数意见为：如果这些群岛对美国的安全利益是至关重要的，美国就要继续保持对这些群岛的控制，同时当这些群岛对美国安全利益不那么重要了，美国就将把这些群岛归还日本这条路敞开；而国防部和参谋长联席会议则不同意事先作出归还这些群岛的规定。（4）有关如何对待日本急于密切与琉球群岛关系的要求，国务院认为当这些要求合理并符合美国安全利益时就同意接受，但国防部和参谋长联席会议则反对。

带着上述不同意见，美国国家安全委员会于 5 月 31 日召开了第 446 次会议，对 NSC6008 号文件草案进行了讨论。最后就上述分歧达成了一致意见：（1）基本采用国务院等多数意见，同意日本在条件不成熟的情况下，不参与远东地区自由世界的防卫行动。（2）基本采用国防部和国务院的意见，但将援引 NSC2158 号命令，由国务卿和国防部长确定是否有必要进行援助，改为由总统来决定。（3）基本采用国防部和参谋长联席会议的意见，不事先作出归还琉球群岛和小笠原群岛的许诺，坚持要维持目前对上述群岛的控制水平。（4）以国防部和参谋长联席会议的意见为主，只在“表示同情”后面加上“这意味着对日本的要求要持积极合作的态度”。

1960 年 6 月 11 日，美国国家安全委员会依据上述会议讨论决定的最终意见，修改了 NSC6008 号文件，经总统批准后，以 NSC6008/1 号文件的形式公布，交由各有关部门执行。这份题为“美国对日政策”的重要文件是继 NSC13 号文件系列、NSC125 号文件系列和 NSC5516 号文件系列之后指导下一阶段美国对日政策的纲领性文件。

文件分“总体考虑”、“目标”和“主要政策导向”三大部分，共 68 项条款。

“总体考虑”部分细分为 5 方面内容：（1）导言。文件首先承认当时世界独立浪潮不可阻挡，日本将来的国际取向将由它自己的领导人依据日本的国家利益和国内政治因素来决定，但美国政策对这个决定有着决定性的影响，因为日本在防卫和贸易问题上仍严重地依靠美国。（2）日本的重要性。美国认为日本国内经济的恢复更加重了它对美国和自由世界的重要性。从总体的战略地位出发，日本是世界上四大工业合成体之一，如果日本的工业能力被共产主义势力范围国家所利用，世界力量平衡将会出现逆转。军事上，

Secord Supplement, Reel 3, 0026), 美国大学出版社 1983 年版。美国政府内部的不同意见见《美国对外关系》1958—1960 年, 第 18 卷, 第 310—312 页。

即 NSC2158 号命令, 1959 年 12 月 3 日国家安全委员会第 427 次会议通过, 由总统授权国务卿和国防部长来担保新的军事装备援助计划将不会影响国家的财政正常预算支出。参见《美国对外关系》1958—1960 年, 第 18 卷, 第 313 页下注。

《美国对外关系》1958—1960 年, 第 18 卷, 第 324 页。

日本是西太平洋防卫共产主义侵略的关键因素。它的后勤设施和基地对于在远东进行有效的防卫是必不可少的。经济上，日本是美国出口的第二大市场，是美国农产品的最大买主，美国也是日本商品的最大进口商。最后，日本作为一个亚洲国家，在经济援助领域内也具有巨大潜力。（3）日本国内形势。文件用了大量篇幅分析了日本国内的政治、经济和军事形势。在经济上，美国认为保守派的自由民主党仍在日本政府和国会中发挥重要作用，其政治倾向总体还是亲西方的，尽管有些要求表现出强烈的独立性。而在国会中的主要反对党是社会党，其势力和影响在反对修订日美安全条约运动中有增长的趋势；而共产党虽然势力仍小，但影响面很大，特别是对群众组织、劳工和新闻媒介的影响作用很大，是不可轻视的政治力量。在经济上，文件认为日本在过去几年来是世界上经济增长速度最快的国家之一（近三年平均增长率为7.6%），但仍存在一些严重问题，例如其经济发展严重依赖国际贸易，依赖一些重要工业原材料的进口。此外，其民众的生活水平仍很低（人均GNP相当于美国的1/8）。在军事方面。文件称日本正在进行军事发展五年规划，到1965年，日本将拥有一支有限的防卫力量，可以抵御常规武器的进攻，但在核攻击下将无生存能力。日本国防经费与其他的工业化国家相比，其比例低得可怜，尽管最近6年里，日本政府已将其国防开支增加了一倍多，但仍只占国民生产总值的1.3%左右。为此，日本仍要在很大程度上依靠美国的军事力量。新的条约和协定使美国在日本保持基地和军事存在，并授予为日本安全和远东和平而采取军事行动的权利，为此，美国要继续保持在日本重要的军事地位（下面有19行文字尚未解密，估计可能与美军在日本的部署和装备有关）。（4）国际倾向。文件分析日本的外交政策有三个走向：第一，继续与自由世界，特别是美国合作与结盟；第二，是作为机会主义的权宜之计，假装与自由世界一道反对共产主义；第三，在政治上和经济上适应中苏势力圈。当前，日本仍采取与美国和自由世界结盟的政策，这种政策将会因最近新条约的签署而进一步发展。（5）美国的角色。由于日本几乎在军事安全上完全依靠，在经济上严重依靠美国，因此，美国处于影响日本国际倾向的关键地位，今后继续坚持使日本保持与美国结盟和与自由世界合作的对外政策。

“目标”共6条，其要点为：

（1）维护日本的领土和政治完整，对抗共产主义的扩张或颠覆。

301

（2）一个与美国紧密联盟和与其他自由世界国家全面合作的日本。

（3）一个政治上稳定、国内安全的日本，并维护代议制原则的政府。

（4）繁荣、强大和自立的日本经济，能够有能力提高人民的生活标准，并与自由世界保持良好的经济关系。

（5）日本将准备帮助美国和其他自由世界国家在国际上，特别在日本保持实力平衡。与这一目标相联系，日本应能够并愿意帮助自由世界不发达国家；在亚洲国家中扮演一个领导角色；加强自己的防卫力量，以反对外部入侵；并通过向美国提供基地和设施来对远东的安全做出贡献。

（6）日本最终愿意并能够在远东地区就防卫自由世界利益做出自己的贡献。

“主要政策导向”共分四部分：

第一部分为“政治”方面，主要内容有：

(1) 促进和维护一个有效的、温和的保守派日本政府，作为美国目标完成的基础。

(2) 在日本适当地寻求理解与合作，使之有效地支持美国政策。

(3) 鼓励——而不去疏远保守派的支持——发展一个温和的、负责任的政治反对派。同时采取适当的步骤来减少极左派劳工领导人的影响。鼓励使工会领导权向温和派转移，鼓励对左翼社会党领导人进行温和的影响。

(4) 特别专心致力于消除对美国和美国政策的不友好态度，并加强对美国和美国政策的友好态度。特别要对信息传播媒介的领导人、知识分子和教育圈以及劳工组合加以特别注意。

(5) 鼓励并适当地支持日本政府采取有效的国内安全措施，打击共产主义组织的基础和削弱共产主义者的财政和政治力量。

(6) 以平等的伙伴关系原则来处理日美关系，对日本至关重要的利益要给予充分的考虑，在有关双边利益问题上要与日本政府进行协商。

(7) 适当地鼓励和促进日本的文化、劳工、教育和其他交换项目，寻求日美间包括外层空间技术在内的进一步科学技术合作。

(8) 继续使日本与美国和国际社会合作，和平利用核能，使日本可以拥有和使用用于和平用途的核装备，并与日本方面在适当的情况下交换有关核信息。

(9) 促进日本与自由世界国家发展合作关系，鼓励和支持日本对亚洲和非洲国家发挥温和和保守的影响，特别是在联合国内。促进日本与韩国问题的全面解决。

(10) 利用日本作为一个向欠发达国家证明在自由制度的框架内可以取得经济迅速发展的例证，与被共产主义者所采用的混乱的、压制性的方法相比较。

(11) 极力主张日本政府继续采取外交不承认共产党中国和反对共产党中国进入联合国的政策。

(12) 支持和促进日本维护其合法的捕鱼区和其他反对中苏势力圈的要求，抵御中苏要求日本中立的压力，不对中苏作出政治让步。不承认苏联对千岛群岛和南萨哈林岛的领土主权要求。

第二部分为“军事”方面，主要内容有：

(1) 维护 1960 年 1 月 19 日签订的新安全条约，包括在条约中所提供的基本权利。依据这些条约和协定的条款，在日本维持一定水平的美国军事设施和必需的美军。驻日美军规模将依据美国的安全利益来决定，但总体规模将不会超过美日两国政府所商定的数量。

(2) 依据日美新条约的条款，援助日本防卫对其行政管理之下领土的武装进攻（以下有 2 个自然段，20 行文字尚未解密）。

(3) 在采取从日本基地向日本以外地区进行军事后勤调动或 .303. 从日本撤出美军时，应事先通知日本人（以下有不到 1 行文字未解密）。

(4) 寻求日本政府和公众在履行有关美军在日地位协定方面的最大限度的合作与支持。

(5) 在尽量避免具有负作用的施压同时，鼓励日本维护和发展一支武装力量，使之具有不断增长的防卫日本地区以及附近区域的能力，并与美国军事力量一道对付和制止共产主义在太平洋地区的侵略，但在条件尚未成熟的情况下先不采取这样的行动。

(6) 继续与日本政府就有关防卫的发展方向和速度等问题进行协商, 并讨论美国军事援助范围和性质问题。同时避免施加压力和其他行动来损害日本的政治和经济稳定。促进日本增加其防卫能力并使其军事力量现代化。继续向日本提供军事援助。

(7) 与日本政府就与双方利益有关的安全和防卫问题进行协商, 利用这种协商来发展双方在自由世界共同的安全目的上的更好的理解。但要避免直接向日本政府施加压力, 使之参加集体安全协定。扩大美日在日本地区防卫行动上的计划与合作。

(8) 基于美国的安全利益, 维持和保障日本的特殊后勤保障能力, 鼓励日本维持防卫和防卫支柱工业。

(9) 在军事研究和发展方面继续与日本自卫队进行合作与协商。

(10) 认识到日本人对核武器的特殊敏感性, 以及从军事观点上来看美国在驻日美军基地储存核武器的必要性, 继续当前谨慎、有选择性的努力, 来使日本人对在现代战争中核武器的重要性有较清楚的理解, 并最终接受在日本存放核武器。

第三部分为“琉球、小笠原和其他太平洋岛屿”, 主要内容有:

(1) 考虑日本在太平洋地区的利益。

(2) 考虑共产主义在远东地区的威胁和 1960 年 1 月 19 日与日本所签订的新安全条约, 维持目前美国对这些群岛的控制水平。

(3) 采取一些有效的、经过精心设计的步骤来减缓日本和琉球群岛归还主义者的压力, 要认识到, 尽管在目前还不存在什么严重问题, 但琉球群岛的行政权仍; 日是日美关系中一个政治敏感问题。出于这一目的, 日本要求密切与琉球群岛的贸易和文化关系, 要求经济援助和国民交换都应加以同情的考虑, 但同时也要与美国在这一地区的安全利益相一致。

(4) 利用美国对琉球群岛的行政管理权, 来增加群岛的政治稳定、经济进步, 使美国的声望在当地居民和亚洲人民的心目中有所提高。为了实现这一目的, 要通过提供充足的援助来补充岛上资源的不足, 完善群岛的行政管理, 保证群岛经济长期合理增长。

第四部分为“经济”, 主要内容有:

(1) 鼓励日本维持一个强有力、健康和自立并不断扩大的经济, 使这个经济有能力改善日本人的生活水平, 有能力向欠发达的国家提供发展奖金, 并为自由世界的强大做出更大的贡献。

(2) 促进日美间高水平的贸易。

(3) 维护美国的自由出口政策, 在关税贸易总协定和已确立的贸易协定基础上, 降低美国将来的关税和贸易限制, 同时考虑到美国外交政策的目标、国家安全和总体国家利益。

(4) 继续推动日本废除针对美国进口商品的歧视性禁运。

(5) 利用下列措施来促进日美两国高水平的贸易 : a. 推动对贸易壁垒的总裁决减; b. 催促那些对日本商品进行歧视性抵制的自由世界国家消除这种歧视性抵制, 特别是要试图说服这些援引关税贸易总协定第 35 条款 来反对日本的国家, 撤销他们的行动, 给予日本完全的关贸总协定成员国地位; c.

这一条款允许关税贸易总协定的成员国可以有权对新成员国实行一些保留, 如不给予“最惠国待遇”等。参见《美国对外关系》1958—1960 年, 第 18 卷, 第 348 页。 .305.

寻求保证日本可以通过非歧视性贸易来获得自由世界的粗金属资源。

(6) 与日本和其他国家合作，寻求在关税贸易总协定的框架里解决市场混乱问题的途径。

(7) 促进日本消除国际贸易和支付形式等方面的限制，创造一个外国投资的友好的环境，消除日本在直接投资方面的限制。

(8) 寻求保护日本，使之不会在基本食品供应、粗金属供应和出口市场等方面依靠共产主义地区。

(9) 促使日本依照国际通用的贸易惯例，鼓励日本采用有秩序的市场惯例，而避免市场混乱。

(10) 在 1961 年财政年度结束后，中止技术援助项目。

(11) 继续鼓励美国私人资本对日投资。

(12) 通知日本政府，可以寄以最大的期望来获得美国政府在日的开支项目。

(13) 尽力促使日本尽早解决占领地区政府和救济委员会的索赔以及其他财产和索赔问题。

(14) 鼓励日本政府不断增加对发展和低度发展国家提供资金和技术援助，这种援助可以通过私人工业企业、自由世界的国际组织以及双边的政府项目来进行。将日本的援助，包括赔款都考虑到美国援助第三国的项目中，在这一总体框架中，与日本合作。

(15) 积极支持日本积极参与发展援助集团的活动，在适当的时候积极促使日本加强与国际经济合作与发展组织的合作。也包括其他一些合适的多边经济组织。

(16) 鼓励日本继续以行动支持正在筹建的亚洲生产组织并继续保持与第三国培训项目合作。

(17) 极力主张日本继续与出口控制协调委员会合作，使之与中苏势力范围圈的贸易控制在已商定的水平。

NSC6008/1 号文件从内容结构上看，基本继承了 NSC125/2 号文件和 NSC5516/1 号文件的形式，分三大部分，其前两部分“总体考虑”和“目标”相同，而第三部分则由“行动方针”改为“主要政策导向”。这种变化的原因，我们将在后面具体谈到这一部分时再分析。从具体内容上来看，NSC6008/1 号文件较之 5 年前的 NSC5516/1 号文件还是有很大的差别与变化。

首先，在“总体考虑”部分，NSC6008/1 号文件加入了一个导言，在这个导言中，美国政府承认了当时世界形势已发生了巨大变化，日本国情也发生了巨大变化。在世界上，各国要求独立，

要求摆脱大国控制的潮流不可阻挡；在日本国内，由于日本经济已处于起飞状态，在政治上，自民党的统治也相对稳定，因此，要求恢复其国际地位，与美国平等相处的呼声日益高涨。50 年代末日本国内所掀起的大规模反对修改日美安全条约运动就是这种形势的直接反映。为此，美国必须认真研究这种形势背景，以便制订更为符合实际、更为行之有效的对日政策。

此外，在“总体考虑”部分里，NSC6008/1 号文件还新加一个“日本的重要性”部分。这一部分实际上是“导言”部分的逻辑性延伸。美国决策者的思路是，尽管世界形势已发生巨大变化，

但日本对于美国的重要性也日益增长。这就构成了美国在制订新对日政策时首先需要考虑的两个最重要因素，美国对日政策则要体现这两个最基本的考虑，即一方面表示要顺应世界潮流，承认日本将来的国际取向将由它自己的领导人依据日本的国家利益和国内的政治诸因素而决定；另一方面则还要保持美国对日本内外政策的影响力，以确保日本留在西方阵营中，并逐渐发挥更重要的作用。这是一个矛盾。美国在 NSC6008/1 号文件中所分析和制订的一切具体政策方针，都是围绕这一矛盾而展开和确定的。

NSC6008/1 号文件在“总体考虑”中没有把在 NSC5516/1 号文件中的“美国与日本利益和目标的原则冲突”部分列入。部分原因是美日矛盾中有一些具体问题已在修改日美安全条约的谈判与交涉过程中处理或解决了，而更重要的原因是上述主要矛盾已在整个文件中显而易见，贯彻始终。没有必要再单独列出以提醒人们的注意了。而美国制订这一文件的目的是，从总体上来说，也就是如何处理好这一矛盾，使之沿着美国所希望的方面演进。

第二大“目标”同样简短，与 NSC5516/1 号文件所规定的目标基本一致，其唯一的一处区别是 NSC6008/1 号文件明确加入了“日本最终愿意并能够在远东地区就防卫自由世界的利益做出自己的贡献”这一条款。这是美国亚洲与世界战略的重要组成部分之一，即不断加强日本的军事能力，除用于日本本土防卫外，还可以在亚洲和太平洋地区协助美军采取地区性有限的军事行动，并作为美国在亚洲所建立的集体安全体系中的核心骨干力量。

第三大部分，NSC6008/1 号文件采用了“主要政策导向”而没有使用 NSC125/2 号文件和 NSC5516/1 号文件中使用的“行动方针”，这种变化表示美国预感到自己在对日本内外政策影响力的下降。1960 年的日本已经不再是美国说一不二时代的日本，尽管美国仍然可以利用在防卫问题上和经济联系问题上的优势地位左右和影响日本政府的政策，但是用直接命令或施压式的办法只会给美日关系带来负作用。因此，美国在新文件中采用了“主要政策导向”的提法，也就是说给美国对日政策的执行部门留有一点活动余地，允许各具体执行部门在政策导向的大范围内，利用协商或谈判的方式，来实现美国对日政策的具体精神。

在政治方面，NSC6008/1 号文件与 NSC5516/1 号文件相比，有三处主要变化：第一，新文件提出了要在日本发展一个温和的政治反对派的思想，这一思想应该说是美国两党制政治体系下的一个产物，也是日本近来大规模激烈的反日美安全条约群众运动影响的结果。在美国决策者看来，与其压制或取消反对派，还不如培养一个温和的反对派。因为无论是在日本还是在美国，或是在世界任何一个国家，要想做到完全没有政治反对派是基本不可能的，因此，采用激烈的手段来压制反对派只会造成适得其反的后果，使反对派更加转向极左和激进。而采用适当的方式，有意识地培养一种温和的反对派势力，则会在政治上起到一种缓冲器的作用。一方面，它可以缓解民众中对政府的一些不满情绪，使这种情绪有一个发泄的机会，而不至于引起社会革命；另一方面也可以分散反对派的力量，使左翼政治领导人和工会领导人的影响降低。第二，提出要努力消除日本民众对美国和美国政策的不友好态度，特别要多做信息传播媒介的领导人、知识分子和教育界人士的工作。第三，提出以平等的伙伴关系原则来处理美日关系，对日本至关重要的利益要给予充分的考虑，在有关双边利益问题上要与日本政府进行充分协商。

在军事方面，NSC6008/1 号文件与 NSC5516/1 号文件相比，其主要变化

也有三点：第一，新文件在谈及美军如何帮助日本防卫外部进攻以及美军调动和装备配置等情况时，有许多尚未解密的内容，这既反映了这些内容有可能涉及核武器的配置与使用等核心机密，又有可能涉及日本主权或假想敌国主权的内容，不便于公布于众。第二，在驻日美军调动、撤出或武器装备变化时，事先通知日本政府，并保持与日本政府在军事技术和情报方面的交流与合作。第三，寻求日本政府和民众在履行有关驻日美军地位协定方面的最大限度的合作与支持。

在经济方面，NSC6008/1号文件与NSC5516/1号文件相比，变动不大，其主要变化有以下两点：第一，新文件提出了“促进日美两国间高水平贸易”的政策。这一变化反映了美国对日本出口到美国市场的产品感到不满的现实。自从50年代末，美国南部几个州相继通过州立法，抵制日本纺织品倾销以来，美国政府已处于进退维谷的困境，从维护美国企业和劳工就业利益的方面出发，美国政府当然需要支持南方各州的行动；但是从维护美国全球战略利益，阻止日本与中苏接近的方面出发，美国政府又要替日本产品在世界范围内找到市场。50年代末，美日间贸易仍是美国有很大的顺差，如果再限制日本纺织品进入美国，日本的贸易赤字还将会扩大，这将会严重影响出口主导型的日本经济。为此，美国在文件中提出了发展美日间高水平贸易的政策，希望日本发展高科技，提供美国市场短缺的产品，而逐渐减少纺织品之类产品向美国市场的倾销，以缓和美日间贸易所存在的这一矛盾。第二，新文件明显增加了要求日本开放市场，减少对外国商品的抵制，采用通用的国际贸易惯例进行公平交易等方面的内容，这反映了美国厂商对日本市场的透明度和交易是否公平所提出的质疑，在美日贸易仍有顺差黑字的情况下，美国方面就提出了这方面问题，表明了美国方面已将注意力逐渐转向经济领域的趋势。

除政治、经济和军事方面以外，NSC6008/1号文件还新增了“琉球、小笠原和其他太平洋岛屿”一项。这本身就说明这一问题已成了美日关系中的敏感问题。自1957年6月日本首相岸信介访美时正式提出要求归还冲绳和小笠原群岛的行政权以来，这一问题就提上了美日间政府谈判的议程，在重新修订日美安全条约和行政协定的谈判中，这一问题也是美日间难以解决的矛盾之一。美国国务院曾试图说服国防部和参谋长联席会议，先作出最终归还琉球群岛和小笠原群岛的承诺，但国防部和参谋长联席会议坚持这两个群岛在战略上对美国利益的绝对重要性，寸步不让。从而形成了该文件对这一问题的基本政策导向：继续维持美国目前对这两处群岛的控制水平，但同时尽量考虑日本政府和国民的密切与这两个群岛贸易和文化往来的要求。此外力求通过美国的援助，使这两处群岛的经济与社会不断发展和进步，从而减缓岛上居民要求回归日本的愿望。

3. 艾森豪威尔推迟访日与新日美安全条约的生效

当日本国内局势动荡不定时，美国开始担心艾森豪威尔访问东京是否安全。6月8日，美国国务卿赫脱在回答参议员富布赖特的质询时，还在向参议院外交委员会保证说：访问计划没有改变，总统的防弹汽车已在运送日本途中。如果取消美国总统对日本的访问，那将意味着美日两国政府都将失去信誉。6月10日，当总统访日先遣小组在哈格蒂和斯蒂芬斯的率领下，抵

达东京羽田机场而遭日本民众包围，后乘坐美国海军军用直升飞机逃出后，美国开始更认真地研究艾森豪威尔访日的可能性和必要性。美国驻日大使麦克阿瑟第二在6月11日发给国务院的一封电报中称：“如果总统遇到什么不幸或出现什么恶性事件，这将是一场灾难，为此，我要求日本政府必须极严肃和认真地重新研究日本方面在保卫总统安全方面的能力。”但最后麦克阿瑟第二大使仍确信这种不稳的局势很快就会缓和下来，故仍希望访问能按原计划安排进行。

6月12日，艾森豪威尔按原计划从华盛顿启程，开始了他的远东之行，其第一站是菲律宾，然后是日本、韩国等。在动身前，艾森豪威尔确定了此次对日访问的安排原则，即：对日访问是重要的，如果取消这次访问，将由日本方面承担全部责任，如果美国方面要改变计划，那只能出于日本政府方面的请求，日本政府必须最后断定他们是否能保证一位来访的国家元首应有的安全。6月15日，全日本580万群众参加了抗议日美安全条约签字和美国总统访日活动。到日本国会前示威的群众有16万人，当晚，7000名学生冲进国会，遭到3000名防暴警察的袭击，其中东京大学的一名女学生当场被打死，这进一步激化了矛盾。6月16日晚，岸信介最后被迫请求当时正在马尼拉的艾森豪威尔推迟访问日本。

6月19日，新安保条约在日本自动生效。6月22日，美国参议院也批准了这一条约。6月23日，美国驻日大使麦克阿瑟第二与日本外相藤山在600名防暴警察的保护下，完成了交换批准书的仪式。新日美安全条约正式生效。由《日美安全与合作条约》、《驻日美军地位协定》及其附属文件所规定、形成的新日美关系，

被称之为新日美安全保障体系。这一体系确认美国有权继续在日本驻军和保有军事基地，日本自卫队负有为日本及周围地区的安全而同驻日美军共同作战的义务，美日两国还将扩大在政治、经济和国际关系等方面的合作与交往，使日本在远东及太平洋地区发挥更大的作用等。

从条约的形式和内容上看，日本的独立地位得到了增强，但签约谈判与签署过程中，日本人民的强烈反抗情绪给未来的美国对日政策带来了很大的阴影，而冲绳和小笠原群岛的行政权归属问题未解决，就更为美国政府处理对日关系增添了严重困难。

剑桥出版社1992年版，第94—95页。

《美国对外关系》1958—1960年，第18卷，第349页。311.

艾森豪威尔，《缔造和平》第2卷，三联书店1977年版，第635页。

第八章 新安保体制下的英国对日政策

一 肯尼迪时期美国对日政策的新思路

1. 取消艾森豪威尔访日计划

岸信介内阁在日本人民反对修改日美安全条约的斗争中完全丧失了人心,6月23日,在日美两国交换新安保条约有关批准政府换文后,岸宣布辞职。自民党经过一番激烈的竞争,曾在党内批评岸信介采取强硬政策的稳健派池田勇人当选为总裁。7月19日,池田内阁宣告成立。池田总结岸内阁时期的经验教训,采取了政治上低姿态、经济上加速发展的战略,在对美关系上,也采取实用主义的态度,认为新安保条约和美国的核保护伞可以最大限度地降低日本政府的军事开支,对经济发展有利,故应加以利用,对于由岸信介内阁所作出的艾森豪威尔推迟访日的决定,则采取更为果断的措施,干脆取消美国总统对日本访问,以避免再次刺激日本国民的情绪。当然,为了照顾美国方面的利益,9月份还是先手安排了外相小坂善太郎和明仁皇太子和美智子皇太子妃访美,以表示新内阁重视日美关系的姿态。

面对日本政局所发生的这一系列变化,艾森豪威尔政府似乎显得无较好的对策。国务卿赫脱在与小权外相的会谈中,几乎没有发表什么意见,在听取小坂外相介绍日本国内形势,取消总统访日原因,以及日本要求在新年时在琉球群岛的学校和其他公共场所悬挂日本国旗等事项及要求时,仅仅表示要认真地考虑这些问题。而美国驻日大使麦克阿瑟第二在向艾森豪威尔汇报与日本方面会谈情况时,艾森豪威尔则无可奈何地表示,他没有访问日本,并没有损失什么,而且他每天都可以收到日本人雪片般的来信,以此表述他们的抱歉之情。美国政府的这些表现,反映了艾森豪威尔正准备移交权力的特殊心境。1960年是美国大选年,艾森豪威尔早在共和党内部就失去了候选人提名,共和党自由派领导人纳尔逊·洛克菲勒也在共和党全国代表大会前夕,全面攻击艾森豪威尔政府的内外政策。这使艾森豪威尔陷入了内外交困的处境。

2. 肯尼迪上台执政与美日关系的改善

1960年11月8日,民主党人肯尼迪当选为美国第35任总统,面对艾森豪威尔执政后期留下的一大堆乱摊子,这位美国历史上最年轻的总统雄心勃勃,决心扭转美国对日政策执行不力的被动局面。为了便于更清楚更客观地了解日本情况,肯尼迪任命了非常熟悉日本的学者、著名教授赖肖尔接任麦克阿瑟第二的驻日大使职务,这体现了肯尼迪“既想得到日本在各方面更积极的支持与合作,又避免对日本露骨地施加压力”的战略设想。赖肖尔就任驻日大使不久,就接到日本池田内阁传来的信息,表示池田本人想要赴美与肯尼迪进行最高级会谈,肯尼迪此时也正想就新安保条约签字生效后,如何消除美日间各种矛盾,建立新型美日关系等问题与日本新领导人进行直接会谈,故马上就同意池田访美。1961年6月20日,池田首相和小坂外相等率日本代表团抵达华盛顿,受到了肯尼迪总统“现在和过去都未曾有过的异例

《美国对外关系》1958—1960年,第18卷,第398—399页。

参见与艾森豪威尔总统会谈备忘录:《美国对外关系》1958—1960年,第18卷,第407页。

《经济学人》,1961年11月27日。

中的异例”般的盛大欢迎。特别是6月21日下午的双边会谈，是在肯尼迪总统专用的游艇中进行的，这种规格，以前只接待过英国首相，故使池田受宠若惊。这实际上反映了肯尼迪急于改善美日关系的心情。

6月22日，发表了肯尼迪、池田联合声明，美日间两个最主要的问题即冲绳归还与美日贸易问题并没有得到解决，而达成一致的意见主要是同意建立三个联合委员会：美日经济与贸易部长级联合委员会、美日文化教育合作研究委员会和美日科学合作委员会。美国新任驻日大使赖肖尔为了进一步沟通与日本民众的感情，把驻日大使馆的公使、参赞等高级官员全都换成了“日本通”、“日本问题著名学者”。按照NSC6008/1号文件的政策精神，努力与日本工会、社会党和知识分子的领导人和著名人物进行各方面的交流，美国政府加强了对日本各学术团体和研究机构的赞助，赖肖尔本人经常以学者的身分到日本各大学进行演讲等，积极推进美日间经济、科学和文化领域内的全面合作。这充分体现了肯尼迪要想在全世界范围内改变美国人在外国人心中形象的总体战略构想。

3. 肯尼迪承认日本对琉球群岛拥有主权

池田内阁所采取的偏重经济建设和淡化政治目标的政策与肯尼迪政府的改善美国形象，多方促进美日双方在政治和文化教育领域的交流与合作的战略，在一定程度上使前一时期极度紧张的美日关系逐渐缓和下来，但是冲绳归还问题仍没有解决。1961年6月，池田访美时曾重提这个问题，肯尼迪没有答应。日美首脑会谈后，肯尼迪派以国家安全事务特别助理卡尔·凯森博士为首的特别调查团去冲绳等地实地调查，以便有一个更加清楚明确的决策依据。凯森调查团在实地考察后，向肯尼迪提出了一份调查报告，建议：（1）精简美国在冲绳的民政机构，将有关日常的行政权力大幅度地移交给琉球方面；（2）大幅度地增加对冲绳的援助经费，以促进冲绳的经济发展；（3）在冲绳设立常设经济使团。肯尼迪在研究了凯森调查团调查报告之后，同参谋长联席会议和国防部的官员们进行了有关冲绳重要地位以及美国相应政策的讨论。将军们依然强调冲绳对美国亚洲战略利益的极端重要性，肯尼迪则认为尽管冲绳战略位置重要，但如果因为这一问题而使美日关系恶化，则损失更大。为此，他决定找出一个既不影响美军使用冲绳军事基地，又不过分伤害日本国民感情的折中处理办法。1962年3月19日，肯尼迪发表总统声明，称：“我承认琉球是日本本土的一部分，我期待着在自由世界安全利益允许的情况下，将琉球群岛的全部主权重新归还日本。在当前，我们必须本着宽容和相互谅解的精神相处。”这一声明是战后美国历届总统第一个公开承认琉球群岛是日本领土的一部分，并承诺将在未来的某个合适时机将琉球群岛主权全部交还日本，因而可以说是美国对日政策的一个重要转折点，肯尼迪的声明为后来冲绳归还日本奠定了重要基础。

肯尼迪在声明中还提出了几项相关的政策：（1）请求撤销美国国会对琉球群岛最高600万美元援助的限额；（2）提高琉球群岛政府和美军琉球当地居民雇员的酬劳水平，提高琉球公众的卫生、教育和福利水平，使之在数年后达到与日本本土上相应地区的水平；（3）向国会提出申请，逐步增加为开发琉球群岛经济的贷款额；（4）与日本政府合作，共同提高琉球群岛居民的福

吉泽清次郎：《战后日美关系》，上海人民出版社1977年版，第79页。

《美国外交政策当前文件，1962年》，纽约1971年版，第1032—1033页。

利和促进琉球群岛的经济发展；（5）继续研究琉球群岛的政府职能，以便决定在今后何时、何种情况下，方能把一些不必要由美军保留的行政职能移交给琉球群岛当地政府。（6）继续研究撤销那些对于保障美军军事设施或琉球群岛自身安全不必要的，对群岛居民个人自由进行限制的种种规定。

为更好地实施上述政策，肯尼迪还签署了行政命令第 11010 号，对 1957 年 6 月 5 日由艾森豪威尔签署的第 10713 号行政命令进行修改。主要修改要点如下：（1）琉球群岛的行政长官由立法机关提名；（2）高级专员的否决权只能在有限的范围内行使；（3）立法机关的组成人员任期为 2—3 年；（4）立法机关有权改动选区的限界和名额；（5）行政长官必须是文职人员；（6）对在琉球群岛享有刑事裁判权的有关美国人进行技术调整。肯尼迪政府所采取的这一系列有关琉球群岛的新政策，在一定程度上缓和了美日矛盾，使日美安全体制得以维持和运行下去。

二 越南战争时期美国对日政策的调整

1. 东京湾事件与日美安全体制所面临的考验

1963 年 11 月 23 日，肯尼迪在得克萨斯州达拉斯市遇刺身亡，副总统约翰逊继任总统，这给刚刚出现缓和的东西方关系和美日关系带来了阴影。当然，美国对日政策所面临的挑战更主要的是由于日中关系的变化而带来的。肯尼迪执政以来，美苏关系出现了缓和的态势，但中美关系却由于台湾海峡危机而变得更为紧张。特别在 1962 年中印边界战争爆发后，美国统治集团歪曲事实真相，不断散布“比之苏联，中国是对世界和平的更大威胁”。然而在同时，日中关系却出现缓和转暖趋势。池田内阁由于执行经济高速增长政策，出现了设备过剩和生产过剩现象，产业界要求扩大日中贸易的呼声日益增强。1962 年 9 月 10 日，日本国会议员松村谦三和高崎达之助先后访问中国，并与廖承志以“政经不可分”的一致意见为基础，交换了“关于发展中日两国民间贸易的备忘录”。其内容是在未来 5 年间（1963—1967 年），以每年平均 3500 万英镑的规模扩大日中贸易。这种趋势使美国统治集团感到极度不安和警惕。同月，美国远东事务助理国务卿艾夫里尔·哈里曼就发表谈话，警告日本不要加强同中国的贸易。1963 年 1 月，肯尼迪也曾强调不要低估所谓中国的危险性和遏制中国的必要性。

为了使日本在日美安全体制中更好地发挥作用，美国必须抓住日中接近的关键因素，这就是中国大陆市场的巨大吸引力，而要使日本放弃这个巨大的市场，就必须在东南亚或亚太其他地区为日本寻找原材料和产品销售市场。但是，随着法国势力退出印度支那，东南亚和印度支那半岛形成了一段时期的力量真空，这为该地区各民族解放运动和革命斗争造成了有利的形势。为了确保东南亚及印度支那各国不会倒向中苏，避免使日本失去最后一块合适的市场，美国开始采取了直接武装介入的方式，发动了又寸越南等国的干涉战争。

《美国外交政策当前文件，1962 年》，纽约 1971 年版，第 1033 页。317.

奥克森贝尔格等：《龙与鹰：美中关系的过去与未来》，纽约 1978 年版，第 80—81 页。

《朝日新闻》1962 年 9 月 27 日。/ZSBJ06900660_0320_0/ZSBJ> 吉泽清次郎：《战后日美关系》，上海人民出版社 1977 年版，第 100 页。

1964年8月2日和4日，美国国防部先后两次就所谓“东京湾事件”发表声明，称美国驻东京湾的军舰遭到北越鱼雷艇的鱼雷袭击。8月5日，美军驻日飞机轰炸了北越四个鱼雷艇基地。8月7日，美国国会授权约翰逊总统可以不受国会限制对越南采取任何军事行动。1965年2月，美国军用飞机开始轰炸越南北部。3月，驻日本冲绳的美国海军陆战队在南越岷港登陆，并一再增派美军。为了确保日本在越南战争期间的支持与合作，美国全力束紧同日本的关系。4月，约翰逊总统派特使洛奇前往日本与日本新首相佐藤会谈，强调美国的战争目的。同月，美国国务院计划委员会主席罗斯托也前往日本，与日本各界广泛接触，要求日本进行全面合作。

而日本方面则对美国卷入越南战争深为关切，因为依据新日美安全条约，越南战争的扩大有可能将日本也卷入一场战争中去。故一再表示日本在军事方面无法帮助美国，并借口民众的反对，阻止美国核潜艇和核武器进驻日本基地。

2. 约翰逊与佐藤华盛顿会谈

日美因越南战争扩大而产生的矛盾，以及佐藤上台后需要调整与美国的关系等因素，促成了佐藤首相1965年1月10日的华盛顿之行。会谈主要围绕中国与越南战争问题展开。日本方面再次提出了琉球群岛和小笠原群岛问题，希望美国方面把这些岛屿尽快归还日本。美国约翰逊总统表示理解，但同时强调说，目前亚洲局势十分紧张，台湾海峡和越南等处局势未定，冲绳和小笠原美军基地的作用更为重要，在这种形势下将冲绳和小笠原群岛归还日本是不可想象的，在这一点上，美国坚持肯尼迪执政时确定的方针，如果将来亚洲局势缓和下来，美国就会把这些群岛归还给日本。

日美会谈进行了两天，2月13日下午，双方就下列问题达成了一致意见：（1）重新肯定了美日间的盟国关系；（2）关于日本发展与中国关系问题，要保持与美国的密切协商；（3）日本不必为越战做出直接贡献，这一点有别于美国在亚洲的其他盟友；

（4）坚持日美相互合作和日美安全保障体制，并发表了《日美联合公报》。

在日美联合公报中，除上述几点外，还明确了几个问题：

（1）日本明确表示要在与台湾维持所谓正常外交关系的同时，同中国“根据政治和经济分开的原则，继续增进现存的贸易等范围内的民间接触”。（2）双方对越南形势表示深切的关注，双方同意对越南的自由和独立应采取极度克制的态度。（3）双方认为在琉球群岛和小笠原群岛的美国军事设施对远东安全是很重要的，但佐藤认为应尽快将这些岛屿的行政权归还日本，而约翰逊总统则仅表示理解。

日美首脑会谈并没有解决美国卷入越南战争的问题，日本国内批评美国战争政策的舆论日益高涨，从而引起了美国国内的强烈反应。总统国家安全事务助理麦乔治·邦迪公开对日本表示不满，认为美国卷入越战在很大程度上符合日本利益，但日本既不积极支持，又不热心合作。美国国内舆论也指责日本不致力本国安全，却企图在美国的防卫下用经济第一主义来达到繁荣。1966年2月17日美国众议院调查团关于亚洲的一份报告（扎布洛基报告）中指出：“日美关系中有深刻的分歧”，“虽然日本政府支持美国的越南政策，但新闻界几乎全都反对，因此不可能对美国有普遍的支持，对美国的越南政策缺少理解”。为此，美国政府高级官员频繁访日：1966年1月，

美国总统特使哈里曼；5月，前总统国家安全事务助理麦乔治·邦迪；2月和7月，负责远东事务的助理国务卿威廉·邦迪；12月，国务卿腊斯克，先后来到日本，向日本政府和国民说明美国政策的目的是，力求赢得日本国民的支持和理解。

3. 美国正式归还小笠原群岛

美国政府高级官员的频繁访日并没有真正改善美日关系，相反，随着美国更深地陷入越南战争的泥潭，日本国内的反战情绪也更加高涨起来，要求归还冲绳和小笠原群岛的呼声也日益高涨。特别是小笠原群岛，因为琉球群岛与正在进行的越南战争有着密切的关系，要求美国方面归还实际上是不可能的，但小笠原群岛则不同，为此，日本国会一些议员提出了首先归还小笠原群岛的问题，日本三木外相也表示赞同，称：“事实上，小笠原与冲绳不同，军事上的重要性很小。”但美国方面则反应冷淡，美国国务院答复说：“从美国的防卫体制下小笠原所起的作用来说，只要远东的威胁和紧张未消除，归还就是不可能的。”

正是在这种形势下，1967年11月14日，约翰逊与来访的佐藤首相举行了第二次首脑会谈。由于佐藤在动身赴美时，在日本羽田机场又遇到了近万名日本学生和工会会员的抗议和阻拦，大有重演1960年事件的危险，美国当局也在担心日本国民感情再次转为反美情绪的危险性，故临时改变了仍不归还琉球和小笠原群岛的态度，在第一天的会谈中，约翰逊没有作出任何让步，到第二天傍晚会谈时才决定在1年内归还小笠原群岛，归还具体日期及有关事项由双方另行商定。

1968年4月5日，日本外相三木和美国驻日大使约翰逊在东京正式签署归还协定。其全称为，《日本国与美利坚合众国关于南方诸岛及其他岛屿的协定》。6月26日，该协定正式生效。归还小笠原群岛在一定程度上反映了美国政府决心维持日美安全体制，避免与日本政府和国民发生尖锐冲突的意愿，也标志着美日间解决了又一个战后遗留问题。

三 尼克松主义与归还冲绳

1. 尼克松上台与亚洲战略收缩

1969年1月，共和党人尼克松上台执政，他所面对的国际和国内形势相当严峻，由于数十万美军深陷越南战争泥潭，花费了几千亿美元的战争经费，大大消耗了美国实力，使美国在世界实力对比关系急剧变化。首先是苏联军事实力的迅速增加，构成了对美国过去“甚至连做梦也想不到的那种挑战”。其次作为昔日美国“小伙伴”的西欧和日本，也在60年代有了长足的进步，成为美国在世界市场上最强有力的竞争对手，这种情况迫使尼克松对美国的全球战略作出巨大修改。1969年7月，尼克松在关岛发表了著名的“关岛演说”（即所谓尼克松主义），正式明确美国将集中力量在欧洲和中东地区对付苏联，而要在亚洲和太平洋地区实行战略收缩，进而要求日本和亚太地区诸盟国“自己承担起责任来”。然而事实上，美日关系在尼克松上台后却没

冈本文夫：《佐藤政权》，上海人民出版社1975年版，第138页。

《美国总统公开文件集：理查德·尼克松1969》（Public Papers of the Presidents of the United States, Nixon），美国政府印刷局1971年版，第544—545页。

有任何好转的迹象。导致美日关系恶化的主要因素是：（1）归还冲绳问题。1967年佐藤与约翰逊的高级会谈，虽然解决了小笠原群岛的归还问题，但冲绳问题尚未解决，这成为美日关系中尖锐的矛盾焦点；（2）美日经济摩擦和矛盾。60年代后期，日本经济经过10多年的高速增长，已彻底改变了日本在世界经济中的地位。1968年，日本国民生产总值第一次超过西德，成为仅次于美国的资本主义经济强国。美国对日贸易出现赤字，并逐渐扩大，这使美国国内贸易保护主义抬头；（3）美国对日本家长式控制问题。战后20多年来，日本一直在美国的控制下小心翼翼地生活，尽管肯尼迪上台后曾有一段时期稍有缓和，美国对日本控制放松，但约翰逊执政后，由于越战的特殊情况，美国对日压力又继续增大，这对于已成为经济大国并力图跻身政治大国行列的日本来说，不能不说是一个亟待改变的现状。

2. 归还冲绳

面对美日关系的紧张局势，基于美国要从亚洲实行战略收缩的总体战略，美国更需要日本在亚洲发挥更大的作用，在日美安全体制中承担主要的角色，尼克松政府必须采取果断措施用以维持对美国至关重要的美日同盟关系。为此，尼克松上台后第一个行动，就是宣布他要成立一个委员会来专门研究关闭基地并将冲绳归还日本的问题。这充分表明了美国此时急于改善美日关系，加强日美安全体制的决心和紧迫感。此外，尼克松还亲自在国家安全委员会和参谋长联席会议上反复解释归还冲绳对于美国全球战略及日美安全体制的必要性和重要性。在国家安全委员会几次会议上，美国军方代表反复申明，美国在冲绳已投资7.5亿美元，而现今这些基地正在为越南战争提供各种支援，是美军在太平洋地区最大最重要的战略基地等情况，但美国最高当局还是权衡了利弊，下决心不使冲绳问题成为影响日美战略同盟的一块阴影。

1969年11月，尼克松向来访的佐藤首相就日美安全条约期满问题和归还冲绳问题为中心举行了会谈，并于11月22日发表日美联合声明，称：“总理大臣向美方说明了日本国民对核武器的特殊敏感性和日本政府的政策，美国总统对此表示深刻理解，约定在不损害美国关于日美安全条约事先商量好的立场，不违背日本政府政策的前提下将冲绳交还给日本。”并确定在归还冲绳后，美国的对日政策也进行相应的调整。美国所面临的新问题是：“美日双方作为盟国如何使各自独立的政策都指向共同目标这样一个问题。”为此，美国极力把过去的日美安全体制发展成为适应自己先欧后亚、战略收缩政策的重要基石：即要求日本多承担亚洲，主要是韩国、南越、中国台湾省及东南亚各国的防卫义务。准备以归还冲绳为基轴建立起新的日美安全体制结构，做到美国实现战略收缩，但利益不损。

经过近两年的艰苦谈判，1971年6月17日，美日双方终于达成协议，归还冲绳的签字仪式分别在东京和华盛顿举行。协定由前言和九项条款组成，主要内容为：（1）自条约生效之日起，美国将琉球群岛和大东群岛的一切权利移交给日本；（2）日本同意美国有权继续使用在琉球群岛、大东群岛

福特·格林：《美日安全关系要点》（Fred·Greene：StresscsinU·S--JapaneseSecurityRelations），华盛顿1975年版，第49页。

巴克利·罗杰：《美日联盟外交，1945—1990》，剑桥大学出版社1992年版，第133页。

《尼克松1973年对外政策报告》，上海人民出版社1973年版，第169—170页。

上的设施和区域；(3)日本国及国民放弃在过去近30年时间里，由于美军或美国行政当局给该群岛居民所带来的人身或物质损失的赔偿要求；(4)美国在群岛上的除军事设施以外的财产均移交给日本国政府，日本国政府同意在5年内向美国支付3.2亿美元作为补偿；(5)“美国之音”电台转播设施由美国继续经营5年。1972年1月6—7日，尼克松在与佐藤首相会谈时还表示：美方同意研究在归还后整缩美军基地，保证撤出核武器。美国方面认为，归还冲绳，美国方面已经表现出了空前热情，并作出了巨大让步和牺牲，日本方面理应感恩戴德，对美国作出相应的回报。但日本方面反应相当冷淡，日本政府方面认为冲绳早该归还，美国归还冲绳行动只不过是两国关系中消除了一大刺激因素，而为建立一种新型的关系提供了可能性，故不需要以此同美国做什么交易，进而拒绝在消除美日贸易逆差等问题上作出任何让步。而相当多的日本民众则认为冲绳的归还还是片面的、有条件的，美国仍在该群岛保留多达87处军事基地和设施，“美国之音”电台仍在岛上广播等，故要求全面归还无核、无基地的冲绳。因此，归还冲绳协议的签署并没有改善已经恶化的美日关系。

3. “越顶外交”与美国对日关系低潮期

如果说归还冲绳协议的签署还会给美日关系带来一点缓和的话，那么这么一点点缓和却被7月15日中美两国政府公告冲得一千二净。中美两国政府在同一时间向全世界发表公告：宣布美国总统尼克松在1972年5月以前访华。而日本政府对美国政府瞒着他们与北京秘密谈判的情况却一无所知，日本政府几乎是与世界各国平民百姓同时得知这个消息。这使日本受到巨大的冲击。日本政府过去一直认为美国会在涉及到亚洲和太平洋地区问题上事先与日本协商，而这样“事先协商”的原则也正是新日美安全体制的核心内容之一。但日本突然间发现，他们被美国欺骗了，这种被日本人称之为“越顶外交”的行动，给日本国家利益带来了巨大危害。第二次世界大战结束以来的历史表明：围绕太平洋两岸的美中日三国关系一直呈相互影响的态势，当中美关系重要时，日本的地位就要受到影响，同样，当日中表示要接近时，美国也会感到自己的利益受到侵害，而日本在战后几十年的顺利发展，也正是建立在美国对华遏制的基础之上的。

事实上，也正是由于改善了与中国的关系，美国在贸易和纺织品问题上对日采取了强硬的态度。1972年8月15日，美国作出了一系列危害日本利益的经济决策：停止美元同黄金和其他货币的自由兑换；对进口商品一律加收10%的附加税；削减10%的对外援助等，仅此一举，就使日本对美出口减少20—30亿元的收入，并造成东京证券交易所股市的大暴跌。美国的这一作法部分是因为日本长期不愿使日元升值的结果，美国决策者认为，由于日元比值过低(自1949年4月25日规定1美元兑换360日元以来一直没有改变)，给日本一种与美国竞争的不公平的有利地位，使美国在美日贸易中的赤字越来越大。故美国希望日元升值20%—25%，但由于日元升值就会影响出口，故日本政府迟迟不愿让步。

在美国的压力下，日本政府曾试图抵制，在西欧各国纷纷关闭汇兑市场后，仍背水一战，坚持美元与日元间的固定汇率，继续开放东京外汇市场，于是美元大量涌入日本，两周以后，日本的美元储备已超过美国，这使日本

政府感到了问题的严重性,忙于8月28日宣布采取浮动汇率,日元迅速升值,这给日本出口型企业造成更大困难。12月17日,日本政府同美国达成协议,规定日元升值10%,作为让步,美国宣布取消10%的进口附加税。

在纺织品谈判和日元升值问题上,日本虽然最终还是在美国的压力下作了让步,但对于1972年2月尼克松访华的行动,则作出了更为强硬的反应。9月,日本新首相田中角荣访问了中国,并签署了中日联合声明,宣布两国建立正式外交关系,在对华政策方面抢在了美国前面。这是日本在战后独立作出的第一次重大外交行动。它与冲绳在1972年5月的正式归还标志着美日关系真正进入了一个新阶段。

日本政府在60年代末70年代初这一系列事件中所表现出来的独立性,给日美安全体制和美国对日政策带来了新课题,这就是:“美国的军事保护再也不足以作为亲密的伙伴关系和合作的主要依据了”,而需要在更平等的基础上,在更广泛的领域内增强合作,增进了解。

当然,由于中苏的分裂,中美关系的改善,维系美日战后同盟关系的力量明显削弱了,但是美国仍然认为,与日本继续保持同盟和友好关系对美日双方都是有益的,而如果关系恶化,双方都会受到很大损失,即使是一场贸易战也有可能使日本去寻求同中国和苏联建立更密切的政治和经济关系,这无疑有损于美国利益。而如果美日双方都把对方当作潜在的敌人,那双方就会因此付出沉重的代价。正是基于这种考虑,1972年9月底,尼克松在夏威夷与田中首相的会谈中,还是协调了美日两国间一度极为紧张的关系,美日双方从各自的利益出发,考虑到双方相互依赖和影响的经济利益,决定继续维持日美同盟关系和共同安全体制,从而形成了两国间政治与军事方面的继续合作,经济与贸易方面的激烈竞争的基本格局。

二日文

大江志乃夫：《日本史 10·现代》，东京有斐阁 1978 年版。

信夫清三郎：《战后日本政治史》，东京劲草书房 1972 年版。

升味准之辅：《战后政治（1945—1955）》，东京大学出版会 1983 年版。

三宅一郎等：《日本政治的坐标——战后四十年的步伐》，东京有斐阁 1985 年版。

川口是：《战后日本的政治过程与宪法》，京都文理阁 1983 年版。

永野信利：《日本外交全貌》，东京行政问题研究所出版局 1986 年版。

鹿岛守之助：《日本外交史》，东京鹿岛和平研究所出版局 1975 年版。

松本俊一：《日本外交史》第 25 卷（大东亚战争、终战外交），东京鹿岛和平研究所出版局 1973—1975 年版。

吉泽清次郎：《日本外交史》第 28 卷（媾和后的外交）、第 29 卷（与各国关系），东京鹿岛和平研究所出版局 1973—1975 年版。

石丸和人：《战后日本外交史》1—7 卷，东京三省堂 1985 年版。

入江通雅：《战后日本外交史》，京都嵯峨野书院 1978 年版。

入江昭：《新日本外交史》，中央公论社 1991 年版。

细谷千博：《日美关系中的美国外交》，日本国际问题研究所 1996 年版。

原荣吉：《日本的战后外交史潮》，庆应通信株式会社 1984 年版。

外务省战后史研究会：《日本外交 30 年——战后的轨迹与展望（1952—1982）》，东京世界动向社 1982 年版。

细谷千博：《日本外交轨迹》，日本广播协会 1993 年版。

有贺贞等：《讲座国际政治》第 4 卷（日本的外交），东京大学出版会 1989 年版。

猪口孝：《现代国际政治与日本：珍珠港 50 年的日本外交》，筑摩书房 1991 年版。

渡边昭夫：《战后日本的对外政策》，东京有斐阁 1985 年版。

中屿岭雄：《日本外交的选择——在美中苏世界战略的夹缝之间》，东京东洋经济新报社 1978 年版。

法眼晋作：《日本的外交战略》，东京原书房 1981 年版。

浅井基文：《日本外交：反省与转换》，岩波书店 1989 年版。

姑永健吉郎：《战后日本的政党与外交》，东京大学出版会 1985 年版。

外务省：《我国外交的近况》（外交蓝皮书），大藏省印刷局 1994 年以前历年版。

市原喜重郎：《外交五十年》，东京原书房 1974 年版。

井上清：《天皇的战争责任》，岩波书店 1991 年版。

香山健一等：《亚太新时代：日美新的相互关系》，古今书院 1991 年版。

渡边昭夫：《亚太国际关系与日本》，东京大学出版会 1992 年版。

鹿岛和平研究所：《日本外交主要文书·年表（1951—1960）》，东京原书房 1983 年版。

盐田庄兵卫：《战后史资料集》，新日本出版社 1984 年版。

外务省编：《日本外交年表及主要文书》，东京原书房 1970 年版。

美国国会图书馆复制：《日本外务省档案》。

五百旗关真：《美国的日本占领政策——战后日本的设计图》，中央公

论社 1985 年版。

日本外务省特别资料部编：《占领和管理日本的重要文书集》，东洋经济新闻社 1949 年版。

未川博：《战后二十年史资料—法律》，日本评论社 1971 年版。

袖井林二郎：《麦克阿瑟的两千日》，中央公论社 1974 年版。

山本满等：《日美关系》，日本评论社 1970 年版。

三井物产调查部：《贸易摩擦》，产业能率大学出版部 1985 年版。

江藤淳：《占领秘录》，讲谈社 1982 年版。

斋藤真等编：《战后资料·日美关系》，日本评论社 1970 年版。

细谷千博：《走向旧金山和约之路》，中央公论社 1986 年版。

二中文

资中筠：《战后美国外交史》上、下册，世界知识出版社 1994 年版。

宋成有等：《战后日本外交史》，世界知识出版社 1995 年版。

顾维钧：《顾维钧回忆录》10 分册，中华书局 1983—1990 年版。

关在汉编译：《罗斯福选集》，商务印书馆 1982 年版。

邓蜀生：《罗斯福》，浙江人民出版社 1985 年版。

《国际条约集（1945—1971）》，世界知识出版社、商务印书馆 1961—1980 年版。

黄绍湘：《美国通史简编》，人民出版社 1979 年版。

黄安年：《二十世纪美国史》，河北人民出版社 1989 年版。

黄枝连：《美国 203 年》第 2 册，香港中流出版社 1980 年版。

蒋相泽等主编：《简明中美关系史》，中山大学出版社 1989 年版。

李庆余：《美国外交：从孤立主义到全球主义》，南京大学出版社 1990 年版。

时殷弘：《敌对与冲突的由来》，南京大学出版社 1995 年版。

刘陵等编：《国际关系史简编：半个世纪世界风云》，世界知识出版社 1986 年版。

华庆昭：《从雅尔塔到塔门店》，中国社会科学出版社 1992 年版。

刘绪贻、杨生茂主编：《战后美国史（1945—1986）》，人民出版社 1989 年版。

沈剑虹：《使美八年纪要：沈剑虹回忆录》，世界知识出版社 1983 年版。

王绳祖主编：《国际关系史》第 2 册，武汉大学出版社 1983 年版。

吴天佑、傅曦：《美国重要思想库》，时事出版社 1982 年版。

俞正梁、颜声毅、汪鸿祥：《战后国际关系史纲（1945—1987）》，世界知识出版社 1989 年版。

《战后世界历史长编》第 1 编 1—5 分册，上海人民出版社 1975—1980；第 6—9 分册由刘同舜等编，上海人民出版社 1985—1994 年版。

资中筠：《美国对华政策的缘起和发展（1945—1950）》，重庆出版社 1987 年版。

中国社会科学院近代史所编：《秘笈录存》，中国社会科学出版社 1984 年版。

斯蒂芬·安布罗斯：《艾森豪威尔传》上、下卷，中国社会科学出版社

1988年版。

艾森豪威尔，德怀特：《艾森豪威尔回忆录——白宫岁月》，共4册，三联书店1978年版。

布热津斯基，兹比格涅夫：《实力与原则——布热津斯基回忆录》，世界知识出版社1985年版。

达莱克，罗伯特：《罗斯福与美国对外政策，1932—1945》，商务印书馆1984年版。

丹涅特，泰勒：《美国人在东亚》，商务印书馆1959年版。

社鲁门，哈里：《社鲁门回忆录》，三联书店1974年版。

富布赖特，威廉：《破足巨人》，上海人民出版社1976年版。

基辛格，亨利：《白宫岁月——基辛格回忆录》，世界知识出版社1980年版。

基辛格，亨利：《核武器与对外政策》，世界知识出版社1959年版。

基辛格，亨利：《选择的必要》，世界知识出版社1962年版。

科尔，伯纳德：《炮舰与海军陆战队》，重庆出版社1986年版。

莫里森，塞缪尔等，《美利坚共和国的成长》，上下卷，天津人民出版社1980年版。

布雷德利·F·史密斯：《美国战略情报局始末》，国际文化出版公司1988年版。

尼克松，理查德：《尼克松回忆录》，商务印书馆1978年版。

入江昭等编：《巨大的转变：美国与东亚（1931—1949）》，复旦大学出版社1991年版。

孔华润：《美国对中国的反应》，复旦大学出版社1989年版。

华·罗斯托：《美国在世界舞台上》，世界知识出版社1964年版。

哈罗德·史塔生：《艾森豪威尔——推动和平》，世界知识出版社1992年版。

华尔特·哈恩：《核时代的美国战略》，世界知识出版社1962年版。

沙勒，迈克尔：《二十世纪的美国与中国》，三联书店1985年版。

沙勒，迈克尔：《美国十字军在中国，1938—1945》，商务印书馆1982年版。

沙伊贝，E·N·福克泊，H.U.：《近百年美国经济史》，中国社会科学出版社1983年版。

舍伍德，罗伯特：《罗斯福与霍普金斯：二次大战时期白宫实录》，商务印书馆1980年版。

施莱辛格，小阿瑟：《一千天：约翰·菲·肯尼迪在白宫》，三联书店1981年版。

亨利·欧文：《七十年代美国对外政策》，三联书店1975年版。

阿兰·内文斯：《和平战略——肯尼迪言论集》，世界知识出版社1961年版。

杨生茂主编：《美国外交政策史（1775—1989）》，人民出版社1991年版。

《尼克松1973年对外政策报告》，上海人民出版社1973年版。

何芳川：《崛起的太平洋》，北京大学出版社1991年版。

J·斯帕尼尔：《第二次世界大战后美国的外交政策》，商务印书馆1992

年版。

约翰·普拉多斯：《掌权者——从杜鲁门到布什》，时事出版社 1992 年版。

哈里·社鲁门：《社鲁门回忆录》第 1 卷，三联书店 1974 年版。

道格拉斯·麦克阿瑟：《麦克阿瑟回忆录》，上海译文出版社 1986 年版。

藤原彰：《日本近代史》第 3 卷，商务印书馆 1983 年版。

富森睿儿：《战后日本保守党史》，上海译文出版社 1984 年版。

吴学文等：《日本外交轨迹（1945—1989）》，时事出版社 1990 年版。

李阁楠：《日本的世界战略》，东北师范大学出版社 1994 年版。

吴学文等：《十字路口的日本》，时事出版社 1988 年版。

信夫清三郎：《日本外交史（1953—1972）》，商务印书馆 1980 年版。

永野信利：《日本外务省研究》，上海译文出版社 1979 年版。

冯瑞云：《近代日本国家发展战略》，吉林人民出版社 1991 年版；井上清：《战后日本》上、下册，天津人民出版社 1972 年版。

F·C·琼斯等：《1942—1946 年的远东》上、下册，上海译文出版社 1978 年版。

井上清：《日本军国主义》第 1—4 册，商务印书馆 1985 年版。

吉田茂：《十年回忆》第 1—4 册，世界知识出版社 1963—1965 年版。

户川猪佐武：《政权角逐》，东北师范大学出版社 1987 年版。

拉塞尔·F·韦格利：《美国军事战略与政策史》，解放军出版社 1986 年版。

戴维·阿布夏尔等：《国家安全：今后十年的政治、军事和经济战略》，世界知识出版社 1965 年版。

约翰·福斯特·杜勒斯：《战争或和平》，世界知识出版社 1959 年版。

托马斯·帕特森：《美国外交政策》上、下册，中国社会科学出版社 1990 年版。

亨利·基辛格：《美国对外政策》，上海人民出版社 1972 年版。

西摩·德切曼：《有限战争和美国防务政策》，世界知识出版社 1965 年版。

M·贝科威茨等：《美国对外政策的政治背景》，商务印书馆 1979 年版。

查尔斯·波伦：《历史的见证（1929—1969）》，商务印书馆 1976 年版。

乔治·科特舍等：《第三世纪——美国在亚洲纪元的复兴》，人民出版社 1990 年版。

乔治·弗里德曼等：《下一次美日战争》，新华出版社 1992 年版。

福雷斯特·C·波格：《马歇尔传（1945—1959）》，世界知识出版社 1991 年版。

林珏：《战后美国对外贸易政策研究》，云南大学出版社 1995 年版。

王绳祖：《国际关系史》，第 7、8、9、10 卷，世界知识出版社 1995 年版。

蒋立峰：《日本政治概论》，东方出版社 1995 年版。

林辉基：《亚太地区国际关系概论》，山东人民出版社 1995 年版。

刘江永：《跨世纪的日本》，时事出版社 1995 年版。

- 鸠山一郎：《鸠山一郎回忆录》，上海译文出版社 1978 年版。
- 田中角荣：《我的履历书》，商务印书馆 1972 年版。
- 田中角荣：《大臣日记》，商务印书馆 1973 年版。
- 大平正方：《我的履历书》，北京出版社 1979 年版。
- 田夙育三：《岸信介》，吉林人民出版社 1980 年版。
- 朱立南：《战后日本的对外开放》，当代中国出版社 1993 年版。
- 宋绍英：《日本崛起论》，东北师范大学出版社 1990 年版。
- 郑励志：《战后日本对外贸易》，航空工业出版社 1988 年版。
- 内野达郎：《战后日本经济史》，新华出版社 1982 年版。
- 小林义雄：《战后日本经济史》，商务印书馆 1985 年版。
- 王颜昱主编：《日本军事战略研究》，军事科学出版社 1992 年版。
- 劳伦斯·奥尔森：《日本在战后亚洲》，上海人民出版社 1974 年版。
- 威廉·福布赖特：《跛足巨人》，上海人民出版社 1972 年版。
- 沙尔科夫：《日本和美国》，上海人民出版社 1974 年版。
- 吉泽清次郎：《战后日美关系》，上海人民出版社 1977 年版。
- 盛田昭夫、石原慎太郎：《日本可以说“不”——新日美关系的对策》，军事科学出版社 1990 年版。
- 小川和久、渡部长一、石原慎太郎：《日本还要说“不”——日美间的根本问题》，军事科学出版社 1992 年版。
- 江藤淳、石原太郎：《日本坚决说“不”——战后日美关系的总结》，军事科学出版社 1992 年版。
- 吴廷璆：《日本史》，南开大学出版社 1994 年版。
- 林代昭：《战后中日关系史（1945—1992）》，北京大学出版社 1992 年版。
- 张暄：《当代中日关系四十年（1949—1989）》，时事出版社 1993 年版。
- 《现代国际关系史参考资料》，人民教育出版社 1960 年版。
- 《中华人民共和国条约集》，世界知识出版社 1957 年以来历年版。
- 《日本问题文件汇编》，世界知识出版社 1955 年以来历年版。
- 矢野恒太纪念会：《日本 100 年》，时事出版社 1984 年版。
- 有泽广巳：《日本的崛起》，黑龙江人民出版社 1987 年版。
- 栗屋宪太郎：《东京审判秘史》，世界知识出版社 1987 年版。
- 乔恩·哈利戴：《日本资本主义政治史》，商务印书馆 1980 年版。

