

艾森豪威尔时期美国对日经济政策探析

徐 建 华

[摘 要] 艾森豪威尔时期,帮助日本开拓国外市场以实现经济复兴是美国对日政策的核心。这既是美国以“遏制中国”为核心的东亚遏制战略实施的必然结果,也与朝鲜战争临近尾声时日本爆发的严重经济危机密切相关。这一政策在不同阶段具有不同的侧重点。美国先把重点放在促使日本面向东南亚发展经济关系之上,旋即改变战略,面向西方市场,全力推动日本加入关贸总协定。这种双管齐下的贸易政策既有效地帮助了日本的经济复兴,也成功地巩固和发展了美日同盟,但其负面影响则是为其后美日严重的经济摩擦埋下了导火索。

[关键词] 艾森豪威尔时期;美国;日本;经济复兴

[中图分类号] D801 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2008)06-0747-05

艾森豪威尔政府上台后,帮助日本实现经济复兴成为美国对日经济政策的核心。这取决于两个方面因素:首先,随着以对华遏制为中心的东亚遏制战略的确立,美国新的东亚战略优先秩序开始形成:扶植日本,与其结成密切的盟国关系上升为美国东亚政策中的最高优先者。然而,一个贫困和缺乏信心的日本不可能成为美国强有力的盟友,因此帮助日本经济复兴便成为美国对日政策的重中之重。其次,随着朝鲜战争走向尾声,日本经济出现严重危机,这一形势使得日本的经济兴衰影响到美国东亚遏制的整体战略而显得尤为关键。艾森豪威尔政府对日经济政策的核心在于贸易政策,虽然在不同阶段重点不同,但其核心都在于帮助日本在东南亚及西方开拓市场。这一政策的实施为日本经济战后的起飞创造了必要条件,并且也成功地巩固和发展了美日同盟。但是,由于其本身所具有的浓厚冷战色彩和以安全利益牺牲经济利益的特点,这一时期美国对日经济政策也直接为之后的美日经济摩擦埋下了导火索。

—

朝鲜战争爆发后,日本被视为美国在亚洲最重要的盟友,是美国亚洲集体安全体系中的核心组成部分,也是美国向亚洲其它反共国家提供经援的主要合作者。正如杜勒斯所说:“日本是远东形势中的心脏和灵魂。如果日本不站在我们一边,整个远东地区就将是不可防守的”^[1](第 1663 页)。在美国已经确定了的东亚遏制战略中,对日政策是决定遏制能否成功的关键性因素,其中,日本经济复兴又是美国对日政策的核心,因为日本是东亚地区唯一重要的工业化经济和技术性劳动力资源,被认为应该对东亚经济发展负主要责任。

艾森豪威尔和杜勒斯都充分认识到日本经济安全对美国自身军事安全的重要性,认为日本是远东“未来政治局面的关键”。艾森豪威尔甚至认为美国对日本贸易政策将“决定哪些国家留在自由世界,而哪些国家掉进共产主义的轨道”^[2](Box 1)。然而,作为一个资源匮乏,战后丧失所有海外领土和殖民地且对外经济关系完全陷于瘫痪状态的国家,毋庸置疑,原料产地和产品市场的保证是日本恢复和发展经济的前提条件。有关这一点,道奇早在 1949 年就已有过详细论证。问题是,往什么方向去寻求和开拓市场?

早在杜鲁门政府时期,通过日美经济合作及旧金山和约中战争赔偿条款的规定,通过对中日贸易关系的限制,就已经将东南亚设计为日本在东亚发展经济关系的唯一可行对象。

艾森豪威尔政府继承了杜鲁门政府的这一设想。美国国家安全委员会于 1953 年 1 月至 6 月接连发表 NSC125/3 号、NSC125/4 号、NSC125/5 号、NSC125/6 号文件,其中最重要、最详细的部分是使日本如何避免依赖中国市场的问题。

认为日本有两个主要的贸易方向:一个是南亚与东南亚,另一个就是中国。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寻找新的资源产地和商品市场,替代中国的地位,建议采取“引导”和“阻截”并举的政策:一方面极力促使日本改善与东南亚国家的关系,通过投资和贸易的方式,参与帮助南亚和东南亚国家经济发展,进而与这些国家建立一种新型的经济关系,开辟东南亚的资源和市场;另一方面则利用日本在经济和防卫等问题上仍十分依赖美国的现状,要求日本对中国实施严格的禁运政策。同时鼓励日本成为有效、负责任和积极合作的伙伴,保持美日联盟关系,在经济上使日本成为美国向亚洲自由世界国家提供援助的基地,在军事上使日本对亚洲集体安全体系有所贡献^[1](第 1160-1163 页)。

在 1953 年 3 月召开的美国国家安全委员会第 151 次会议上,艾森豪威尔总统及其主要阁僚们明确肯定了东南亚第一的政策思想,总统国家安全事务特别助理罗伯特·卡勒指出,为了克服日本糟糕的贸易赤字,“应当提供各种机会增加日本与东南亚的贸易”。对外合作署署长哈罗德·史塔生也说,“一个非常有利于日本发展的前景是,日本人至少应当成功地返回到英镑区(主要是东南亚)”。艾森豪威尔总统同样指出,为了解决日本的美元短缺问题,美国应当鼓励日本与东南亚的贸易^[2](第 1438-1445 页)。

政策一经制定,行动随之而来。在整个艾森豪威尔任期内,美国对日经济政策的特点之一就是力促日本解决赔偿问题以改善同东南亚的关系,面向东南亚发展经济关系以实现地区经济合作。

1953 年,美国驻日大使馆建议,共和党政府应制订“长期在日本采购的计划”,并采取切实有利的措施,促使日本与其他亚洲国家的经济合作,由美国为这种合作提供经济上的援助^[3](第 299 页)。

1955 年 2 月 14 日,美国向日本政府发出了一份关于亚洲经济开发的“劝告书”,其中写道:“日本应通过物资及技术的供给,对亚洲后进国生活水平的提高发挥中心作用”,并且“日本不应谋求对东南亚产业的支配。东南亚生活水平的提高将会自然而然地对日本有益。但是,重要的是,日本应给予东南亚大量的援助。日本在地理上与东南亚接近,可以生产其容易接受的商品,提供比其他工业国的技术更加适合这一地区的技术。”

1955 年 3 月 18 日,杜勒斯访问日本。当时日本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。但是日本担心东南亚国家严重缺乏资本,有可能使日本的赔偿设施和设备造成极大的浪费。再加上东南亚和南亚的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。

对此,杜勒斯指出,美国的首要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。他建议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^[4](第 161-162 页)。此外,杜勒斯特别强调,帮助日本开发东南亚市场是美国对日的基本政策之一,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。

在第二天,即 3 月 19 日的杜勒斯与鸠山首相会谈中,鸠山表示,东南亚国家对于日本来说至关重要,日本正致力于发展与这些国家间的紧密联系。日本已经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的国家用好这些赔偿。杜勒斯对此表示同意,并称:“如果战争赔偿不能创造经济繁荣,日本就没有必要做出承诺去支付战争赔偿”^[4](第 164-165 页)。

1955 年 4 月 9 日,NSC5516 号文件再次强调,美国应该将日本纳入美国自由亚洲经济发展项目,藉以拓宽日本的贸易范围,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,并利用提供经济与财政援助的方式使日本对南亚和东南亚的经济发展有所贡献。应该努力发展日本与韩国、台湾、菲律宾等国的利益共同体,不仅促进共同合作,且使这种合作得以巩固^[4](第 52-60 页)。美国希望在原有的援助水平上,通过现有的经济组织来促进亚洲的地区性经济合作与发展。1955 年,美国国会授权建立的“总统亚洲经济发展基金”明显地表现出这方面的意向。国会在授权时声明:“在使用这笔基金时,总统应优先考虑那些明显有助于提高亚洲自由地区整体实力的计划,以及能促进这一地区经济合作水平的计划”^[5](第 331-338 页)。

二

很显然,在艾森豪威尔政府的最初设想中,是希望将东南亚作为日本的第一市场,然而这一政策很快就进行了调整。这一调整从两个具有连续性的文件的表述中可以看得到。在 1953 年 2 月美国国家安全委员会制订的 NSC 第 125/5 号文件中,提出了三个旨在解决日本海外市场缺乏的问题的行动措施,首要的就是扩大在东南亚和南亚的经济规模,因为它们

能够提供日本必需的食品和天然资料,并且是日本工业制成品的一个巨大的市场^[1](第141-1415页)。但是到了6月29日的NSC第125/6号文件,已经开始突出强调日本进入西方市场的重要性。该文件指出,“一旦得到《互惠贸易协定法》的许可,(美国就应当)努力推动日本加入关贸总协定并与日本就关税减让问题而进行谈判。与此同时,避免对日本出口到美国的产品增加关税或应用其他(关税)壁垒。”^[1](第1451页)政策上之所以有这样的调整,主要基于两个原因:

首先,虽然美国竭力推进日本与东南亚的经济整合,但由于日本与东南亚之间尚存在赔偿等战争遗留问题,关系并未修复。况且,东南亚各国由于二战中日本的侵略存在普遍的仇日情绪,这使得希望将东南亚作为日本的替代市场和原料产地的想法并不能收到立竿见影的效果。

其次,随着朝鲜战争接近尾声,日本对外贸易状况的不断恶化。在朝鲜特需如神风般刮来的利润后面,接踵而至的是通货膨胀,原材料的短缺,生产陷入瓶颈,以及越来越对美国的依赖^[6](第29-55页)。尤其是随着朝鲜战争停战前景的出现,日本的对外贸易状况开始不断恶化,1952年前6个月,日本的出口就已下降了1.4%,而后6个月则猛降了13.7%^[7](第90页)。到1953年底,日本的贸易赤字高达12亿美元。日本的外汇储备在1953年11月至1954年6月,短短的7个月内,便由21.4亿美元下跌至6亿美元^[8](第77页)。

面对日本经济在朝鲜战争走向尾声时产生的危机,美国决策者忧心忡忡。既然短期内无法指望日本与东南亚的经济关系突飞猛进,那美国就必须为日本寻找新的更加广阔的市场。当务之急就是全力推动日本加入关贸总协定,使其有条件进入欧洲及美国市场。负责远东事务的助理国务卿罗伯特逊指出,“日本经济的崩溃,将会带来一系列难以预料的后果,对自由世界将意味着一场灾难。”并且,他认为,“日本在东南亚自然能够找到贸易伙伴的说法是不充分的。”因此,他主张,日本加入关贸总协定将是“最有利的一步,因为它能担保日本的出口获得非歧视的待遇。在这种多边(贸易)的努力中,美国有责任领导其他国家避免日本受到歧视。”前驻日大使、副国务卿罗伯特·墨菲也赞同这一意见。1954年5月20日,美国驻东京大使艾利逊向国务院发回的电报中甚至强调日本的经济危机已造成政治上的不稳定,致使中立主义势力迅速发展。而中立主义势力的发展有可能使日本向“红色中国”靠拢^[1](第1643-1648页)。

事实上,美国帮助加入关贸总协定的设想早已有之,但进展一直不太顺利。1948年关贸总协定召开第一次会议时,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,但被以英国为首的多数成员国否决。1949年关贸总协定第二次全体大会召开时,美国明确将日本列入这次大会的议事日程,但在英国、澳大利亚等英联邦国家及部分西欧国家的强烈反对下,此次议案及之后第三、第四、第五次会议上类似议案均被否决。1951年10月,在美国策划下,日本先以观察员身份出席关贸总协定第六次会议,并于1953年7月正式提出加入关贸总协定的申请。

对于日本的这次申请,美国反应非常积极。负责远东事务的助理国务卿阿列克斯·詹森向国务卿杜勒斯建议,“美国不应当在日本提出的暂定成员资格上令其沮丧”,否则,“将在诸如防务措施及出口安全管制等重要方面危及获取日本合作的能力”^[9](第517页)。在1953年9月召开的关贸总协定第八次全体会议上,美国提出日本先非正式加入关贸总协定的方案,并且以2/3多数票顺利通过。根据该方案,日本加入关贸总协定分为两段进行:首先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,通过全面多边谈判,接纳日本为正式缔约国。

1954年8月,在一次详细讨论日本贸易问题的内阁会议上,艾森豪威尔总统决定尽快完成与日本的双边关税谈判,为日本商品开放美国的市场。此后,艾森豪威尔总统进一步指示,美日关税谈判具有高度优先性,因为它“对美国的整体利益太重要了”^[9](第214页)。国务院一位高级官员也认为,“美国压倒一切的利益就是通过采取关键的措施将日本束缚在自由世界中,从而巩固我们的国家安全”。而这个“关键的措施”就是尽可能完成“与日本的关税谈判”。这说明美国已经将日本入关列为美国对日经济复兴政策的最主要目标。

1955年2月21日,美国与日本的关税谈判拉开帷幕,艾森豪威尔总统为此次谈判设定的一个基本原则是只许成功,不许失败。美国政府的立场决定了日本将是这次谈判的最大赢家。例如,美国在棉布、棉绒裤等低价值的物品上,大幅度削减针对日本的关税。对日本开放市场,必然使本国的轻工业遭受到日本产品的猛烈冲击。这一点,美国人很清楚。但为了冷战战略,需要拯救日本经济,美国又必须这样做。

1955年6月8日,美日签订了正式的关税协定,美国除直接给予日本关税上的利益外,还采取了一些有利于日本与其它国家谈判的间接措施:凡是与日本进行关税谈判并对日本实行实质性降低关税的国家,美国本身将按该国的需要降低关税。美国以降低本国关税为条件,应该说这是美国对日本加入关贸总协定的一种强有力的援助和支持。意大利、挪威、瑞典、芬兰、丹麦、加拿大等六国参与了这种三角谈判,美国以本国关税降低为代价,使得日本顺利地完成了与这些国家的关税谈判。

对于英国、澳大利亚等英联邦国家来说,为了防止日本商品进入英联邦国家市场并防止日本在亚洲太平洋地区重新建立霸权,这些国家从一开始就坚决地反对日本加入关贸总协定。美国政府对这些国家频频施压,四处游说,最终使得以英国为首的 14 个国家同意日本加入关贸总协定,而暂不给予日本最惠国待遇。到 1955 年 9 月 10 日,日本终于正式成为关税和贸易总协定的正式成员。

三

综上所述,艾森豪威尔政府帮助日本经济复兴的措施主要在于贸易计划。无论是促成日本与东南亚的经济整合,还是不遗余力推动日本加入关贸总协定,其政策的着眼点都是帮助日本寻求市场和原料产地。就实施效果而言,这些政策都达到了预期效果,为战后日本经济的起飞奠定了坚实的基础,美日同盟也得以巩固和发展。然而,这一政策本身由于具有强烈的冷战色彩及经济利益服从安全利益的特点,也为美日新一轮经济冲突埋下了伏笔。

在开拓东南亚市场方面,1952 年 11 月 24 日吉田茂在第四次组阁之后的演讲中说:“政府准备进行一系列经济外交工作,如缔结通商航海条约、通商协定,以发展贸易”^[10](第 181 页),这表明日本已经开始循着美国的思路,以美国对东南亚政策作为本国对东南亚政策的依归,将战争赔偿与开拓市场、发展贸易联系起来。经过谈判,到 1959 年,日本基本解决了对东南亚的战争赔偿问题。战争赔偿非但没有对日本经济造成负担,相反,为日本占领东南亚市场扫清了道路。例如,在日本开始对菲律宾支付赔偿的 1957 年,日本对菲出口比上一年猛增了 60%。同样,日本开始对印尼支付赔偿的 1958 年,日本对印尼出口比上一年猛增了 48%,到 1960 年更比 1958 年猛增 126%。1964 年日本与印尼、马来西亚、新加坡、泰国、菲律宾五国的贸易总额,为 1954 年贸易总额的 2.8 倍。

在成功开拓东南亚市场的同时,随着关贸总协定的签订,日本成功打开了西方(主要是美国)的市场大门。在 1954 年,日本对美国出口只有 2.79 亿美元,但是到 1960 年,在短短的几年内,日本对美出口增加至 11.49 亿美元。这使得日本对美贸易严重逆差的状况得到了相当程度的改善。1959 年,日本对美贸易逆差额仅为 5 000 万美元,而其余年份一般都在 2.5 亿美元以上^[11](第 903-906 页)。日本国际收支状况的好转,为它战后的经济腾飞提供了良好的金融保障。日本的轻工业制品像潮水般地涌向美国市场。1955 年美国从日本进口的工业制品数额占其总进口额的 7.6%,到 1960 年,该百分比上升至 15.4%^[12](第 1956-1960 页)。

从入关后的第二年,即 1956 年开始,日本接连出现了几次经济“景气”现象,从而使日本迅速成长为世界经济巨头,到 1968 年就成为资本主义世界仅次于美国的第二大经济强国。在日本迅速发展的同时,日美同盟关系得以巩固的发展。日本在政治上和外交上一直紧紧追随美国,在冷战中牢牢站在美国一边,并成为美国的忠实盟友。

然而,艾森豪威尔的对日经济复兴政策也是有代价的。美国一旦向日本打开了市场的大门,美国市场上的日本轻工业制品越来越多,终于在 1965 年美国对日贸易第一次出现逆差现象。而且,自 1965 年以后,美国对日本的贸易逆差额愈来愈大。随之,美国国内要求对日本产品采取强硬措施的呼声愈来愈高,贸易保护主义势力也愈来愈强大,以至于在美日之间爆发经济贸易战成为家常便饭。

造成这一后果的原因在于美国政策制定者思维中强烈的冷战色彩及安全利益压倒经济利益的特点。在冷战时期,对于国家安全的考虑支配着美国对外政策,国家安全政策成为多数美国领导人的主要考虑。对于这个时期的美国外交政策,美国学者曾经明确地指出:“整个 50 年代与 60 年代都是十分显著前后一致的,不论那个党当政,外交政策的基石确实都是遏制共产主义。”^[13](第 23 页)正是这种过分强调安全利益而忽视国家经济利益的做法,使得美国的经济政策严重被其在太平洋地区的安全利益所制约。这也为后来美日六、七十年代的严重经济摩擦埋下了导火索。

[参 考 文 献]

- [1] U.S. Department of State. 1985. *Foreign Relations of the United State (hereafter FRUS) 1952—1954*, Vol. XIV. Washington D. C.: Government Printing Office.
- [2] Eisenhower to Secretary of State, memo, June 1, 1954, *Papers of Gabriel Hauge*. Abilene: Eisenhower Library.
- [3] U.S. Committee on Foreign Affairs. *U. S. Policy in Far East, 1951—1956*, V. 18 Part 2. Washington D. C.: Government Printing Office.
- [4] U.S. Department of State. 1993. *FRUS, 1955—1957*, Vol. XXIII. Washington D. C.: Government Printing Office.
- [5] U.S. Department of State. 1983. *FRUS, 1955—1957*, Vol. XXI. Washington D. C.: Government Printing Office.
- [6] Dingman, Roger. 1993. “The Dagger and the Gift: The Impact of the Korean War on Japan”, *Journal of American-East Asian Relations* Spring.

- [7] A kira, Iriye & Warren I. Cohen. 1989. *The United States and Japan in the Postwar World*. Lexington: The University Press of Kentucky.
- [8] Uchino, Tatsuro. 1983. *Japan's Postwar Economy: An Insider's View of Its History and Its Future*. New York: Kodansha International LTD.
- [9] U. S. Department of State. 1972. *FRUS, 1952—1954*, Vol. 1. Washington D. C.: Government Printing Office.
- [10] [日] 吉田茂:《十年回忆》第 4 卷, 北京: 世界知识出版社 1965 年版。
- [11] U. S. Department of Commerce. 1975. *Historical Statistics of the United States*, Part2. Washington D. C.: Government Printing Office.
- [12] Department of Commerce. 1961. *Trade of the United States with Japan*. Washington D. C.: Government Printing Office.
- [13] 陈奉林:《冷战体制下的日本和东南亚》, 载《辽宁大学学报》1997 年第 5 期。

(责任编辑 桂 莉)

US-Japanese Economic Policy during Eisenhower Era

Xu Jianhua

(Social Science Department, Shenzhen University, Shenzhen 518060, Guangdong, China)

Abstract: The US-Japanese economic policy during Eisenhower era stressed, in the main, helps Japan to open up overseas market in order to achieve economic recovery. This policy was an inevitable outcome of the American East Asia containment strategy and was strengthened by the economic crisis in Japan as the Korean War logging to epilogue. The policy had different priorities in different periods. US focused on driving Japan to develop markets in Southeast Asia firstly. But with the out breaking of economic crisis in Japan, US paid a good deal of attention to western markets, while promoting Japan into the GATT. As a result, the policy brought Japanese economic revival and developed the American-Japanese union in the post-war era. But its negative influence has laid down the blasting fuse after US and Japan serious economic friction.

Key words: Eisenhower era; US; Japan; economic revival