

美国对外关系

(内部参考资料)

12

战后美国对日经济政策

南京大学历史系近现代英美对外关系研究室

一九八〇年四月

说 明

《美国对日经济外交政策(1945—1965)》一文根据日本国际文化会馆日美关系研究计划委员长高木八尺主编的《日美关系的研究》(东京大学出版会,1968年)上册译出。《七十年代美国对日政策》一文据《国际问题》(日本国际问题研究所,1977年1月号)译出。本文由高兴祖同志译、葛尚德同志校,英文注释是由单雪康同志翻译的。

目 录

美国对日经济外交政策 (1945—1965)

前言	(1)
第一章 占领第一时期 (1945—1947)	(2)
1. 背景	(2)
2. 占领初期经济政策的趋势	(7)
3. 非军事化政策	(10)
甲 赔偿	(10)
乙 整肃财界	(17)
丙 解散财阀和反垄断政策	(18)
丁 劳动立法和工会运动	(21)
戊 农地改革	(25)
4. 一般经济政策	(29)
甲 直接统制	(30)
乙 贸易和海运	(33)
丙 财政金融政策	(37)
丁 援助和导入外资	(39)
第二章 占领第二时期 (1948—1951)	(43)
1. 1948年的日本经济和占领政策的转变	(43)
2. 非军事化政策的转变	(45)
甲 赔偿	(45)
乙 整肃财界	(46)
丙 经济力量集中排除和反垄断政策	(48)

丁	劳动立法和公会运动·····	(49)
戊	农地改革·····	(51)
3.	一般经济政策·····	(53)
甲	财政金融政策·····	(53)
乙	直接统制·····	(56)
丙	贸易和海运·····	(56)
丁	援助和导入外资·····	(60)
第三章	独立后的日美经济关系 (1952—1965) ·····	(63)
1.	概述·····	(63)
2.	占领时期经济政策的修改·····	(69)
甲	赔偿·····	(69)
乙	反垄断政策·····	(71)
丙	劳动立法和工会运动·····	(74)
丁	农地改革·····	(79)
戊	偿还援助问题·····	(80)
3.	美国对日经济外交政策·····	(82)
甲	通商政策·····	(82)
乙	日本对共产党国家的贸易·····	(95)
丙	援助和资本转移·····	(97)
结束语	·····	(103)
七十年代美国对日政策——回顾与前瞻	·····	(114)
前言	·····	(114)
一、七十年代对日政策的演变	·····	(117)
二、舆论、宣传工具和院外活动	·····	(125)
三、弥补通讯报道的差距	·····	(133)
结束语	·····	(136)

美国对日经济外交政策

(1945—1965)

前 言

战后日美经济关系史可分为三个性质各异的“时代”，首先以1952年旧金山和约为界分为占领时代和独立时代。在占领时代，所谓日美经济关系是以美国的占领政策和日方对这种政策的反应这种特殊关系为中心的，而进入独立时代以后，政治上的从属关系虽然没有一举消灭，但贸易、资本移动等通常的国际经济关系逐渐增加了重要性。占领时代又可以1947、48年为界分为前后二期。占领第一期是直接、间接大力推行非军事化政策的时代，第二期是把经济复兴政策作为最重要政策的时代。拙文打算以美方立场为重点来概述这种日美经济关系的变迁。

第一章 占领第一期(1945—47年)

一、背景

几乎与开战同时，在美国就开始研究应该怎样处理战后日本的问题了。其中虽然也有抹煞日本民族论^①那种极端的提案，但随着讨论的进展，为了达到确立持久和平的最终目的，冷静地考虑制订现实的对日政策的态度占了统治地位。这些战后对日管理方案大体上分为二个系统，这就是产业非军事化方案和民主化方案。

在第一种产业非军事化方案里包括各种各样的提案，从禁止军需产业的稳健的抑制方案到摩根索(H·Morgenthau)之流提出的除了最小限度的轻工业以外禁止整个工业生产、把日本拉回到后进农业国阶段的农业国化方案。预料在执行摩根索之流的农业国化方案时，日本人的生活水平将是仅能勉强达到悲惨的生存水平。但这个方案的支持者主张，作为过去侵略行为的代价，日本人理应受到这种程度的惩罚^②。

对于这种极端的工业压制方案，美国人中也有不少人批评它是不道德的或不现实的。例如原驻日大使格鲁(J·C·Grew)就诉之于美国人的人性，说“如果我们认为不应该对自己否定将来提高生活的希望，那么我们对日本人，不，无论对任何人也不应该否定这种希望”^③，同时认为如果实行这种方案，那么“将使五千万过剩人口……濒于饥饿……，造成不知道那一天会破裂的溃烂伤口”^④，说明农业国化方案的不现实性。哥伦比亚大学的佩弗(N·Peffer)教授对日

本更为宽大，认为西欧各国想使东方沦为殖民地，以经济上的关门主义对待日本的态度，也是以往日本对外侵略的原因之一，主张战后对于日本“应该给以购入工业生产所必需的原料的完全自由，和出售用这种原料生产的工业品的完全自由”⑥。

管理日本方案的第二个系统是所谓的民主化方案。抑制工业方案是使日本在军事上或经济上丧失力量以防止重新侵略，对此，民主化方案是想改造日本的社会机构，以抑制军国主义的东山再起。

民主化方案是把日本社会的一切领域作为对象的，作为经济方面的措施有：整肃财界、解散财阀、禁止垄断立法、振兴中小企业、奖励工会运动、制定劳动基准法、农地改革、税制改革、金融民主化等等以后成为第一期占领政策核心的各项政策⑥。

民主化方案虽然是一个有力的方案，但是对这个方案也不是没有反对的。反对论的根据之一是耽心强制进行改革反而会引起日本人的反感，结局使日本人“团结在最极端的军国主义者之下，也许会撵到公众性的反抗运动方面去”⑦。反对论的其他论点有强制进行民主化违反民族自决原则；由于同盟国精通日本语言、习惯的人为数很少，这种方案是行不通的等等。而且美国人以外的盟国人士，特别是在东方人士中，也有害怕以美国为中心的社会改造政策结果将会堕落为伪装的帝国主义的⑧。

可是，尽管有种种反对，舆论界关于战后对日政策的主流，必然以某些形式和这二种想法连结起来。民主化方案得到相当广泛阶层的支持，赞成从日本的非武装化直到禁止直

接军需产业的生产，即赞成产业非军事化方案的人也很多，而且即使是格鲁大使和佩弗教授那样的日本通对必须给日本军国主义一次毁灭性的打击，也是没有异议的。

美国政府内部准备制订战后对日政策是从1942年开始在国务院、陆军部、海军部等各个部门进行的。这个阶段实际情况是各部门所属的少数专家召开非正式会议，交换情报和意见。可是到1944年，国务院、陆军部、海军部设立三个部门的联合协调委员会（SWNCC），对日政策的起草机构就一元化了，政策的制订，也以当时国务院远东局长格鲁为中心，取得了迅速进展。到雅尔达会议举行的1945年1月，战后对日政策的基本方针大体上就确定下来了。

1945年7月波茨坦会议以后发表的同盟国对日管理方针，是把严格的军事、经济限制和广泛的制度改革结合起来的。关于经济部分，在剥夺领土之外提出了占领内地主要据点、禁止军需产业、整肃军国主义分子、改革或废除不民主的制度、实物赔偿等各种政策。

美国占领政策的大纲是在战争结束后不久制订的二个基本文件《对投降后日本的暂定政策》⑨（以下简称《对日暂定政策》）和《对盟国最高司令官占领管理投降后日本的暂定基本指令》⑩（以下简称《暂定基本指令》）中说明的。这二个文件共同的最高目标是防止日本重新进行侵略。《暂定基本指令》规定：“同盟国管理日本的最终目的是在任何情况下保证日本不再成为世界和平和安全的威胁，而且创造条件使日本不久能成为负责任的和平国家参加国际社会”。

为了达到这个目的准备实行的各种政策可以大致分为二组，即削减日本实行战争或准备战争的能力的政策，和削弱

日本社会中的军国主义、扶植和平主义的政策。

削减军事力量的政策不仅仅是解除武装，而且包括范围广泛的产业统制，如“禁止以军队或军事设施的装备、配套或使用为目的的一切生产……”，“拆除其价值主要在于准备战争的产业”，“禁止以扩大进行战争的能力为目的的专门研究及教育”，“限制重工业的规模及性质”，“限制商船队”等等。赔偿在这个阶段已经可以认为是直接的非军事化计划的一环了。

另一方面，以抑制军国主义和促进和平为目的的各种政策大致分为：（1）对同过去的侵略有牵连的人与组织的惩罚政策，和（2）削弱旧统治阶级的力量、扶植与其对抗的各种势力的民主化政策。在经济方面的各种措施中，剥夺旧有领土、接收在外财产、赔偿、停止支付军人抚恤金等等，包括在前一种政策中；解散统制团体、禁止加入国际卡特尔、废除限制竞争的法律和行政措施、撤销工会运动的法律障碍、恢复劳动保护立法等等，包括在后一种政策中。而开除“公职”和排除“控制个人事业的大集中”等则和两种政策都有关系。关于农地改革虽然没有具体提到，但是在奖励“许可广泛地分配所得和生产、商业手段所有权的政策”的所谓《基本指令》的方针中，可以理解是当然包括农地改革的。

将来的日本被允许有何种程度的工业对日本人来说是一个重大问题。战争结束时，一般如《美国新闻与世界报导》杂志（1945年8月）所报导的那样，将来的日本经济“也许主要是由农业、纤维工业和不能转变为军用的轻工业组成”，^⑪摩根索式的工业控制政策或将实行，这样的推测是很有力的。可是两个基本文件对这个问题都没有提出具体的设

想。只是关于防止侵略的目的，削减战争力量和肃清军国主义二种手段具有这样的性质，即任何一种手段如果完全实现了，那么另一种手段就成为不必要的了。虽然意识到这一点，但《暂定基本指令》却命令盟军最高司令官使日本人周知，“日本将来的生活水平，关键在于日本究竟在何种程度上彻底地肃清军国主义的野心，其人力资源、天然资源是否完全用于建设和平生活，在经济、财政、金融各方面是否实行适当的统制，而且在于同占领军及其本国政府是否合作之上”。

《暂定基本指令》又在上述赔偿支付之外，提出“(1)避免过份的经济穷困，(2)适当而且公平地分配能够利用的物资，(3)满足占领军必需的各种要求”等经济目的，要求盟军总司令命令日本政府实行扩大生产的政策，对经济活动实行统制，努力避免通货膨胀。在日本政府若不努力采取适当措施时，总司令部就要对日本政府发布具体的指令。

注 释

- ① 安德鲁·罗思，《在日本的困境》（波士顿，1945年版），第123页。
- ② 关于这一派的主张，见威廉·C·约翰斯通，《日本的前途》（伦敦，纽约，多伦多，1945年版），第59页；劳伦斯·H·巴蒂斯蒂尼，《日本和美国：从最早期直至现在》（纽约，1954年版），第138页；威尔弗雷德·弗莱谢尔，《怎样对付日本》（纽约花园城，1945年版），第126页。
- ③ 利兰·M·古德里奇和玛丽·J·卡罗尔编，《美国对

外关系文件》，第六卷（波士顿，1945年版），第186页。

- ④ 约瑟夫·C·格鲁，《好的与坏的日本——前使者对日本人物与和平计划关系的分析》，《美国新闻与世界报导》，1944年1月7日，第32页。
- ⑤ 纳撒尼尔·佩弗，《远东和平的基础》（纽约，1942年版）。
- ⑥ 最强烈主张民主化方案的，也许是安德鲁·罗思。民主化方案在约翰思通前引书，第129—130页，和弗莱谢尔前引书，第125—129页中有介绍。
- ⑦ 佩弗，前引书，第136页。
- ⑧ 弗莱谢尔，前引书，第27—28页，第129—130页。
- ⑨ 最初对投降后日本的政策，后来这一文件向远东委员会提出，经过若干修正，1947年，作为盟国对投降后日本的基本政策通过。还有，《对日暂定政策》也译作《投降后初期的对日方针》。
- ⑩ 日本投降后给盟军总司令占领和控制日本的最初的基本指示。
- ⑪ 《日本人的前途：盟国面临的困难》，见《美国新闻与世界报导》，1945年8月24日，第16页。

二、占领初期经济政策的趋势

占领日本名义上虽然是整个盟国的事业，但实际上决定政策几乎全由美国独断独行。有关占领的二个基本文件，在同盟国方面设立对日政策决策机构以前，是美国从单独的立场准备，并委托麦克阿瑟司令部实施的。以后虽然设立了作

为咨询机构的对日理事会和作为决策机构的远东委员会，但美国在整个盟国意见不一致时，可以单独判断，实行政策决定，实施政策的细则由东京的盟军总司令部决定，因此这些国际机构在决定对日政策时几乎没有什么影响力。

从战争结束到1947年末占领第一期，占领军经济政策的特点是大力推行非军事化的各项政策。到1947年，虽然出现了修正最初政策的动向，但正式修正是进入1948年以后的事。占领第一期的另一特点是尊重《暂定基本指令》中“盟军最高司令官对日本经济复兴或加强日本经济不负任何责任”的条款。

战争结束后几个月中，占领军专心于解除日本军队的武装。解除留在日本本土二百万以上军队武装的工作在1945年底以前完成了，撤回号称六百万的在外军人和平民的工作也从10月初开始了。没收一切武器，其大部分变成了废铁。军需工厂被关闭了，军事研究中止了。

9月末，公布了《对日暂定政策》，此外发出了几个声明和指令，表明了对日经济政策的大纲。可是，这些大纲在成为实际政策出现之前，必须对日本经济的实际情况进行更为稠密的调查。1945年末，先后来日本的各调查团，即波利赔偿调查团（*Pauley Reparations Mission*）、爱德华兹经济力量集中调查团（*Corwin Edwards Mission*）、多利埃战略轰炸调查团（*D'Olier Strategic Bombing Survey Mission*）等都是应这样的要求派遣的。

这些调查团中，对决定日本经济的未来方向最重要的调查团是波利赔偿调查团。该调查团1945年12月提出的中间报告建议除了维持“最低生活”所必须的以外，撤除一切生产

设备，内容是极为严厉的。

根据这些调查，1945年末以后，间接的非军事化政策开始着实实行。最初实行的是惩罚政策，即停止支付军人抚恤金，砍掉军需补偿，事实上没收领土和在外财产等。而且课征财产税也具有惩罚色彩。兼带民主化的集中排除和开除公职两项政策中惩罚色彩强烈的解散财阀和整肃财阀有关人员提前实现了。只有赔偿计划由于各国间为分配发生争执，及与经济复兴有关的美国政策的不明确，而仍然难以取得进展。

民主化政策方面，究竟把这种政策推进到何种程度，占领军或美国政府内部不少人意见不一致，实现这种计划需要相当的时间。可是，到1947年末，除了经济力量集中排除计划以外，也许可以说最初的占领设想大体上完全实现了。其主要内容是制定工会法和劳动基准法、农地改革、整肃财界、解散财阀、制定禁止垄断法等等。

在占领军当局竭尽全力实施以非军事化为目的的各项政策期间，日本经济复兴迟迟没能取得进展。不过从盟国方面的观点来看，日本国民在经济上尝尝某种程度的痛苦也许是值得欢迎的。事实上《对日暂定政策》明确写着，“日本的苦难是自己行为的直接归结，同盟国将不负修复其损害的责任”。

这样，由于认为复兴经济的责任应该专门由日本政府担负，占领军对日本经济的贡献最初只限于救济的性质。而且，救济也由于有发生“危及占领军，或妨碍军事活动的广泛疾病和民生不安”（《暂定基本指令》）之虞，才被许可的。不过由于这个条款被相当广义地解释了，所以每年

输入大量粮食，不久，以至于供应这种粮食的价款负担变成了一个問題。

在这整个期间，日本经济一直苦于恶性通货膨胀。为了制止通货膨胀的发展，虽然有对工资和物价的直接管制和财政、金融政策等间接对策，但是占领军要求日本政府两者併用以克服通货膨胀。可是直接管制由于占领军态度暧昧，日本政府软弱无力等等，而没能严格执行，财政、金融政策由于日本政府汲汲于弥补现状，没有不折不扣地严格执行占领军的命令而没有成功。

这样，随着经济混乱长期化，美国方面为了减轻财政负担，为了保证民主化政策的成功，逐渐加强了必须制订综合性的重建计划，以谋求日本经济的恢复和稳定的意思。

三、非军事化政策

甲 赔偿

1945年11月，美国派遣以爱德温·波利为团长的赔偿调查团去日本。调查团在日本逗留了几周以后，于同年12月末整理了一份关于“中间赔偿”的报告，而且在第二年即1946年末，向总统提出了“最终报告”。

波利使节团的建议带有强烈惩罚色彩。波利声明中有一节说，“四年前的今天，日本攻击珍珠港。美国大概决不会忘记这种攻击，而日本大概也决不会忘记这种攻击的结果”①，这很好的表明了建议的性质。波利声明虽然把“不可能重建军事力量”，和“把日本重建成经济上稳定、政治上无条件地支持民主主义的自主国家”②二点作为对日政策的主要目的提出来，但是贯穿赔偿计划的基调显然是前者。

支付各种赔偿的方法，主要是和这个目的联系起来进行研究的③。依靠提供劳动力进行赔偿，由于很多要求赔偿的国家拥有过剩劳动力是不行的。用生产品赔偿，则由于赔偿支付结束时日本将留下过剩设备，这是一个难点。没收库存商品的方案，则因为必须把这些商品作为抵偿进口生活必需品的出口品而排除了。以日本企业的股票和公司债作金融性的赔偿，既违反波茨坦宣言，况且结果也许会促进日本产业的发展而被拒绝了。

留下的方法是撤除机械、设备，没收商船，接收在外资产三种。波利大使推荐的这三种方式不仅仅是提供支付赔偿的财源，而且是希望具有战略上值得欢迎的效果，即削减日本的生产能力，进而削减实行战争的能力，割断日本本国和旧殖民地的联系，而且提高近邻各国的工业水平，使之能够对抗日本等等。

赔偿的各种方法中，撤除最重要的机械、设备的标准，和德国的情况相同，在维持“最低生活水平”所必需的以外不问军用、民用撤除一切机械设备。所谓“最低生活水平”，据波利大使说是指“不比日本占领各国的生活水平更高”④，因此最终建议的赔偿计划估计是非常严厉的。

在提出最终建议之前，波利大使提议实行“中间赔偿计划”。“中间赔偿计划”是不用进行充分调查，就可明显认为是过剩的设备，将立即撤除，根据这个方案，军需工厂的整个设备和重化学工业的大部分设备将被撤除。国务院、陆军部、海军部联合协调委员会1946年初向远东委员会提出了以波利方案为要点的《中间赔偿撤除方案》。由于委员会大体上同意了这个方案，《波利、联合协调委员会中间赔偿方

案》就变成了同盟国的正式赔偿方案了。

远东委员会的决定对各产业规定了认为维持最低生活所必需的生产能力估值的上限（“最大生产能力”），有超过它的生产力时，超过部分就认为是当然的过剩设备，要立即撤除。在被指定为准军需产业的钢铁、轻金属、金属机械、造船等七个部门中，“到现在的占领局面终了时或1949年10月1日，哪一个更早的时间”，不允许有超过这个“最大生产能力”的生产。^⑤当然直接军需产业设施全部撤除了，并禁止其重建。

把远东委员会方案同“波利中间赔偿方案”比较（第1表），没有包括在后一方案中的人造橡胶、人造石油等几种产业虽然作为新的赔偿对象，但是整个看来远东委员会的方案是宽大的。例如一年中“最大生产能力”水平的钢铁从二百五十万吨提高到三百五十万吨，工作机械从一万台到二万五千台，硝酸从一万二千五百吨到三万吨。

不过，这些数字都是暂定“最大生产能力”，不表示最终残留的生产能力。1946年末制定的波利最终方案的残留生产能力远比这些数字为小。例如钢块，远东委员会方案是三百五十万吨，对此波利最终方案是二百二十五万吨（过去最大生产额的百分之三十），工作机械是二万五千台对一万台（当时生产能力的百分之三十弱），苛性苏打是八万三千吨对四万四千吨（生产能力的三分之一），至于生铁对远东委员会方案的二百万吨，只允许五十万吨（生产能力的百分之十多一点）。对镍、轴承、人造橡胶、人造石油、焦油、酒精、赛璐珞等，建议撤除整个生产设施。实行这种方案时，日本显然一下子沦落到原始的农业国地位去了。^⑥

第1表 各种初期赔偿计划建议的残留能力

产 业	单 位	(1) 1947年的生 产能力	(2) 波 利 中 间 案	(3) FEC * 中 间方案	(4) 保证生 产能力	(5) 波利最终 方案	(6) SWNC C**最 终方案
生 铁	千 公 吨	3,600		2,000	800	500	2,000
钢 块	"	6,400	2,500	3,500	2,000	2,250	3,500
延 压	"	4,200		2,775	—	1,500	2,650
工作机械制造	台	36,970	(c)18,485	(a)27,000	7,500	10,000	25,000
滚珠轴承 (1943—44年价格)	千 日 元	91,818	0	(a)32,500	—	0	32,500
电解苛性苏打	千 公 吨	129	19 工 厂	83	—	44	83
硫 酸	"	4,756	0	3,500	3,000	—	3,510
氯		—	—	75	28	40	—
苏 打 粉	千 公 吨	493	—	630	207	300	493
人 造 橡 胶	"	1	—	0	0	0	0
人 造 石 油	千 升	(b)24,480	—	0	0	0	0
主要配式火 力发电	千 K W	2,273	(c)1,136	2,100	1,000	2,000	1,906