

---

---

# 日本对华关系正常化决策过程再探讨

王新生

**内容提要：**两次“尼克松冲击”不仅为日本的对华关系正常化提供了可能性，而且也使中日关系正常化产生了必要性。田中角荣首相在没有获得中方在日美安全条约、台湾、战争赔偿等问题上的具体意向之前，难以下决心进行日中之间有关邦交正常化的谈判。作为实业家出身的政治家，田中尤其重视经济方面的利益，甚至比中国政府更注重“政治解决”两国邦交正常化问题。虽然田中将日中邦交正常化课题的政策制定委托给外务大臣大平正芳及外务省少数精英官僚，但始终起到主导性作用。日本的对华关系正常化决策过程，具有鲜明的首相决断型和利益驱动性特征及理念。

**关键词：**对华关系正常化 田中角荣 决策过程 首相决断型 利益驱动性

**作者简介：**王新生，北京大学历史学系教授，博士生导师。

**中图分类号：**D822.3 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-7874 (2014) 04-0001-20

近些年来，在中国学术界出现了对1972年中日邦交正常化给其后中日关系带来的负面影响的批判性反思。例如，有学者写道：“由于日本保守政治势力拒绝侵略战争责任的谢罪、赔偿，两国签订‘和平条约’的‘法律解决’不可能实现；经过日本的超党派外交、情报战活动和‘遭遇激战’式的政府间谈判，两国达成了回避‘日华和约’和日美安保体制之‘政治解决’的‘联合声明’。既然不能革除日美同盟对华敌视和美国庇护下日本对华蔑视的冷战政治属性，历史连续性结构也就决定了中日关系仍然不正常的周期性恶化特征。”<sup>①</sup>

尽管有日本学者认为，在日中邦交正常化的谈判中，中国方面做出更多的让步，例如战争状态的结束以“不正常状态宣告结束”表述、删除“赔偿要求权”中的“权”字、日台断交也是按照日本希望的方式实施、联合声明

---

① 刘建平：《中日邦交正常化谈判的过程及其国际政治学意义》，《开放时代》2010年第7期。

没有涉及《日美安全条约》和“台湾条款”等<sup>①</sup>，但在日本也有批判性评价日本政府邦交正常化政策的声浪。早在上世纪90年代，前日本外交官冈崎久彦就认为，日本在日中邦交正常化时抛弃台湾，致使日美协调出现混乱，给予中国各个击破的机会；中岛岭雄更是批评说，在当时中苏对立之际，日本未能迫使中国让步，反而抛弃台湾，田中政府的日中邦交正常化是落入中国圈套的“拙速外交”。<sup>②</sup>

客观地讲，上述国际政治学式的结论并非客观、准确的历史性定位。在当时的国际背景下，通过“政治决断”解决邦交正常化问题是中日两国领导人的高度政治智慧和果断行动，虽然也有遗留问题影响至今，但更多的是后来主客观环境发生巨大变化所致。尽管如此，中日邦交正常化的决策过程仍然值得研究，特别是随着近些年外交档案的公开以及当事人回忆录或日记的出版，增加了重新探讨的必要性。

所谓决策过程，是指政治权力者在政策提出、政策决定、政策实现、政策评价等阶段的系列互动行为，从方法论上讲是一种政治过程模式，即“包括参与政策决定的每个个人的谋略相互作用的产物”。具体地说，不同地位上的不同的人参与具体的政策决定时，其结果也不同。其次，决策者关心的事情包括国家安全保障利益、组织利益、国内政治利益和个人利益等，在各个成员利益关系的相互作用过程中，参与决策者各自在组织内的地位权限和有效使用其权限能力是两个重要因素。另外，政策决定不限于政府内的政治过程，有时因性质不同，政府外的成员也会起到不亚于政府内成员的重要作用。<sup>③</sup>

本文通过对中日邦交正常化时期日本内阁为主要的政治权力者在该项政策决定过程各个阶段的行为及其互动进行梳理，在阐明历史事实的同时，概括其决策特征及其理念。

## 一 国际格局的变化与政策提出

伴随着时代的进步与发展，民间交往在国与国之间交往中的地位日益提

① 毛里和子『日中関係史』、岩波書店、2006年。

② 岡崎久彦・中嶋嶺雄『日本にアジア戦略はあるのか』、PHP研究所、1996年。

③ 参见佐藤英夫：《对外政策》，王晓滨译，北京：经济日报出版社，1990年，第29～31页。

高,研究民间交往的历史和作用,成为中日关系史研究的重要课题。近些年来,国内学术界对民间交流在中日邦交正常化过程中的作用,涌现了很多积极评价的成果<sup>①</sup>。但值得注意的是,也出现了一些保留意见,认为尽管民间交往对两国间友好尤其是对日本人民了解中国起到重大作用,但只是“积累”和促进的作用,真正起决定性、直接作用的是中国政府和国际环境。<sup>②</sup>客观地讲,其观点具有相当说服力,日本对华关系正常化的决策过程更加印证了这一点。也就是说,结束越南战争及应对苏联压力导致的美国对华政策变化,是日本提出对华关系正常化政策的基本因素,即此时的政策提出才具备了现实性。

尽管如此,至少进入20世纪50年代以后,历届日本政府均表现出对华关系正常化的动向。因为对缺乏近代工业所需几乎所有资源与能源、以加工贸易立国的日本来说,难以想象断绝与中国大陆的经贸关系。即使在旧金山对日媾和会议后的占领即将结束时期,吉田茂首相1951年10月在国会答辩时强调指出,“我不曾对杜勒斯承诺承认国民政府”,“在对待中共问题上,毫无疑问,应抛开意识形态,从现实外交的角度出发自主决定。如果从通商贸易角度考虑现在的对中共关系,我认为根据中共态度如何,日本可以在上海设立驻外办事处”,在承认哪一个中国政权问题上采取了暧昧的态度,甚至明确提出“日本现在有选择媾和对手的权利,在行使这个权利时应考虑客观环境和中国的形势,对中国与日本的未来关系不能轻率做出决定”。<sup>③</sup>实际上,吉田茂清楚地知道,在当时的国际环境下,日本不可能与中华人民共和国建立正常关系,此番言论恐怕在很大程度上是以此为条件诱使美国和台湾当局做出更多的让步。

在接下来的鸠山一郎内阁时期,以自主外交为方针,不仅中日民间贸易获得发展,而且政府间关系有所进展。受其影响,1958年3月,中日签订第四次贸易协定,协定正文确定双方以“民间”身份互设常驻贸易代表处,附属备忘录认可贸易代表处有“升国旗的权利”,同时也准许代表处成员享受准

① 譬如武寅:《论民间交往在中日关系史上的地位》,《日本学刊》2014年第1期;宋伟宏、滕飞:《日本民间友好团体在中日关系中的重要作用》,《日本侵华史研究》2013年第3期;杨柏江:《中日民间交往的形势与任务》,《东北亚学刊》2013年第5期。

② 参见陈景彦:《正确评价民间交往对中日邦交正常化的作用》,《社会科学战线》2004年第4期;王雅丹:《中日邦交正常化不是“民间交流”水到渠成的结果》,《世界知识》2012年第23期。

③ サンケイ新聞社『改訂特装版・蒋介石秘録(下)日中関係八十年の証言』、サンケイ出版、1985年、485頁。

外交官的安全保障和使用密码等权利。但因当时的岸信介首相将外交目标放在修改《日美安全条约》上，所以在对华关系上采取了倒退的政策。“长崎国旗事件”不仅断绝了两国之间的各种往来，而且招致中国政府对岸信介内阁的大规模批判。

1960 年，池田勇人内阁提出著名的“国民收入倍增计划”，将经济增长极大化作为政策目标，很自然地积极发展与中国的经贸关系。1962 年 5 月，池田首相在政府举行的最高出口会议上决定“扩大与共产党国家的贸易”，甚至在外务、通产、大藏三省的事务次官会议上批准对中国实施“与西欧同样的延期付款出口”。同年 11 月，《中日综合贸易备忘录》签署，据此开展的贸易活动被称为“备忘录贸易”，也称 LT 贸易，“LT”取自签字人廖承志和高碕达之助两人名字的首个字母。1963 年 6 月，仓敷公司与中国签订成套设备买卖的合同，池田内阁同意通过日本输出入银行的贷款对该设备出口提供延期付款。另外，在池田执政时期还实现了互派记者、互设贸易联络处等事项。但因中美关系的紧张和台湾方面的反对，正如 20 世纪 90 年代担任首相的宫泽喜一评价池田内阁业绩那样：“池田内阁收拾了 1960 年安保的混乱局面，并通过收入倍增计划开辟了日本成为经济大国的道路，但没有解决冲绳归还和中国问题。”<sup>①</sup>

战后执政时间最长的佐藤荣作，最初也将改善日中关系放在第一位。1964 年 5 月，佐藤以内阁成员的身份秘密会见了当时在日本访问的中国国际贸易促进委员会主席南汉宸，并表示如果掌握政权，将为改善日中关系尽最大努力，同时还表示“政经不可分”原则的主张。<sup>②</sup>佐藤在其上台后第一次会见记者时明确指出，“中共问题是当前日本外交的基本问题，也是寄予佐藤内阁的重要课题”，日本国民对蒋介石在战后所实行的宽大政策表示感谢，但政府却不能以“感情”来处理日中关系。<sup>③</sup>然而，1965 年 1 月的访美，使佐藤首相不仅意识到围绕中国问题的“国际形势发生了重大变化”，“美国比以往更加关心亚洲问题，并努力去解决它”，而且充分体会和认识到美国“防止中共入侵邻近地区的政策”。<sup>④</sup>因而，其态度立刻发生较大的变化，将外交目

① 宫泽喜一『戦後政治の証言』、読売新聞社、1991 年、132 頁。

② 参见田桓主编：《战后中日关系史 1945～1995》，北京：中国社会科学出版社，1996 年，第 217 页。

③ 『朝日新聞』1964 年 11 月 11 日。

④ 嶋本剛士『日本外交史・6・南北問題と日本』、三省堂、1984 年、83 頁。

标转移到冲绳归还问题上，并导致中日关系的发展遭到挫折。

1971年的两次“尼克松冲击”不仅为日本的对华关系正常化提供了可能性，而且也使中日关系正常化产生了必要性。因为同年7月16日美国突然宣布尼克松总统计划访问中国，接着在8月15日尼克松总统宣布“新经济政策”，美元与黄金脱钩，同时对日本加大压力，表示如果不签订日美政府间贸易协定，美国不仅单方面实施纺织品贸易限制措施，而且还要对汽车及彩色电视机等其他日本产品实施进口限制。实际上，两项对日本产生极大冲击的决定，在很大程度上是美国政府对佐藤内阁迟迟未能解决日美纺织品贸易纠纷的报复性措施。因为在解决冲绳行政权回归日本的过程中，1969年3月，佐藤首相暗中派京都产业大学教授若泉敬作为私人密使前往华盛顿，就冲绳归还与解决纺织品贸易纠纷问题试探美方的意图，甚至与美国总统国家安全事务助理基辛格起草了紧急状态下冲绳美军可以带入或储藏核武器以及日本采取对美出口纺织品限制措施的秘密协商议事录。同年11月17日，佐藤荣作首相访美，与美国总统尼克松进行三次会谈，分别就包括冲绳在内的东亚安全问题、纺织品贸易问题交换了意见。在第一次会谈后，佐藤首相与尼克松总统进入总统办公室旁的小房间，两人在两份秘密协商议事录上签了字。<sup>①</sup>第三次会谈后，日美发表共同声明，其内容包括坚持《日美安全条约》、韩国及台湾的安全对日本极其重要、在不损害美军基地功能的前提下1972年归还冲绳等。尽管1971年6月日美正式签署《归还冲绳协定》，但双方解决纺织品贸易纠纷是在同年10月。

具体地说，由于《日美安全条约》的存在，战后日本的外交与安全政策在很大程度上处在美国的影响甚至控制之下，因此，中美关系的缓和就为中日关系正常化创造了条件。另一方面，“新经济政策”的主要目的是迫使日元升值，以解决日美贸易严重失衡问题，但其结果推动日本寻求新的市场和能源、资源来源地，而具有辽阔领土和众多人口的中国自然成为其对象。正因如此，1971年8月，很早以前就积极推动日中关系正常化的三木武夫与到日本参加松村谦三葬礼的中国中日友好协会副会长王国权会谈。同年9月，以藤山爱一郎为团长的日本促进恢复日中邦交议员联盟访华团到达北京，与中日友好协会发表共同声明，确认日中邦交正常化四原则，即中华人民共和国

① 藤本一美·宗像優編『戦後日本政治ハンドブック・第三巻・高度成長の政治（1965～1974年）』、つなん出版、2006年、153～154頁、86頁。

是代表中国人民的唯一合法政府、台湾是中华人民共和国领土不可分割的一部分、应废除非法且无效的“日台条约”、应恢复中华人民共和国在包括联合国安理会在内所有机构的合法权利等。<sup>①</sup>

在地方自治体中，1971年6月，冈山县议会首先表决了恢复日中邦交正常化的决议，到10月日本全国已有20个府县通过相同的决议，其他26个县也通过了恢复邦交的“意见书”，另外，包括横滨、京都、名古屋、神户在内的市町村也通过了相同的决议。财界从通过中国市场推动经济发展的立场出发，也开始推动日中恢复邦交的活动。1971年4月，经济同友会木川田一郎发表《代表干事所见》文章，提出应努力推动日中两国交流的发展。<sup>②</sup>与此同时，包括木川田在内，“经团联”副会长岩佐凯美、“日经联”总理事今里广记等财界七人，在东京会见正在访日的中国体育代表团副团长王晓云。即使过去拒绝“贸易四原则”（即拒绝与援助韩国和台湾、在韩国和台湾投资、为美国制造武器弹药、美国合办企业或子公司的工商企业进行贸易往来）的三菱重工、石川岛播磨重工、川崎重工、日立制作所、新日铁等大型企业也断绝与中国台湾、韩国的经济关系而转向中国大陆。从决策者特别重视舆论一致的日本政治文化角度看，上述动向就为对华关系正常化的政策提出奠定了社会基础。

特别是1972年2月美国总统尼克松访华，中美发表联合公报，进一步推动了日本政界对恢复日中邦交正常化的积极性。同年4月，三木武夫访华并与中国政府总理周恩来会谈。与此同时，社会党、民社党、公明党代表团相继访华，了解中国恢复邦交正常化的原则。在自民党总裁选举前夕，田中角荣、大平正芳、三木武夫等三位候选人达成政策协议，即通过政府间谈判与中华人民共和国恢复邦交正常化。7月7日，田中首相在第一次内阁会议后发表了“迅速与中华人民共和国恢复邦交正常化，在激烈变化的世界形势下大力推进和平外交”的谈话。<sup>③</sup>

尽管如此，在具体负责制定外交政策的外务省内部尚未形成统一意见。虽然亚洲局中国课课长桥本恕在1972年4月17日提出的《中国政策纲要方案》基本接受中国提出的“复交三原则”（即承认中华人民共和国为中国唯

① 石丸和人·松本博一·山本刚士『戦後日本外交史・II・動き出した日本外交』、三省堂、1983年、214～215頁。

② 『毎日新聞』1971年4月25日。

③ 井上正也『日中国交正常化の政治史』、名古屋大学出版会、2010年、503頁。

一合法政府、充分理解且尊重台湾是中华人民共和国一部分的主张、中日邦交正常化后“日台条约”失效),甚至主张重新解释1969年11月《日美联合声明》中的“台湾条款”(即“维持台湾地区的和平与安全对日本的安全是极其重要因素”)以及《日美安全条约》中的“远东范围”(即“大体上为菲律宾以北、日本及其周围地区,也包括韩国及‘中华民国’统治下的地区”),但外务省的主流观点不仅继续保持“台湾条款”和“远东范围”的原有政府见解,而且强烈反对以废除“日台条约”为前提的日中邦交正常化谈判。<sup>①</sup>

外务省的上述消极态度,显然受到执政党内部亲台派国会议员的影响,因为在自民党内部,为数不少的国会议员强烈反对以“抛弃”台湾的形式实现对华关系正常化。由此可见,虽然日本国内形成了对华关系正常化的社会舆论,但在具有组织内地位权限以及有效使用其权限能力的决策者内部仍然存在相当的分歧,从而增加了政策决定的难度。

## 二 中国放弃赔偿与政策决定

尽管外交政策的制定过程有别于国内政策,不仅参与的政治主体较少,而且行政机构可以事先行为,但在议会内阁制下仍然需要获得执政党内部的认可或谅解。因此,顾虑佐藤首相的态度以及对中国的政策不太了解,在自民党总裁选举前后,田中角荣在日中邦交正常化问题上较为消极,只是为获得总裁选举的胜利,才明确提出将日中邦交正常化作为自己的政策纲领。田中担任通产大臣后,对其进行采访的新闻记者发现“唯有在中国问题上,这位重量级大臣是慎之又慎”<sup>②</sup>。“田中目前致力于通产大臣的工作,以中国问题为代表,凡是涉及佐藤继承人问题的言行,田中一概回避,而是倾注全力支持末期的佐藤内阁。”<sup>③</sup>在1972年2月27日的众议院预算委员会会议上,针对有关日中邦交正常化的质询,田中也只是做出一般性表态:“我一直认为,我们对中国大陆添了很大的麻烦。添了麻烦是事实,日中邦交正常化的第一步,就是对添了很大麻烦这件事进行诚心诚意的道歉,这是个大前提。

<sup>①</sup> 参见日本外务省公开档案(2005-301)、(2005-98),转引自:井上正也『日中国交正常化  
の政治史』、494~495页。

<sup>②</sup> 『新潟新聞』1971年7月9日。

<sup>③</sup> 『新潟新聞』1971年10月28日。

无论现在和将来，这个前提都不会改变。”<sup>①</sup>即使到1972年7月4日，针对日本国际贸易促进会就日中关系向四位总裁候选人提出的问题，大平、三木明确回答希望尽快实现正常化，而“田中直到最后，对于日中恢复邦交都不松口。他决定日中恢复邦交，是在总裁选举之前”。<sup>②</sup>

在自民党内部，三木、大平、中曾根三个派系首脑均主张日中邦交正常化，“大平正芳、三木武夫是彻头彻尾的亲中派，日中恢复邦交是他们的夙愿，田中对他们采取怀柔政策，赞同了他们的主张”<sup>③</sup>。中曾根则明确指出：“最后，以恢复日中邦交正常化为条件，我支持田中先生参选，同时谢绝参加自民党总裁选举。”<sup>④</sup>1972年7月2日，田中、三木、大平三派终于就中国问题达成如下政策协议：“鉴于摆脱冷战时代的世界潮流，我们将在和平共处精神的指导下，积极致力于国际紧张局势的缓和。现在，日中邦交正常化是全国性的舆论话题，我们将通过政府间交涉，和中华人民共和国缔结和平条约。”<sup>⑤</sup>

尽管在首次内阁会议后田中首相表示努力促进日中邦交正常化，但桥本恕却发现田中对中国的态度与大平有很大不同：“大平对中国有一种深深的赎罪感”，田中对中国的态度“很冷淡”。<sup>⑥</sup>即使公明党委员长竹入义胜受到中国邀请并于1972年7月25日访华，出发前会见大平和田中，希望得到政府的授权以便在访华期间与中方讨论邦交正常化相关问题，大平给予敷衍搪塞，而田中首相则说：“竹入君，我刚刚当上首相，如果马上着手日中问题的话会遭到台湾派的强烈反对，田中内阁就会垮台。我现在没有精力考虑日中问题，也不想采取任何行动。”无可奈何的竹入只好退而求其次，提出“请你亲笔写个字条，就说我和你是亲密的朋友”。田中首相毫不犹豫地拒绝道：“这可不行，会让中方是误认为你是我的代理。”<sup>⑦</sup>实际上，田中在没有获得中方在《日美安全条约》、台湾、战争赔偿等问题上的具体想法之前，难以下决心进行日中之间有关邦交正常化的谈判。在这一方面，在野党特别是公明党发挥

① 早坂茂三『政治家田中角栄』、中央公論社、1987年、362頁。

② 福永文夫『大平正芳「戦後保守」とは何か』、中央公論新社、2008年、163頁。

③ 中西輝政「日本の『死』Death of Japan」、『文芸春秋』2003年2月号、128頁。

④ 中曾根康弘：《政治与人生——中曾根康弘回忆录》，王晓梅译，北京：东方出版社，2008年，第223页。

⑤ 早坂茂三『政治家田中角栄』、366頁。

⑥ 中野士朗『田中政權886日』、行政問題研究所、1982年、383頁。

⑦ 服部龍二『日中国交正常化』、中央公論新社、2011年、61頁。



了较大的作用。

进入70年代以后，日本社会舆论要求恢复日中邦交正常化的声音高涨起来。首先在1970年10月，国会跨党派“促进日中恢复邦交议员联盟”成立，有379名议员参加，其中自民党90人、社会党30人、公明党71人、民社党30人、日本共产党数人等，会长为藤山爱一郎。同年12月，公明党成立“日中邦交正常化国民协议会”。1971年2月，社会党成立“日中恢复邦交国民会议”，民社党在3月的全会上决定接受中日邦交正常化三原则，在邦交正常化过程中以适当方式解除“日台条约”。

比起其他在野党来，公明党更为积极。早在1968年，作为公明党母体的创价学会，其会长池田大作在会员大会上公开提出恢复日中邦交。1969年1月，公明党大会又提出《公明党的外交、安全保障政策》，并发表《实现日中邦交正常化的方法途径》，引起中国政府总理周恩来的高度关注。1971年6月，竹入率团访问中国时，周恩来在会谈中表示：“从公明党成立开始，我们就关注你们的主张。你们对发展中日关系有着很好的建议，所以我们要请你们来中国。对如何尽早实现中日邦交，你们有正确的意见。”<sup>①</sup>

由于未能得到田中首相的授权和委托，竹入只好与公明党政策审议会长正木良明草拟了所谓“田中准备与中国谈判的20项内容”带到北京。<sup>②</sup>据正木良明的证言，在与周恩来总理的第一次会谈中，竹入着重提出三点要求：（1）邦交正常化不能缔结和平条约，因为与台湾已有和约，外务省和自民党的多数都反对，所以条约必须做成以友好为主、有继承性的东西；（2）默认田中首相事前与美国协商；（3）听说中国不要赔偿，要给予确认。<sup>③</sup>7月29日，周恩来总理第三次会见竹入，提示中方的“联合声明要点”，主要内容包括宣告“战争状态”结束、日本“充分理解”中国提出的“复交三原则”、反对霸权、复交后再讨论缔结“和平友好条约”、中国宣布放弃战争赔偿等八项，还有台湾系中华人民共和国领土、联合声明发表后日本与台湾当局“断交”、在台湾地区解放时照顾日本在台企业等三条“默契事项”。竹入将上述内容做成笔记，回到东京后的第二天（8月4日）就前往

① 石井明他編『記録と考証 日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉』、岩波書店、2003年、205～206頁。

② 参见林晓光：《中日邦交正常化过程中的日本公明党和“竹入笔记”》，《当代中国研究》2012年第5期。

③ 「竹入義勝元公明党委員長は語る」、『朝日新聞』1997年8月27日。

首相官邸会见田中首相和大平外相。5 日，田中首相在新大谷饭店再次约见竹人，确认笔记没有一字一句差错后仍然将信将疑地对竹人说“你可是日本人啊”，竹人以“地地道道的日本人”之语给予保证，田中遂表示“明白了，去中国”。

尽管如此，这项决定还需要统一自民党内部的意见，并通过自民党有关决策机构的审议。田中内阁成立后，自民党将“中国问题研究会”升格为直属首相的“日中邦交正常化协议会”，拥有 316 名成员，其中众议员 212 人，参议员 99 人，前议员 5 人。7 月 24 日，召开第一次全体成员大会，会长小坂善太郎表示 9 月 10 日前后决定协议会的基本态度，政府应基于日中邦交正常化时机已经成熟的认识，为两国邦交正常化做出贡献。自民党亲台势力主张慎重从事，当大平外务大臣表示日台邦交关系将要终结时，亲台势力议员更是强烈地加以反对。大平出席十多次会议，每次长达六七个小时，努力说服反对派成员。“竹人笔记”带来中国方面的基本态度后的 8 月 10 日，“日中邦交正常化协议会”全体会议通过了支持田中首相访问中国的决定。9 月 8 日，“日中邦交正常化协议会”召开全体大会，终于通过了小坂善太郎会长提出的政府在日中复交谈判时应执行的《日中邦交正常化的基本方针》，随即提交自民党总会审议。但是，作为执政党的决议，最后通过的基本方针前文中带有“鉴于我国与中华民国的密切关系，应在充分考虑继续这种关系的基础上进行谈判”的附加条件。<sup>①</sup>

与此同时，外务省内部的协调工作也在进行。1972 年 8 月 2 日，外务省召开包括中国课课长桥本恕、条约局条约课课长栗山尚一参加的局长级以上官员的“中国问题对策协议会”。尽管大平外务大臣希望通过该协议会的会议统一外务省内部的意见，但前后共举行五次的会议不仅主要讨论台湾的法律地位问题，而且多数时间是桥本恕、条约局局长高岛益郎等人对相关问题的说明会，其内容也基本是在台湾归属问题上努力实现日中两国政治层面上的妥协。因为如果通过“法律解决”的方式谈判邦交正常化，不仅会引发战争赔偿问题，而且也对《日美安全条约》带来不利。但在多大程度上接受“复交三原则”，需要在日中政府之间的谈判过程中视对方态度而定。<sup>②</sup>实际上，这种内部协调带有浓厚的事先通报色彩，同时避免作出具有约束力的相关

① 服部龍二『日中国交正常化』、94 頁。

② 参见日本外务省公开档案（2005～207）、（2005～98），转引自：井上正也『日中国交正常化  
の政治史』、507～508 頁。

决议。

从以上过程可以看出，尽管决策组织外成员传递的信息对政策决定起重要作用，但决策组织内部提出的附加条件，使最高决策者承担着具有较大风险的责任。就这一点而言，田中首相访华可谓赌上政治生命的外交行动。

### 三 “政治式解决”与政策实现

正如外务省内部意见难以统一所体现的那样，尽管中国方面已经表示放弃战争赔偿，但在“日台条约”、《日美安全条约》及其“台湾条款”等问题上能否在中日政府谈判过程中避免“法律解决”而实现“政治解决”尚未明确。

正因如此，在1972年9月25日日本代表团抵达北京后举行的第一次首脑会谈中，田中首相首先表示“日中邦交正常化时机已经成熟，此次访华无论如何也要成功，实现邦交正常化”。大平正芳外务大臣随即提出两个问题：一个是“日台条约”问题，即虽然“能够充分理解中国将其看作非法、无效的立场，但该条约经过国会决议、政府批准，如果日本政府同意中国的见解，就会背负过去20年欺骗国民与国会的罪名，因此，‘日台条约’随着邦交正常化的实现而结束其使命，希望中国给予理解”；另一个是与第三国关系问题，特别是日美关系对日本的存在极其重要，日本希望在不损害对美关系的前提下实现日中邦交正常化。周恩来总理对此表示异议，明确指出“战争状态结束问题对日本是个难题，但不能完全同意大平大臣的提议。如果说《旧金山和约》以后不存在战争状态，那么，虽然中国是当事者，但被排除在外。我认为这个问题可由两位外长协商双方都能同意的说法”，同时表示不涉及日美关系，认为这是日本的问题。<sup>①</sup>

于是，在9月26日上午举行的第一次双方外长会谈中，主要就如何表述“战争结束”和“日台条约”问题进行谈判，外务省条约局局长高岛益郎对日本方案做说明：对第一款“日本国政府与中华人民共和国政府在此确认日本国与中国之间的战争状态结束”，解释为不明确提出战争状态结束的时间，而是通过确认结束的事实，谋求保持日中双方的立场；有关涉及台湾问题，日本方案为“中华人民共和国政府重申台湾是中华人民共和国领土不可分割

① 服部龍二『日中国交正常化』、131~133頁。

的一部分，日本国政府充分理解并尊重中华人民共和国的这一立场”。高岛局长提出日本政府的见解是必须和平解决台湾问题，在积极评价中国放弃战争赔偿的同时，强调“不能同意在联合声明中使用下述表现形式，即明确提出日本与台湾之间签订的和约是无效的”，暗示中国没有战争赔偿要求权。在有关台湾问题的三条“默契事项”上，高岛局长表示日本不赞成秘密文件的方式。<sup>①</sup>对此，中国外长姬鹏飞回应，在“战争状态结束”和“日台条约”问题上，“中国人民不能接受日本方案的内容”，日方则对中方草案中的“日本军国主义”字样表现出难色。

因此，在 26 日下午举行的第二次首脑会谈中，周恩来总理首先针对前一天晚上田中首相在欢迎晚宴的致辞中“过去数十年间日中关系经历了遗憾且不幸的历史，在这一期间我国给中国国民添了很大麻烦，我对此再次表示深切的反省之意”的说法提出批评，表示这会引起中国人民强烈的反感，因为在中国，“添麻烦”只是用在小事情的场合。接着，周总理强烈指责高岛局长的说明，“听到外务省的意见是蒋介石放弃要求赔偿中国就没有必要再次提出放弃赔款之事，令人震惊”，遭受战争损失的主要是中国大陆，“我们不能接受蒋介石放弃赔款即可的想法，这是对我们的侮辱”。<sup>②</sup>

在接下来的第二次外长会谈中，中日双方仍然就宣布战争状态结束与台湾问题进行交涉。在宣布战争状态结束问题上，日方提出两个方案：一个是中国单方面宣布战争状态结束，另一个是日本国政府和中华人民共和国政府代表宣布今后两国进入全面和平关系；在台湾问题上，日本政府充分理解中华人民共和国政府的立场，但加上“坚持基于波茨坦公告的立场”字样。中方坚持联合声明宣布之日为战争状态结束时间，在台湾问题上对日方提案持保留意见。在 27 日夜间举行的第三次外长会谈中，双方最终在战争状态结束、战争责任、台湾问题上达成妥协。在战争状态结束问题上接受双方的各自主张，即联合声明前言中附有中方提议的“战争状态的结束”字样，在正文中附有日方提议的“迄今为止的不正常状态宣告结束”；在战争责任问题上，取代“日本军国主义”，使用“日本方面痛感日本国过去由于战争给中国人民造成的重大损害的责任，表示深刻的反省”表述；在台湾问题上，对中华人民共和国政府重申台湾是中华人民共和国领土不可分割的一部分，“日本

① 石井明他編『記録と考証 日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉』、205～206 頁。

② 井上正也『日中国交正常化の政治史』、529 頁。

国政府充分理解和尊重中国政府的这一立场，并坚持遵循波茨坦公告第八条的立场”。9月29日上午，《中日联合声明》签字仪式在北京人民大会堂举行，其后大平外务大臣在民族文化宫举行记者招待会，正式宣布“虽然联合声明中没有涉及，但日本政府的见解是作为日中关系正常化的结果，承认终结失去存在意义的日台条约”。<sup>①</sup>

外交政策的实现除与对象国达成协议外，也需要国内各政治主体特别是执政党的认可与赞成。尽管田中一行在回到日本羽田机场时受到包括三木武夫副首相、椎名悦三郎自民党副总裁、成田知己社会党委员长、竹入义胜公明党委员长、春日幸一民社党委员长在内的跨党派800多人的欢迎，甚至在机场观望台上悬挂着“田中首相万岁”的标语，但在自民党两院议员全体会议上却遭到亲台派右翼议员的强烈抗议。田中首相首先表示：“在没有违背自民党给予政府的权限前提下实现了邦交正常化，也许有人认为稍微越线，但已尽最大能力。”其后大平外相就联合声明中有关台湾问题的部分进行了说明：在台湾领土问题上，中国方面主张其为“中华人民共和国领土不可分割的一部分”，但日本方面对此给予“理解、尊重”，没有采取承认的立场，即原封不动地写入自民党政府一直持有的态度，表达了两国长久不能一致的立场，强调“虽然外交关系断绝，但必须尊重事务性关系”。藤尾正行、渡边美智雄、玉置和郎等亲台议员纷纷表示反对，认为日台断绝将会带来地区的不稳定，废除“日台条约”首先应得到自民党内部的全体赞成，也需得到批准该条约的国会的承认，大臣口头废除条约违反宪法。大平对此解释道，作为日中邦交正常化的结果，“日台条约”失去发挥作用的余地，是严格遵守宪法第98条“日本国缔结的条约及已确立的国际法规，必须诚实遵守之”的规定，不认为必须将其提交国会批准。双方攻防的激烈程度不仅使会议时间大幅延长，甚至让美国驻日大使馆在提交给本国的报告中预测中日邦交正常化诱发的对政府冲击使田中内阁在政治上陷入非常困难的境地。<sup>②</sup>

尽管日中邦交正常化是田中政府的最大业绩，但并没有在选民中引起较大的共鸣，却因为在物价和公害特别是在地价上涨对策方面没有采取积极的措施，致使自民党在选举中失败。1972年12月10日举行大选，自民党从300

① 『朝日新聞』1972年9月29日夕刊。

② 読売新聞昭和時代プロジェクト『昭和時代 戦後転換期』、中央公論新社、2013年、301頁。

席减到 284 席，议席占有率也从 60% 下降到 57.8%；社会党从 90 席增加到 118 席，势力得到恢复；日本共产党从 14 席增加到 40 席，呈现跃进式的增加；公明党受“政教分离”的影响，从 47 席减少到 29 席；民社党也从 32 席减少到 19 席。<sup>①</sup>

另一方面，自民党内部的亲台议员继续阻挠日中邦交正常化后的两国关系。1973 年 7 月，以藤尾正行、渡边美智雄、中川一郎、石原慎太郎为中心的 31 名自民党议员组成“青岚会”，明确提出“坚持与自由主义国家阵营合作”、“教育正常化”、“制定独立自主宪法”等主张。在中日缔结航空协定时，大平外务大臣与中国达成的协议包括维持日台民间航线、中国民航使用成田机场、台湾航空使用羽田机场等内容。作为需要国会批准的协定，在提交自民党总务会讨论时，因“青岚会”成员的抵制，提交国会审议的时间推迟三个月，中川一郎、渡边美智雄、森下元晴甚至动用辞去大藏、农林、通产事务次官的手段进行干扰。即使在众议院全体会议表决该协定时，自民党“日台关系议员恳谈会”等亲台派议员约 80 人缺席，但这些亲台派议员的言行并没有对日中邦交正常化以及两国关系顺利发展造成太大障碍。

#### 四 对华关系正常化的决策特征及其理念

外交政策“是以与外国和不在本国管辖下的人民、组织、地域之间关系为对象的公共政策”<sup>②</sup>，因而是一种特殊利益要求的政治过程，参与的政治主体不同，而且其程序也有差异。即使在统称为外交政策的公共政策中，由于性质的不同，决策过程的类型不一样，其追求的目标也不同。

##### （一）三种类型的外交政策决策过程

《日本国宪法》第 72 条第二款规定处理外交关系的权限属于内阁，也就意味着行政机构负责外交政策的制定与执行，因而限制了其他政治主体的参与以及参与程度。尽管根据日本宪法第 72、73 条“内阁总理大臣代表内阁向国会提出议案，就一般国务及外交关系向国会提出报告”、“须在事前，或根据情况在事后获得国会的承认”的规定，以国会为活动舞台的政党具有参与

<sup>①</sup> 石川真澄『戦後政治史』、岩波書店、2004 年、120～122 頁。

<sup>②</sup> 佐藤英夫：《对外政策》，第 4 页。

制定外交政策的机会，但因属于事后审查的性质，因而在野党对外交政策制定过程的影响不大。即使在日中邦交正常化问题上，也仅起到日中两国政府传话人的作用，为田中角荣首相访华并达成两国关系正常化协议创造了条件。

另外一个重要的政治主体是利益集团，特别是以“财界四团体”（经团联、日经联、日商及同友会）为代表的经济界利益集团。作为一个经济发展至上主义的加工贸易国家，日本财界积极参与对外政策的制定是很自然的，尤其是在对外经济政策的制定上具有很强的政治影响力。例如，1967年日本政府为应付对内投资自由化的压力，专门组织了大藏省管辖的“外资审议会”，财界领袖植村甲午郎、土光敏夫、小林中等均为其委员，其中小林中担任其会长。通产省还在“产业结构审议会”下设置了资本交易自由化特别小委员会，邀请“经团联”的事务局长担任其委员。“经团联”内部也设置了自由化对策特别委员会、外资委员会，与政府有关机构保持着密切的联系，在向政府反映企业意见的同时，直接参与政府的有关决策。在分五阶段进行的资本自由化过程中，以“经团联”为代表的财界始终站在决策的第一线，就每一阶段资本自由化的领域和企业与政府协调意见，并劝说有关产业接受自由化的决定。尽管在日中邦交正常化问题上财界的作用也不可忽视，但并没有直接参与其决策过程。

因此，外交政策的决定过程大致可分为三种类型：第一种是通过外交渠道收集情报并由主管外交的行政机构做出决定的外交政策。外务省的日常工作属于这一类型，可以称作是“外务省处理型”，绝大多数的外交政策属于这种类型的政策决定过程。

第二种是“利益协调型”外交政策决定过程。这一类型的外交政策由于涉及其他省厅权限以及相关社会团体利益，因而在制定过程中需要与各方进行协商与调整。例如，涉及对外贸易及经济合作问题的对外政策需要同通产省协商，涉及对外援助的政策需要同大藏省协商，涉及安全保障问题的对外政策需要同防卫厅协商，涉及农产品进口自由化问题的对外政策需要同农林水产省协商等。即使在20世纪70年代以前，外务省、大藏省、通产省均有各自的驻外机构和海外情报渠道并进行对外交涉，由此形成的“外交集团”、“财务集团”、“通商集团”进行的“三元外交”，在某种程度上限制了外务省的外交主导权。与此同时，相关社会团体为保护或扩大自己的利益也积极动员政治资源影响决策过程，从而增加了此类决策的难度。利益协调型外交政策制定过程的典型事例，是佐藤内阁时期的日美纺织品贸易纠纷，不仅花费

较长时间，而且疏通工作十分困难。

第三种是“首相决断型”外交政策决定过程。这种类型的外交课题需要政府首脑高度的政治判断和行动能力，通常由政府首脑提出政策目标并做出决定，在社会舆论甚至执政党内部也存在意见分歧的情况下利用少数人达到政策的实现。在中日邦交正常化之前，代表性事例有吉田茂执政时期的《旧金山和约》及《日美安全条约》、鸠山一郎执政时期的日苏邦交正常化、岸信介执政时期的修改《日美安全条约》、佐藤荣作执政时期的日美归还冲绳行政协定等。在这种外交政策的制定过程中，行政省厅的作用不大，甚至有外务省被排斥在与对象国交涉过程之外的情况。即使在中日邦交正常化过程中也只是少数官员参加，但从整体上看，没有对其决策过程产生直接影响，甚至存在消极态度。

## （二）首相决断型对华关系正常化决策过程

尽管在佐藤荣作政府末期田中角荣表面上对发展日中关系持消极态度，但一直主导了该项政策的提出、决定及实现。早在1971年7月5日，田中约见中国课课长桥本恕，令其拟定日中邦交正常化的可行性方案。<sup>①</sup> 根据桥本回忆：“那时，我曾多次前往目白的田中宅邸汇报中国形势和日中关系等问题。在田中内阁成立之前，田中任通产大臣时，他就已经在认真思考日中邦交正常化问题。”“田中志在成为首相和总裁，在做通产大臣时，他就在考虑，如果我成为首相、总裁，作为一个重大外交课题，应是实现日中邦交正常化。”<sup>②</sup> 1972年3月中旬，田中对热衷于日中友好事业的自民党议员田川诚一说：“一旦我取得政权，便立即实现日中复交。……中国方面的原则是正确的，几乎都可以接受，至于细小之点，可不必介意。”<sup>③</sup> 尽管田中首相将日中邦交正常化课题的政策制定完全委托给外务大臣大平正芳及中国课课长桥本恕、条约局局长高岛益郎、条约课课长栗山尚一等少数外务省精英官僚，但在关键时刻发挥了重要作用。例如，获知“竹入笔记”的内容后，马上命令大平“我来承担政治责任，大平君，今后事务当局的具体交涉你来做吧”。<sup>④</sup> 甚至在北京谈判的9月26日之夜大平外务大臣为“战争状态结束”的表达方式感到苦恼乃至无望时，田中首相的乐观态度给日方谈判成员很大鼓舞，终于找到解

① 『産経新聞』1995年4月17日。

② NHK采访组：《周恩来的决断》，北京：中国青年出版社，1994年，第45~46页。

③ 田川诚一『日中交渉秘録・田川日記—14年の証言—』、毎日新聞社、1973年、337~338頁。

④ 服部龍二『日中国交正常化』、66頁。



决的方法，也就是以“不正常状态”取代“战争状态”，从而在中日分歧点上达成妥协。

虽然自民党议员后藤田正晴强调指出，“田中尽管没有获得自民党的认可决议，但通过和大平协商，豁出性命实现了日中邦交正常化”<sup>①</sup>，“如果问题真的没有能解决，再加上事前也没有经过总务会的讨论，那内阁可真的有垮台的可能。我感到那时的确像走钢丝一样让人担心。如果不是田中先生这样的人是下不了决心的”<sup>②</sup>。但在首相决断型政策制定过程中，执政党通常提出一个象征性、暧昧性较强的决议，委托首相加以判断、实施。例如，在“日中邦交正常化协议会”和自民党总务会通过的《日中邦交正常化的基本方针》中提出正常化的“五项原则”，即日中关系正常化应在联合国宪章和万隆会议十项原则的基础上进行；相互尊重各自不同的社会体制，互不干涉内政，尊重各自同友好国家的关系；互不使用武力或武力威胁；相互增进平等的经济和文化交流，不采取歧视性政策；为亚洲的和平与繁荣而相互合作等。<sup>③</sup>即使在关键的“鉴于我国与中华民国的密切关系，应在充分考虑继续这种关系的基础上进行交涉”的前文中有关“继续这种关系”的内容也可以做出不同的解释，在很大程度上是反对派需要显示的一种政治姿态。正因如此，田中首相很有自信地向周恩来总理强调自己排除自民党内反对声音：“明天大平大臣的记者招待会，在自民党内可能要引起违反党的决议的责难。但我既是首相又是总裁，我希望能够达成协议。”<sup>④</sup>

### （三）对华关系正常化决策过程体现的利益驱动性

田中首相的自信还有更为重要的因素，即日本谈判的目标基本实现，也就是得到中国方面放弃战争赔偿要求的承诺。在1952年日台谈判之初，以外务省条约局局长西村熊雄为首的事务当局认为台湾当局是“地方政权”，应“有条件承认”，根据这一想法及适用范围的规定，日本与台湾当局签署的“和平条约”全部规定对中国大陆将不构成任何法律影响。然而，缔结的日台“和平条约”因包含“终止战争状态”、“放弃索赔权利”等条款，被看作是

① 后藤田正晴『政治とは何か』、講談社、1988年、29頁。

② 后藤田正晴：《情与理——后藤田正晴回忆录》（上），王振宇、王大军译，北京：世界知识出版社，2003年，第229页。

③ 参见黄大慧：《日本对华政策与国内政治——中日复交政治过程分析》，北京：当代世界出版社，2006年，第81页。

④ 石井明他編『記録と考証 日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉』、72頁。

与中国“正统”政府之间签署的条约，因而条约签订后，事务当局放弃法理模糊的西村“有条件承认”论，把“日台条约”重新定位为与“中国”签订的正式条约。在条约适用范围的规定方面，则采用条约局局长下田武三的意见，把限定条约效力发生地区作为特殊规定处理。<sup>①</sup> 尽管根据外务省公开的档案资料显示，在开始准备日中邦交正常化时，为避免《旧金山和约》与“日台条约”发生矛盾，外务省主张政治解决台湾问题<sup>②</sup>，但“日台条约”所规定的“终止战争状态”和“放弃索赔权利”等涉及中日媾和核心的规定，仍然在中日邦交正常化谈判中成为日本方面通过“法律性约束”迫使中国让步的手段。

正因如此，在竹入义胜会见周恩来总理听到中国放弃战争赔偿的要求时，“以为必须支付 500 亿美元左右，所以听到完全没有预想到的答复时，身体在颤抖”。“周恩来总理的话十分惊人，完全熟悉日本的情况，清楚地知道即使日本有支付的心情，但如果中国提出赔偿问题，自民党内部难以统一。”大平外务大臣看到“竹入笔记”后也喜出望外，马上带回外务省加以研究，按照其秘书森田一的说法是，最重要的是放弃战争赔偿，“如果提出赔偿，那么日中邦交正常化就只能放弃，就是这样一个重要问题。从确认的意义上讲，是竹入笔记中最重要的内容”。<sup>③</sup>

作为实业家出身的政治家，田中首相尤其重视经济方面的利益，甚至比中国政府更注重“政治解决”两国邦交正常化问题：“本来实行日中邦交正常化这种大事，应当得到国会的批准和承认，更何况它是重大议案呢！而我竟然没有向国会提出，为什么呢？我认为无需得到国会的承认，我以所谓恢复邦交宣言的形式实现了邦交正常化。后来，我们实际就是以日中联合宣言的方式宣布邦交正常化的。从北京归来后，我出席了自民党的两院议员全体会议，向大家低头道歉，从而了结此事。除了这个方法之外，没有任何办法。”<sup>④</sup> 也许正因如此，自民党资深政治家保利茂在羽田机场迎接田中首相从中国回

① 高原明生·服部龍二編『日中關係史・1972～2012・I・政治』、東京大学出版会、2013年、33頁。

② 参見日本外务省公开档案（2005-301），转引自：高原明生·服部龍二編『日中關係史・1972～2012・I・政治』、46頁。

③ 服部龍二『日中国交正常化』、62～63頁。

④ 转引自早坂茂三：《田中角荣秘闻》，赵宝智、张学之译，北京：中国文联出版公司，1989年，第142页。

国时对后藤田正晴说：“田中君真是个运气好的男人啊！”<sup>①</sup>

实际上，作为自民党总裁和政府首相，田中角荣在很大程度上最关心的是如何继续推动经济高速增长，即实现“日本列岛改造论”提出的目标。但为此需要将年均经济增长率保持在10%以上，而且石油消费量需要增加四倍——当时中东的全部石油产量。或许能源供给多元化及增加进口量也是田中首相急于实现日中邦交正常化的一个因素，因为早在石油危机爆发前，田中首相就组织经济界人士和通产省事务次官两角良彦等官僚，探讨作为资源小国的日本能源自立的方案。<sup>②</sup>

就结论而言，1972年中日两国之所以非常迅速地实现邦交正常化，如果说中国方面更多的是追求安全利益的话，那么日本方面更多的是追求经济利益。从某种意义上讲，动机上的错位是后来出现各种问题的间接且远期因素。因为其后不久，中国转向全力推进经济迅速发展的改革开放时期，日本则在中曾根康弘政府及其以后时期以政治大国作为国家的新追求目标。尽管经贸领域的问题导致中日两国在历史认识方面的摩擦，但基本上在各个领域保持了良好合作状态。其后，随着冷战国际格局的终结、全球化时代的到来、中国经济的高速增长，两国在安全领域也出现了对立。特别是进入21世纪以后，由于中国经济持续高速增长并在规模上超过日本，在地区乃至世界舞台上发挥更大作用的两国战略目标呈现正面碰撞状态。

正是在这样的历史背景下，尽管在中日两国经贸领域仍然保持合作的态势，但在政治、安全、领土以及历史认识等领域却从友好转向摩擦、对立、对抗甚至冲突。正因如此，可以说，目前中日关系的紧张化更多的是中日邦交正常化以后主客观环境发生巨大变化所导致的。

## Reviewing Japanese Decision - making Process in the Normalization of Sino - Japanese Relations

Wang Xinsheng

The two “Nixon shocks” in 1970s provided possibilities for Japanese moves of rebuilding links with China as well as necessity for the normalization of Sino - Japanese relations. Japanese Prime Minister Kakuei Tanaka was not able to make up his mind to start the Sino - Japanese negotiation

① 保坂正康『後藤田正晴：異色官僚政治家の軌跡』、株式会社文藝春秋、1993年、229頁。

② 田原総一郎「同時代政治史—田中角栄以後—」、『諸君』2002年9月、22頁。

before knowing Chinese intention in the aspects of Japan - U. S. security treaty, Taiwan issue and war reparation. As a politician who used to be an industrialist, Prime Minister Tanaka in particular focused on economic interest. Compared with Chinese government, the Japanese Prime Minister paid even more attention to solving issues in the normalization of Sino - Japanese relations "through political means". Although entrusting the specific policy - making tasks to Foreign Minister Masayoshi Ohira and a few other elite bureaucrats from Minister of Foreign Affairs, Prime Minister Tanaka himself also played a leading role in the normalization of Sino - Japanese relations. Japanese decision - making process in normalization of Sino - Japanese relations is characterized by the prime minister's role in decision - making and the driving factor of economic interest.

### 日本の対中関係正常化の意思決定プロセスに関する再検討 王 新生

二回に及ぶ「ニクソン・ショック」は、日本の対中関係正常化に可能性を与えただけではなく、中国と日本が関係を正常化することの必要性をもたらした。日米安全保障条約や台湾問題、戦争賠償問題に関する中国側の具体的な意向を知る前の田中角栄首相は、日中国交正常化交渉を行う決心をすることができなかった。実業家出身の政治家として、田中首相は特に経済利益を重視しており、中国政府よりもさらに「政治的」に両国国交正常化問題を解決することを重視していた。田中首相は日中国交正常化問題における具体的な政策決定の任務を外務大臣大平正芳及び外務省のエリートたちに委ねたが、常に主導的な役割を果たしていた。日本の対中関係正常化における意思決定プロセスは、首相決断によるトップダウン方式と利益優先の政策決定方式の特徴と理念を明確に示している。

(责任编辑：林昶)