

“吉田书简”、日台和约与中日关系

林晓光 孙辉

内容提要：2008年台湾选举后，日本政府对台政策如何调整成为众所注目的问题。鉴于日本对台政策在基本目标、政策手法上具有一定的延续性，研究战后初期的日台关系对于现实政策分析就显得很有必要。本文将“吉田书简”为中心，分析论述战后初期中、美、日围绕台湾的博弈，从中日、日台关系史的角度，观察分析日本对台政策的特点及其流变。

关键词：吉田书简 台湾问题 中美日关系

所谓“吉田书简”系指1951年12月24日，日本首相吉田茂致美国政府的一封公开信。信中表明日本政府将与台湾当局订立和约并建交的政策方针，宣称“日台和约”不仅适用于台湾当局所控制的各个岛屿，也适用于“将来进入其统治下的一切领土”，公开追随美国干涉中国内政，支持蒋介石集团反攻大陆。这一文件规定了战后日本政府对华政策的基本方针，导致中日关系长达20多年的非正常状态，不仅干扰了中日友好关系的正常发展，也不利于东亚以及亚太地区的和平与稳定。

一

1950年前后，亚太地区形势发生了巨大变化：中国人民革命的胜利冲破了帝国主义的东方战线，极大地改变了世界格局的力量对比；《中苏友好互助同盟条约》的签署将中、苏两国联结在一起，形成横跨欧亚大陆的强大社会主义阵营；朝鲜战争的爆发使亚太形势为之一变；美国为遏制以中、苏为首的社会主义力量，改变对日政策，加紧对日媾和，力图使日本作为“不沉的航空母舰”，成为美国包围欧亚大陆的弧形战线的主要基点，从而改变了其亚太地区战略的基本构想和整体安排。

1949年5月，美国政府将对日媾和问题提上外交议事日程。9月，国务卿艾奇逊与英国外交大臣贝文达成一致意见：即使苏联不参加，也将开始对日媾和。10月，国务院欲与国防部共同制订对日媾和方案。国防部为长期占领日本，反对尽快对日媾和，以为时尚早为由加以拒绝。国务院即单独制订了对日媾和草案，主张为促使日本经济恢复，允许日本与中国进行少量非军事物资贸易。国防部为“防止共产主义渗透”，反对任何中日之间的贸易活动。驻日美军司令麦克阿瑟9月2日声明：应严禁日本与共产主义中国进行贸易¹。两大外交决策机构之间的意见分歧，使美国政府迟迟拿不出对日政策方案。

朝鲜战争的爆发促使国务院与国防部消除意见分歧，就对日媾和问题迅速达成一致。1950年9月，美

¹ 渡边昭夫等：《旧金山媾和》，东京大学出版会1986年，103页。

国政府起草了“对日媾和七原则”（对日宽大媾和、放弃战争赔偿、保障日本安全、对日本经济不加限制等）送交远东委员会各成员国，并于10月27日公开发表。总统杜鲁门指示国务院立即就对日媾和问题与有关国家展开协商，以便尽快召开和会、订立和约，使日本早日重返国际社会。1951年1月，国务卿杜勒斯先后访问日本、英国、澳大利亚、新西兰，通报对日媾和政策构想。3月，美国拟定对日和约方案分送苏、英、澳、加等15国，试图排斥中国、让台湾当局参加对日和约及和会的准备工作。但英国支持中国参加对日和会²。为弥合意见分歧，美国特使杜勒斯几度访英，最后于6月19日与英国外交大臣莫里斯达成谅解：1、对日和会不邀请中国或台湾参加；2、对日和约生效后，由恢复了国家主权的日本在中国和台湾之间选择缔结和约的对象³。美英谅解加快了对日媾和进程。7月13日，美英同时公布对日和约草案，17日、20日将草案分别送交日本和有关国家，并发出参会邀请信。8月15日公布和约“定本”。把坚持8年抗日战争，付出巨大民族牺牲，为世界反法西斯战争的胜利做出了重大贡献的中国人民排除在对日和会之外，不仅是对中国人民的侮辱，也是对历史的嘲弄，对国际法的践踏。当天，周恩来总理代表中国政府发表严正声明：决不接受排除中国的美、英方案、“杜—莫谅解”与对日和会⁴。9月4日，对日和会在旧金山召开。8日，缔结对日和约。苏联出于中苏同盟和本国利益的需要，拒签对日和约。1952年4月28日，《旧金山和约》生效。日本恢复了法律意义上的国家主权和国际地位，重返国际社会。

针对美国政府策划的片面对日媾和，周总理代表中国政府于1949年12月4日发表声明，谴责美国政府蓄意破坏四大国一致的原则，公然违反盟国共同对日作战之目的，背弃一系列国际协议，无视中国人民利益和日本人民愿望；他指出，对日和约必须以《开罗宣言》、《雅尔塔协定》、《波茨坦公告》及远东委员会批准的对日基本政策为基础；中华人民共和国是代表中国人民的唯一合法政府，必须参加对日和约的准备、拟制与签订，没有中国参加起草、准备和缔结的对日和约是非法的、片面的、无效的⁵。声明揭露美国企图通过片面对日媾和控制日本、遏制中国、称霸世界的阴谋，要求对日和约必须遵循国际法准则，阐明了中国在对日媾和问题上的原则立场。1951年初，苏联表明关于对日和会的态度。5月22日，周总理代表中国政府宣布：支持苏联政府关于由中、苏、英、美四大国准备和起草对日和约的主张，强调必须通过对日和约这样严肃的国际文件，防止日本军国主义复活⁶。9月18日，周总理代表中国政府郑重宣告：中国人民在击败日本帝国主义的伟大战争中，经历时间最久，遭受牺牲最大，所作贡献最多；美国政府在对日和会中强行签订没有中华人民共和国参加的片面的对日和约是非法的、无效的⁷，再次表明了坚决反对片面对日媾和的严正立场。

台湾当局一直积极谋求参加对日和会。台湾在1951年1月就正式宣布同意美国的对日媾和设想，力

² 英国政府于1950年1月6日正式承认中华人民共和国政府。

³ Foreign Relations of the United States, 1951年, vol. vi, p1134。

⁴ 关南等：《战后日本政治》，北京，航空工业出版社1988年，162—163页。

⁵ 《当代中国外交》，北京，社会科学出版社1987年，195—196页。

⁶ 关南等：《战后日本政治》，北京，航空工业出版社1988年，158页。

⁷ 《当代中国外交》，北京，社会科学出版社1987年，195—196页。

图代表中国出席和会、签订和约，在国际社会维系“正统政府”的法权和地位。台湾驻美“大使”顾维钧按蒋介石的意思多次与杜勒斯就对日媾和问题交换意见，提出：日本在对台和约中只需按《波茨坦公告》所规定之投降条件，宣布放弃对中国领土的侵占，不必明确将该领土交与哪一方⁸。意在通过对日妥协，诱使日本选择与台湾缔结和约，并以模糊的法律用语掩盖其统治和政令不出台、澎、金、马的事实，为将来反攻大陆埋下伏笔。4月27日，蒋介石亲自规定“对日媾和三原则”：1、不能损害中华民国作为联合国一员的地位；2、不能削弱国民政府对台湾的统治权；3、有利于巩固台、澎、金、马作为“反攻大陆”的基地⁹。核心是维护台湾当局的国际地位、正统权力，准备“反攻大陆”；对于如何通过对日媾和维护中华民族利益和亚太地区和平，则并未纳入全盘考虑。

美英经过协调，放弃了支持台湾参加对日和会的政策。1951年6月15日，杜勒斯约见顾维钧通报了“杜一莫谅解”。蒋介石令“外长”叶公超向美、英提出抗议，并于18日发表声明称：中华民国参加对日和约之权利决不容置疑；民国政府只能以平等地位参加对日和约，任何含有歧视性之条件均不接受；任何违反中华民国上述严正立场而订立之对日和约，不但在法律上、道义上丧失其力量，即在盟国共同作战之历史上也永留不可洗涤之错误；此种丧失真实性之对日和约，不但使第二次世界大战不能获得真正结束，且将加速远东局势之混乱，更种下世界未来之无穷祸患¹⁰。但台湾当局缺乏国际政治行为能力，能否参加对日媾和完全仰仗美国的支持与否。美国政府警告台湾当局不要坚持参加对日和会，以免不能如期签订对日和约；同时保证让日本与台湾媾和。因此，尽管台湾当局竭力反对，但随着远东国际形势的发展，不得不屈从于美国的压力对日妥协，在民族利益受损的情况下签订对日和约。

二

日本政府在选择订立和约的对象时，受到国内外各种因素的影响，力图在中国与台湾之间搞“等距离外交”，试图利用中国尚未完全统一的政治现实，左右逢源、从中渔利。

1、国内政治环境。日本国内各界为恢复经济，要求与新中国进行贸易，主张包括中国的全面媾和。1949年春，留日华侨总会和中国研究会成立中日友好协会筹备会。5月，在东京工业俱乐部举行日中贸易恳谈会，成立“中国贸易促进会”，参加者包括中小企业团体、学术团体、留日华侨、工会组织等。6月，进口中国大豆的36家企业成立了“日中贸易协会”。7月，东京中小企业协议会决定参加日中贸易活动。各行业工会联合举行自主贸易劳动者大会，主张与共产国家进行贸易。1950年1月，知识界和经济家组成的“和平问题恳谈会”发表声明，要求与包括中国的亚洲各国开展自由贸易以迅速恢复经济。因为排除中国的片面媾和，必然恶化对华关系，妨碍中日贸易和日本经济自立。经济安定本部调查课长大来佐武郎认

⁸ 《顾维钧回忆录》，北京，中华书局1989年，第9卷224页。

⁹ 国民党中央党史会：《中华民国重要史料初编》第7编《战后中国》713—714页。

¹⁰ 张其昀：《先总统蒋公全集》，台北，中国文化大学出版部1984年，第3卷3348页。

为：“如果不能从中国进口原料，要想制造能在世界市场上销售的金属制品是很困难的。”经济学者大内兵卫强调：“日本无论如何也要避免阻碍与亚洲各国贸易的媾和条约”¹¹。1949年5月24日，国会众参两院议员组成“促进日中贸易议员联盟”，并在12月4日开始的第七届国会上提出“促进日中贸易决议案”，获得参议院多数赞成，但在众院却“审议未了”。国会各在野党(除日共外)组成“在野党外交对策协议会”，认为“对中国贸易不可缺”，主张“和平、永久中立、全面媾和”。当时自由党虽然在众议院拥有占总数62%的288席，但在参议院却只有占总数26%的61席。1950年6月参议院大选期间，媾和问题成为各党争论的焦点。参议院大选后，自由党增加16席，占总议席比例上升到31%。社会党也从42席增加62席，占议席总数的25%。社会党强调：日本70%的原料、25%的食物、80%的船运依赖于外国，“如果忽视与中国政府及其它亚洲国家的贸易，只是依赖以特定国家为中心的特定阵营的经济，是难以达到经济自立的”¹²。国内政治力量的对比和经济贸易界的呼声，对主张“早期媾和”的吉田茂政府形成压力。

2、政府决策过程。1951年2月，吉田首相表示：首要的是把中国从俄国手中夺回来，使中国成为自由国家阵营的伙伴。由于地缘、人种、语言、文化和贸易上的古老联系，日本最适于担任突破竹幕、与中国接触的角色¹³。其对华政策主要是：不直接对抗，建立经济、文化联系，离间中苏同盟，维护日本利益。吉田认为：“同台湾友好，促进彼此经济关系，乃我之宿愿。但想避免因加深这种关系而导致否认北京政府”。因为“中共政权到现在为止虽然看来似乎和苏联保持亲密关系，但中国民族在本质上却存在和苏联人不能相容之处，文化、国民性、政治情况都不相同的中苏两国，必将形成互不相容的状态。因此我不想使日本同中共政权的关系彻底恶化”¹⁴。10月25日，内阁官房长官网崎胜男会见台湾驻日代表董显光时表示：《旧金山和约》被批准生效之前，日本政府无权进行任何外交行为，究竟何时、与谁缔结和约，还要再研究。日本尊重中华民国政府，但遗憾的是其统治权仅及于台湾¹⁵。日本政府不想过早明确签定和约对象及其适用范围的模糊态度和有意滞后的决策，显然是企图利用中国尚未统一的现状左右逢源，谋取经济实惠。吉田首相多次表示：日台关系尽管不错，贸易往来也有所增加，但无论如何不宜公开否认北京政权，冒使中日关系无可挽回的巨大风险，否则日本的国家利益将首先受到冲击。由于中苏之间在文化、政情和国民性等方面的差别较大，所以不会长期结盟，应通过日中接触，离间中苏关系，把中国导向西方世界，不宜与中国直接对立¹⁶。这一思想无疑渗透到了其对华政策之中。10月底，吉田首相在国会宣布：1、对中共政权问题，尽管有意识形态的差别，但从现实外交考虑，进行自主决定是很自然的；2、现在对中共关系主要着眼于通商贸易，如中方同意日方在上海设立海外事务所，日方欢迎中方在日设立类似机构，以利于通商贸易；3、如中方今后3年内提出按《旧金山和约》对日订立和约，日方愿与之谈判；4、日本政府已

¹¹ 渡边昭夫等：《旧金山媾和》，第90—93页。

¹² 酒田正敏《中国贸易不可缺论的意义》，渡边昭夫《围绕旧金山和约的决策过程》，东京，有斐阁1983年，第57—58页。

¹³ 猪木正道：《吉田茂的执政生涯》，中国对外翻译出版公司1986年，第351页。

¹⁴ 吉田茂：《回想十年》新潮社1958年，第3卷43页。

¹⁵ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第170页。

¹⁶ 吉田茂：《回想十年》第3卷75页。

具备选择谈判对手之权利，至于如何行使这一权利，将考虑国际环境、中国形势及其将来与日本之关系，不拟草率作出决定¹⁷。日本政府试图采取“双轨政策”，力图在对华政策上保持选择权和“中立地位”，利用中国尚未统一的局面，最大限度地为日本谋利。但这一政策不符合美国孤立、遏制和封锁新中国的政策方针。在美国控制日本外交、日本外交追随美国的情况下，日本无法自主制定对外政策，只能服从美国的对华政策和亚太战略。

蒋介石闻知“吉田发言”既惊且怒，命叶公超立即约见兰钦，宣称“吉田发言”已构成对自由世界之挑衅行为，如任其发展，则《旧金山和约》将完全失败。美国应竭力设法促成日台早日和谈，并立即采取必要措施¹⁸。蒋介石的对日外交之所以一再求助于美国，就在于台湾并非一个完整意义上的国家，缺乏作为国家的外交行为能力，只能靠美国帮忙。11月5日，美国国务院答复台湾“外交部”：1、美国事先并不知晓“吉田发言”；2、美国反对日本与中共改善关系的意图，反对中日交换海外代表；3、美国对日台和谈的立场不变，将继续为日台和约的早日缔结而努力¹⁹。在美国的压力下，日本政府于1951年11月17日在台湾设立海外事务所，作为日台正式“建交”前的“外交代表机构”。但仍未明确将与台湾当局进行和谈的意向。

为对日施加更大压力，美国国务卿杜勒斯于1951年12月10日亲抵东京与吉田首相会谈。杜勒斯强调：“台湾当局作为中国的合法政府得到美国及其它国家的承认，台湾又处于远东军事战略要冲，北京政权则被联合国指为侵略国家，因此同台湾当局缔结和约并进行谈判符合日本最大利益”。他威胁说：美国国会正在审议《旧金山和约》，如不能确认日本与台湾订立和约，国会将难以批准《旧金山和约》。吉田首相表示原则上不反对美方意见，但应给中国同自由国家接触，使共产党控制下的民众得到接触自由阵营空气的机会；应信任日本，让日本作为自由国家先导，扩大对华接触²⁰。日本不急于在中、台之间作出选择，匆忙地与其中任何一方订约或建交，要尽可能与中、台均保持非官方的通商贸易关系；待国际社会解决“中国代表权”问题后，再遵从国际社会的选择。其潜台词是：既然日本为了自由世界的战略利益而放弃中国市场，那么美国就应对日提供更多补偿。试图利用“双轨政策”最大限度获利，并作为对美讨价还价的一张王牌。但遭到美国坚决反对。杜勒斯见日方不肯让步，遂于12月18日送交吉田一封信：1、日本政府希望与中华民国建立全面的政治和平及通商关系，准备与台湾缔结恢复正常关系的条约；2、该条约适用于中华民国现在统治或将来进入其统治下的一切领土；3、日本政府无意与中共政权签定双边条约，并将遵照联合国决议对中共政权采取措施；4、中苏同盟实际上是针对日本的军事同盟；5、中共支持图谋以暴力推翻日本宪法制度及现政府的日共。并要求此信由吉田首相签名后作为日方正式立场，实际上是压日本

¹⁷ 外务省《日中关系基本资料集》东京，1970年，35—37页。

¹⁸ 古屋奎二：《蒋介石秘录》台北，1975年，第4卷497页。

¹⁹ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第175—176页。

²⁰ 吉田茂：《回想十年》第3卷72—73页。

全盘接受美国的对台政策。此信经吉田首相署名后于12月24日送交美方²¹。1952年1月16日，美日两国同时公布“吉田书简”。日本政府最终选择与台湾媾和。

3、日本为何选择台湾当局。首先，美国的压力。美国出于反共、遏制中国的亚太战略，排除中国参加对日媾和，要求日本在《旧金山和约》订立之前不得自主决定媾和对象，警告台湾当局不要坚持参加对日和会，同时保证将力促日本“独立”后与台湾订立和约，一手包办了对日媾和的原则、内容和全过程。旧金山和会一结束，美国立即推动日台媾和。1951年9月12日，56名国会议员联名上书总统称“如果日本承认北京政权并与其进行两国间接触，将违背美日两国国民最佳利益”²²。杜勒斯则多次亲往东京当面施压，最后甚至采取美方“代书和草拟”、再由日方签署承认的方式，迫使日本政府接受美国规定的媾和对象。其次，国际冷战环境。东西方冷战对抗使意识形态成为影响对外政策选择和国家利益认定的重要因素。日本既然选择了投靠美国、站在西方阵营的基本立场，则与反共的台湾当局媾和不仅符合其意识形态和价值观念，也符合日本依赖于美国的现实利益。第三，国际政治格局。当时世界上有26个国家承认新中国，有47个国家（其中14国是在新中国成立之后）承认台湾当局。这对于力图重返国际社会、恢复国家主权的日本政府并非毫无影响，至少使日本找到一个顺应国际社会大多数的借口。第四，联合国的因素。朝鲜战争爆发后，美国操纵联合国通过决议谴责中国“侵略”。战后日本奉行“以联合国为中心”的外交方针，联合国决议对其政策选择不会毫无影响。日本政府打着遵守联合国决议的旗号为对台媾和政策行为进行辩护。第五，《中苏友好同盟互助条约》的现实存在。该约明文规定：“缔约国双方保证共同尽力采取一切必要措施，以制止日本或其它直接或间接在侵略行为上与日本相勾结的任何国家之重新侵略与破坏和平。一旦缔约国任何一方受到日本或与日本同盟的国家之侵袭，因而处于战争状态时，缔约国另一方即尽其全力给予军事及其援助”。该约是新中国“对苏一边到”政策的法律表现，无疑符合当时中国的国家利益和社会主义阵营的集团利益。但在客观上被日本利用为拒绝与中国订立和约的借口。吉田茂表示：该约是针对日本的，只要该约不废除，日本就“只能同国民政府签订和约”，“除此之外，别无他策”²³。最后，吉田茂政权的外交决策模式。外交官出身的吉田茂在战后日本政治与经济复苏的关键时刻，4任首相3兼外相，一直主导外交决策。外务省曾制订“全面媾和”的A案，被吉田首相批评为“外务省历来只以观察客观形势为主，而不能针对形势考虑对策”后，又拟定了以驻日美军保障日本安全的B案，以加强北太平洋地区局势稳定为主的C案和片面媾和的D案，交由首相定夺。说明战后初期外务省只是为最高决策层收集背景资料、提出政策预案，在外交决策过程中作用不大。在野党 and 经济界尚未具备较大影响，使得对华政策的决定过程缺乏科学性和透明度，吉田茂得以独断专行搞“秘密外交”和“黑箱作业”，充分发挥首相的最高决策权²⁴。

²¹ Foreign Relations of the United States, 1951年, vol.vi, p1120。

²² Foreign Relations of the United States, 1951年, vol.Vi, p1241。

²³ 吉田茂：《激荡的百年史》，北京，世界知识出版社1980年，第75页。

²⁴ 猪木正道：《吉田茂的执政生涯》，中国对外翻译出版公1986年，第351页。

日本政府最终选择与台湾签定和约，给中日关系的正常发展在法律、政治和外交上设置了无庸讳言的障碍；特别是承担日台和约适用于“将来进入中华民国统治下的一切领土”的义务，实际上支持台湾“反攻大陆”，公然干涉中国内政，当然遭到中国人民的强烈反对。1952年1月23日，中国副外长章汉夫代表中国政府发表声明：“吉田书简”是战败的日本反动政府同美帝国主义相勾结，复活日本军国主义，再次对中国人民准备侵略战争的证据，是片面的旧金山和约所继续的、对中华人民共和国最严重、最露骨的战争挑衅行为²⁵。严厉抨击了美日台勾结，敌视新中国的政策。

三

台湾当局无望参加对日和会，转而谋求代表中国签定对日和约。但缺乏作为国际政治行为主体单独对日进行外交谈判的行为能力，只好依靠美国对日施压，促使日台订立和约。美国政府完成对日媾和之后，试图通过与日、韩、台分别订立双边安全条约，构成亚太地区战略体系和安全网络。这就必须使日本与台、韩签订和约，结束战争状态，故将撮合日台和约作为其远东政策的重要内容，对日、台双方施加压力，使之互相让步，尽快签定和约。台湾当局为早日达成对日和约，被迫在谈判过程中做出了重大让步。

1、条约还是和约。蒋介石的“对日媾和三原则”意在维持其治权的“法统”、“正统”和作为“联合国一员”的国际地位。日本政府为“尽快取得美国及西方集团的信赖”，力图迫使台湾作出最大让步，在“吉田书简所允许的范围内缔约”²⁶，提出与台湾订立的只是恢复“国交”的普通条约，不是终止战争状态的和约，意在模糊和约性质，降低其法律地位，淡化其政治影响。台湾当局坚持作为“合法正统政府，且为盟国及联合国一员，日方必须尊重‘中国政府’此种地位，否则和谈无法进行”，“中国对日本所订立者，必须为和平条约”，是“代替《旧金山和约》的”，并拟定仿照《旧金山和约》的“日台和约草案”22条²⁷。蒋介石之所以重视这一问题，是因为名称、性质、内容关系到台湾当局的“法统”和“正统”能否得到国际社会承认的根本问题。

2、对日索赔。按国际法，日本军国主义发动侵略战争，给各国人民造成了惨重损失，各国于法、于理、于情都有权要求日本进行赔偿。作为加害者对受害者给予赔偿，也是承担战争责任，反省侵略罪行的必要条件之一。台湾当局本应依据国际法规定的请求权提出对日索赔，但却“以德报怨”，轻易放弃了对日索赔。美国为早日构成亚太地区战略体系，尽快将日本拉入西方阵营，不希望因为赔偿而过分削弱日本的现存国力和经济恢复能力，其“对日媾和七原则”之一即“一切当事国放弃1945年9月2日以前之战争行为所产生的请求权”²⁸。1950年10月，杜勒斯谈到赔款问题时说：“与其美国援助日本，日本向各国

²⁵ 《当代中国外交》社会科学出版社 1987年，195—196页。

²⁶ 吉泽清次郎编《日本外交史》第28卷，鹿岛研究所出版会 1975年，206页。

²⁷ 台湾外交研究会：《中日外交史料丛编（9）中华民国对日和约》，台北，1964年，第23页。

²⁸ Foreign Relations of the United States, 1951年, vol. vi, p1120.

支付赔款，不如美国直接援助有关各国”，提出了“以美援代替日本赔偿”的处理模式²⁹。顾维钧认为：日本侵略者给中国人民带来了莫大损失，完全放弃赔偿有违中国人民的感情。我们将在不给日本造成过重负担的前提下提出索赔，但可以本着宽大与合作的态度讨论减少赔款数额的问题³⁰。表明了台湾当局不放弃对日索赔，但准备灵活处理的原则态度和基本立场。美国出于战略和经济两方面的考虑，坚持要台湾放弃对日索赔，台湾当局为争取美国的经济援助和政治支持只能退让。11月1日，台湾“外交部”正式发表声明：有条件放弃对日索赔。条件是：1、有权对日索赔之国家均须放弃对日请求权；2、如有任何一国坚持对日索赔，则台湾也将恢复请求权³¹。1951年1月22日，顾维钧代表台湾当局正式接受美国的“对日媾和七原则”，并解释说：赔偿固然是对日媾和的基本问题，但美国已提出“对日媾和七原则”，即使正面反对也未必能使美方改变政策，没有美国支持，台湾根本无法获得赔偿；而且由于英国承认并支持新中国参加对日媾和，所以台湾当局能否参加对日媾和完全取决于美国，如坚持对日索赔，将因触怒美国而被排斥于对日媾和之外，使国际地位蒙受更大打击³²。杜勒斯对此表示“充分理解”³³。4月24日，台湾当局向美国国务院递交一份备忘录表示：鉴于不是所有国家都赞同放弃对日索赔，将保留进一步发表意见的权利。仍坚持有条件放弃对日索赔的立场。放弃对日索赔是因为处于风雨飘摇之中的蒋氏集团在台湾立足未稳，急需美国的经济援助和政治支持，否则无法维持偏安之局，既不能、也不敢拂逆美国旨意。如坚持对日索赔而与美国闹僵，不仅不能参加对日媾和，还可能影响美国对台政策，使偏安一隅都成为问题。蒋介石当时所考虑的一是如何维持政权的延续，二是反共的需要。他认为：“赤色帝国主义虎视眈眈之际，如果削弱日本，则绝对无法获得亚洲的和平与安全”，因而“中华民国打算放弃赔偿请求权”³⁴。因此，反共和维系统治等政治利益的考虑，是蒋介石放弃对日索赔的主要原因，并非纯粹道义动机的“以德报怨”。

3、和约的适用范围。蒋介石以“正统政府”自居，无视其政令不出台、澎、金、马等沿海岛屿的事实，要代表中国订立对日和约，规定和约适用于“全部中国领土”，以便通过国际性法律文件维护其“法统的延续性”，并为将来反攻大陆制造“法律依据”。1951年7月，杜勒斯对顾维钧谈到：日台缔结和约自然是合理合法的，但要说和约也能在中国大陆生效则纯属虚妄，美、日都不认为台湾当局有在大陆实施该约之能力。顾要求美国提供合作，杜明确提出：如没有关于和约适用范围的事先协议，则日台和谈毫无意义，解决这一问题是和谈的前提³⁵。7月11日，叶公超向美驻台“公使”兰钦递交备忘录：1、国民政府作为“正统政府”的法的依据；2、国民政府参加对日和会的法的依据；3、准备尽早与日本缔结宽大和约，对实质性条款也将采取合作态度³⁶。但并未明确美国关注的和约适用范围，国务院于31日指示驻台“公使馆”与

²⁹ 台湾外交研究会：《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》1966年，第7页。

³⁰ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》第61—63页。

³¹ 《顾维钧回忆录》，第9卷224页。

³² 《中华民国重要史料初编》第7编《战后中国》713—714页。

³³ 《顾维钧回忆录》，第9卷224页。

³⁴ 林金荃：《战后中日关系之实证研究》，台北，中日关系研究会1984年，第45页。

³⁵ 《顾维钧回忆录》，第9卷224—225页。

³⁶ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第61—63页。

台交涉，要求日台在正式会谈开始前就和约的适用范围达成协议³⁷。8月8日，叶公超会见兰钦，提出如在中多边对日和约生效之前未能得到日本对台缔约的确切承诺，则台湾将不接受对日和谈中的所有技术性问题³⁸。台湾当局的政策目标是：“代表中国”参加对日媾和，以便在国际社会继续保持其“正统地位”和“法统延续”。因而要求美国对日施压，保证日台谈判缔约，阻止新中国参加对日媾和。

美国政府基于亚太战略，既要支持日台订立和约，以构成遏制中国的反共防线，又不愿因支持和约适用于中国大陆而卷入海峡两岸之间可能发生的正面冲突，对台湾采取说服与施压的两手策略。1951年8月23日，美国国务院向台“外交部”递交备忘录：1、多边的对日和约缔结后，将尽最大努力促使日台缔结和约；2、台湾不得要求对多边对日和约进行重大修正；3、日台应尽快就和约适用范围达成协议；4、如台湾接受关于和约适用范围的限制，美国将发挥最大影响力推动日台和谈³⁹。9月17日，兰钦表示：美国不能强要日本缔结还未商定适用范围的和约，如台湾想在中多边对日和约生效之前缔结日台和约，就必须首先解决和约的适用范围问题⁴⁰，并出示国务院训令：如不讨论适用范围，就不可能在多边对日和约生效之前缔结日台和约⁴¹。利用台湾当局急于得到美国对日台和约背书的心情，以迫使台湾接受对和约适用范围的限制作为先决条件，将日、台都纳入美国的亚太战略框架。其战略意图和策略考虑是：虽然朝鲜战争爆发后中国人民志愿军入朝参战，但中美两国在法律上并未进入战争状态，美国对华实行“遏制战略”，政策手法上侧重于包围、封锁，而不是直接军事进攻，不希望由于日台和约适用于“全中国”而鼓舞蒋介石“反攻大陆”，被牵进与中国在大陆发生的大规模地面战争。所以竭力主张日台和约仅适用于双方实际控制的地区。蒋介石迫于美国压力，同意日台和约不明确规定适用范围及于“全中国”；但又不甘心就此放弃“代表中国”的立场和“反攻大陆”的意图，要求在订立和约时以附件或其它形式作出某种规定。9月28日，顾维钧将台湾当局关于日台和约适用范围的两个方案交美国国务院。A、日台和约签字时，由中华民国全权代表声明本约适用于中华民国一切领土，一旦大陆地区被置于中华民国政府有效控制之下，即在该地区实施本约。B、日台互换和约批准书时，在附件中明确规定本约适用于目前在中华民国政府统治下以及今后将进入其统治下的一切领土⁴²。美国选择了B案，同时要求台湾当局确认：1、无论何时，日台和约只适用于双方实际控制下的领土；2、日台和约签字生效时，关于和约适用范围的协议同时签字生效。台湾要求美国说服日本在接受B案的基础上展开和约谈判。此后，关于日台和约适用范围的交涉从美、台之间转向美、日之间。

4、最惠国待遇问题。台湾当局的日台和约草案第21条称“倘若日本国与任何其他国家成立媾和协定

³⁷ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第145—146页。

³⁸ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第145—146页。

³⁹ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第151页。

⁴⁰ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第156—157页。

⁴¹ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第167页。

⁴² 《顾维钧回忆录》，第9卷244—245页。

或处理战争要求之协议，而给予该国较本约规定为大之利益时，则该项利益应同样给予中华民国”⁴³。意在通过享有不低于他国的最惠国待遇来保证与盟国相同的国际地位。日方答复说：台湾之国际地位与其他盟国未尽相同，且非《旧金山和约》签字国，不应享有该约第 26 条所规定的最惠国条款之待遇⁴⁴。这种辩解显然是不合理、不公正的。因为《旧金山和约》第 25 条明确规定“盟国”即指“曾与日本作战之国家”，中国人民抵抗日本军国主义侵略长达 14 年，是最重要的对日作战之国；中国之所以未能参加对日媾和、未能成为《旧金山和约》签字国，是因为美国的阻挠；没有中国人民参加的对日和约本身就是非法的、片面的，有否在和约上签字不能作为衡量盟国的标准。尽管台湾当局屡次强调以最惠国待遇条款为前提，但面对日方强硬态度步步退让，连被视为保障性条款的第 21 条也不断降低规格，从正文转入议定书，又从标志盟国地位的最惠国待遇变为一般性双边互惠条款，“凡可让步者，均已让步”⁴⁵。

5、劳务补偿问题。《旧金山和约》第 14 条规定日本应对遭受其侵略的国家给予“劳务补偿”，放弃对日索赔权的台湾当局据此对日提出劳务补偿要求。但被日方拒绝，其理由是：1、“此条之适用问题与中国大陆有关，目前欲加以规定，尚非其时”；2、“中国之利益已在旧金山和约内予以适当顾及，此处无须重提”；3、日本海外资产的 70%—80%在中国，“极大部分均系以数十年之辛苦经营积聚而成，今此等善良人民之私有财产皆悉数充作赔偿”，尚无国际先例⁴⁶。这些理由纯属狡辩：1、蒋介石集团固然不能代表中国人民，也不能决定与中国大陆有关的事务，但日方既然已选择台湾作为媾和对象，再以“与中国大陆有关”为由回避承担义务，完全是自相矛盾的。2、在法理上，非《旧金山和约》签字方既不受该约之约束，其利益也不可能得到该约保护，当然应另外订约规定其权益。3、日本在华资产大多基于侵略特权和不平等条约保护而掠夺中国人民所得，按《旧金山和约》规定属于没收之列，与赔偿无关。但日方坚持拒绝承担劳务补偿义务。台湾当局再次退让，提出可以放弃劳务补偿要求，但应在和约中写明日方承认有劳务补偿义务，愿给予“中国劳务补偿”，“中国政府”基于宽大精神予以放弃。可是就连这一“面子方案”也为日方所拒绝。最后在“协议书”中台湾当局表示“自动放弃根据旧金山和约第 14 条甲项第一款日本所供应之服务利益”⁴⁷，因日本军国主义侵略而遭受最大牺牲的中国人民连《旧金山和约》所规定的劳务补偿也未能得到。

6、敌伪财产问题。所谓敌伪财产即伪“满洲国”和“汪伪政权”在日本的财产。台湾当局的对日和约草案第 13 条要求“凡在 1939 年 9 月 18 日以后，被认为由中国之伪政权如‘满洲国’及‘汪精卫政权’者所保管或属于该伪政权在日本之财产、权利或利益，均应视为中华民国之财产、权利及利益”。台湾当局坚持对敌伪财产的所有权，除经济考虑之外，更重要的是政治和法权的考虑，即通过收回敌伪财产显示“法统延续”和“正统地位”。但无论台湾当局意图如何，中国人民的合法权利理应得到承认和保障。日

⁴³ 《中日外交史料丛编（9）中华民国对日和约》，第 31 页。

⁴⁴ 《中日外交史料丛编（9）中华民国对日和约》，第 44 页。

⁴⁵ 刘彦：《中国外交史》下，台湾三民书局 1979 年，第 917 页。

⁴⁶ 《中日外交史料丛编（9）中华民国对日和约》，第 90—91 页。

⁴⁷ 《中日外交史料丛编（9）中华民国对日和约》，第 337 页。

方借口《旧金山和约》对此并未作出规定，要求删除此条，并以推翻日台交涉成果相威胁；最后则以和约附件无需国会通过为理由，使该条款从正文改为议定书，又从议定书改为同意记录⁴⁸。中国人民的合法权利就这样越改越淡，终未能得到保障和实现。

四

蒋介石得悉“吉田书简”后，即指示“外交部”：1、为对日和谈选定全权代表；2、要求美国派高级官员参加日台和谈；3、必须在多边对日和约正式生效前缔结日台和约⁴⁹。1952年1月18日，叶公超发表声明称“对日媾和应从速实现”，“中国政府现准备随时与日本政府开始商洽，使和约早观其成”。他约见日驻台海外事务所所长木村四郎，要求日本政府尽快派代表来台进行和谈。又会见兰钦表示“正依照《旧金山和约》大致相同之条款准备双边和约草稿”，要求美国政府“视需要情形随时居间斡旋”，重申“中日和约应在《旧金山和约》生效之前予以签署”⁵⁰。1月31日，吉田首相通知台驻日代表团团长何世礼：日本政府将派前藏相河田烈为全权代表赴台谈判。蒋介石即任命叶公超为台湾全权代表，并提出“对日和谈三原则”：1、中华民国须保持与对日作战各盟国之平等地位；2、日台和约应与《旧金山和约》基本一致；3、日本政府须承认中华民国政府对于全部中国领土的主权⁵¹。2月17日，河田一行抵台。由于河田的全权证书是为恢复“国交”而缔结“双边条约”，与叶公超之缔结“两国间和约”的谈判资格不一致，因此在18日的预备会议上，台方对河田的代表资格提出疑问，不肯交换全权证书，也不肯开始谈判。日方解释说：“双边条约”可以理解为“两国间和约”，河田“拥有签订任何名称之条约的权力”，提出双方应从现实出发不要拘泥于“条约”或“和约”的概念之争，文件内容也应尽量简单一些。台方坚持必须是“和约”，必须承认中华民国的“正统地位”，否则就不能进入实质性谈判⁵²。双方做出妥协后开始谈判。

非正式谈判一经开始即陷入僵局，日、台就因和约适用范围的文字表述而发生了激烈争执。台方指出：和约适用于“现在中华民国统治及将来进入其统治下的领土”的日文表述为“又”，有汉语“或”和英文“or”之意，会被理解为二者选其一，应改为日文的“及”，才与汉语“以及”和英文“and which”意思相当。河田就此报告内阁请求定夺。吉田首相明确指示外务省：日台和约的文字表述只能以“吉田书简”的“又”为准，台湾当局现实统治权不及大陆，不应使用“及”字⁵³。而台湾认为：美、台早已商定使用“以及”和“and which”，日文本与中、英文本之差异，可能是“吉田书简”从英文转译时产生笔误，应按照台湾的B案原文，改用与中、英文一致的“及”。河田认为英文原词即“or”，故译成日文的“又”；鉴

⁴⁸ 余河青：《中日和平条约研究》，台湾嘉新公司文化基金会1972年，第54页。

⁴⁹ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第181页

⁵⁰ 《中国外交史料丛编（8）旧金山和约与中日和约的关系》，第187页

⁵¹ 林金荃：《战后中日关系之实证研究》，117页

⁵² 渡边昭夫：《战后日本的对外政策》，东京，有斐阁1985年，74页

⁵³ 外务省《日中关系基本资料集》，东京，1970年，105页

于转译过程已无法查证，只能听从政府训令，“纵有错误，也应坚持原意”；如果改动，等于直指首相失误，对一国首相有失尊重，也可能在日本国会引起反对意见，给批准和约带来困难；可否在书面文件上保留“又”和“or”的写法，在换文中解释为“及”、“以及”和“and which”⁵⁴。但日本外务省否决了河田的妥协方案。台湾当局也坚持B案是起码要求，决不再行退让。直到1952年4月13日的第12次非正式会谈，双方仍各持己见、争执不下。蒋介石见所定之签约时间表难以实现，即要求美国出面。美国惟恐日台因一词之争而导致谈判破裂，再次对日施压。4月14日，兰钦发表讲话明确表示：美、台商定之B案英文本是“and which”，并报告国务院说：“and which”乃蒋介石亲定之原文，很难说服台方再做让步⁵⁵，敦促政府出面压日方妥协。4月24日，河田拜会国民党元老张群请他出面斡旋。张表示：日方在谈判中态度强硬，丝毫不肯退让，一如二战前的对华外交。如日方坚持不让，台方将考虑是否有必要继续谈下去。美国的压力和台湾的强硬迫使日方不得不软化立场。26日，河田电告外务省：台湾得到美国支持，态度强硬。如不能按期缔结日台和约，日方在政治上恐有很大损失⁵⁶。吉田首相只好接受河田的妥协方案。4月27日，外务省电告河田：同意“又”理解为“及”。日方在词义上的让步和台方在实质问题上的妥协使“和约”最终达成。4月28日下午3时，在《旧金山和约》生效之前7小时30分，日台代表缔结“和约”，并在备忘录中明确规定“又”具有“及”、“以及”和“and which”的意思⁵⁷。

经过2个多月的18次非正式会谈和3次正式会谈，“日台和约”（包括条约一份、议定书、备忘录各一份、换文二份）终于签定，双方宣布正式结束战争状态，恢复“外交关系”。1952年6月7日和7月5日，日本国会众、参两院分别批准“日台和约”。8月2日，张群访日。8月5日，蒋介石签署“日台和约”，双方交换了批准书。8月9日，日本前外相芳泽谦吉被任命为首任驻台“大使”。8月16日，董显光被任命为台湾驻日“大使”。台北的日本海外事务所和东京的台湾驻日代表团分别改成大使馆，台湾在横滨、大阪和长崎分别设立了总领事馆或领事馆。

五

1、“日台和约”的特点。主要是日本政府避重就轻、百般回避战争责任和赔偿义务；蒋介石为获得国际支持反攻大陆，为维护统治利益，在对日交涉过程中处处让步，结果不仅和约全文由22条减为14条，而且一再放弃中国作为战胜国和同盟国所享有的权利，甚至“为顾及日方情感”，连战争责任及性质都未明确规定⁵⁸。这种模糊处理淡化了日本的战争责任及历史认识，助长了日本右翼势力美化侵略战争、否定侵略罪责的气焰。值得注意的是，“日台和约”并未宣布“国民政府”是中国唯一合法政府，也未明确日

⁵⁴ 《中华民国重要史料初编》第7编《战后中国》997—999页

⁵⁵ Foreign Relations of the United States, 1951年, vol. vi, p1362

⁵⁶ 外务省《日中关系基本资料集》，东京，1970年，150页

⁵⁷ 《中华民国重要史料初编》第7编《战后中国》1055—1060页

⁵⁸ 叶潜超：《当代日本条约析论》，台湾中华书局1977年，81页。

台正式建立“外交关系”，在法律上“日本并没有被禁止采取与(中共)建交的行动”⁵⁹。虽然这一模糊的法律用语并不妨碍日台之间建立实质性“外交关系”，但这一“忽略”体现了日本对华政策的两面性：日方并未给台湾当局以同等国际地位，也未完全放弃与新中国建立官方关系的意图。这也说明了，战后日本对华政策从一开始就隐含着“一中一台”、“两个中国”的图谋。

2、“日台和约”的影响。大体有：(1)日本遵照美国旨意在多边对日和约生效之前签定“日台和约”，使《旧金山和约》得以批准生效，顺利重返国际社会，为经济的恢复发展提供了有利的国际环境。(2)蒋介石集团借助“日台和约”维持了“法统”和国际地位，通过日台政治经济关系的稳定促进了台湾经济的增长。(3)美国通过与日、台、韩、菲和澳、新等国的双边安全条约，终于构成亚太地区多边安全体系，巩固了美国的战略优势地位。(4)美国利用台湾，拉拢日本，对中国进行战略遏制，以外交孤立和经济封锁的国际环境，迫使中国不得不采取坚决对抗的政策方针。(5)进一步形成亚太地区两大阵营“冷战”对抗的态势。

3、中国的反对。1952年5月5日，周总理代表中国政府发表严正声明指出：日本政府接受出卖日本民族利益的片面的旧金山和约，又秉承美国的旨意，勾结国民党反动派，订立敌视新中国的非法的“日台和约”，并宣称该和约适用于“现在中华民国统治下及将来进入其统治下的一切领土”，完全是匪夷所思的荒谬行为，是美日反动派和蒋家王朝企图再次将中国人民置于帝国主义、军国主义野蛮统治之下的铁证，是对中国人民的公然侮辱与敌视，中国人民和中国政府绝不承认非法的“日台和约”⁶⁰。

3、“以民促官”的民间外交。鉴于一时难以发展中日官方关系，中国政府制定了“以民促官”的对日政策方针，首先发展中日民间各领域的友好关系，通过逐步积累的方式，为政府关系的正常化开辟道路、创造条件。1957年7月，周恩来在接见日本记者时指出：中日两国还没有恢复正常关系，在国际法上还存续在战争状态，但两国的民间团体、半官方团体签订了很多协议，并且大多已经实行，“这样先从民间的频繁来往并且达成协议开始，把两国的关系大大发展，最后就剩下在外交上宣布结束战争状态，恢复正常关系了”。中国民间外交“可以说是在国际关系史上创造了新的范例”，“我们把国民外交看成是整个外交的重要组成部分”⁶¹。第一次正式而全面地阐述了中国的“民间外交”及其地位和作用。他满怀信心地预言：“照国民外交的方式搞下去，日本的团体来得越多，我们的团体也多去，把两国关系要做的事情都做了，最后就只剩下两国总理、外长签字喝香槟酒了”⁶²。“以民促官”、“以经济促政治”的中日“民间外交”，以“积累”方式促进了中日两国人民的友好往来，为中日关系最终实现正常化开辟了道路、奠定了基础。

⁵⁹ 细谷千博：《有关吉田书简诸问题》，渡边昭夫《围绕旧金山和约的决策过程》，有斐阁1983年，33页。叶潜超：《当代日本条约析论》，台湾中华书局1977年，92页。

⁶⁰ 《当代中国外交》，北京，社会科学出版社1987年，195—196页。

⁶¹ 江培柱、邱恩洪：《中日关系舞台上的辉煌乐章》，裴坚章：《研究周恩来—外交思想与实践》世界知识出版社1989年，227页。

⁶² 《研究周恩来—外交思想与实践》，227页。

(林晓光：中央党校国际战略研究中心教授；孙辉：武警学院教授；责任编辑 贺平)