

普天间基地搬迁“悬而未决”折射日美关系的困境

● 庞中鹏

美军驻日本普天间军事基地搬迁问题不能不说是影响日美深化同盟关系的一块巨大的绊脚石，它横亘在日美两国间悬而未决，使得近年来日美同盟关系一再动摇。可不要小瞧了这块绊脚石，它绊倒了民主党政权开山首相鸠山由纪夫，也使上届首相菅直人苦于迟迟无解而苦恼不已，从而致使他正式访美一再推迟直至泡汤。围绕着普天间基地搬迁问题，日本虽已经历了三届政府，但迄今还是一头雾水、破解之希望渺茫。

一、普天间问题“持续难解”

普天间基地位于日本冲绳县宜野湾市中心，占整个宜野湾市面积的25%左右。1945年美军占领冲绳岛后，美国陆军在当时被称为“宜野湾村”的地方修建了一条长2400米的土质跑道，供B-29轰炸机起飞袭击日本本土，这是普天间基地的最早雏形。1957年该机场转交给美国海军，逐渐成为驻日美海军陆战队在冲绳岛上的两大基地之一。作为驻日美军最大的直升机机场，普天间基地驻有70多架直升机、12架空中加油机和3600多人的部队。基地周围住宅、学校等民用设施密集，由于安全和噪音等问题，当地一直有要求返还基地的呼声，美军自己也称该基地是“全世界最危险的基地”。

冷战后，随着国际局势的变化，加之美军士兵时常寻衅滋事甚至犯罪，冲绳地方政府与普通百姓对美军基地的长期存在日益感到不满，于是冲绳多次出现大规模集会抗议示威等活动。为平息冲绳居民的抗议浪潮，日美两国政府进行了多次协商。在1996年12月举行的日美安全保障委员会会议上，通过了关于冲绳美军基地问题的最终报告和普天间机场问题的附加文件。在普天间基地搬

迁问题上，双方同意设立日美“普天间机场转移实施委员会”，在以后的5至7年里建成充分的替代设施，在这些替代设施投入使用后归还普天间机场。日本政府提出在冲绳县名护市建设美军海上航空基地，但遭该市大多数人反对，替代机场一直没有动工修建。此后10年间两国就普天间机场迁址问题一直争执不休。2006年5月，日美两国就驻日美军整编达成最终协议，决定将普天间基地转移至冲绳县名护市的美军施瓦布军营沿岸地区。

2009年9月，一直主张将普天间基地转移至冲绳县外或国外的日本民主党鸠山由纪夫上台执政后，在是否把普天间基地迁出冲绳这一敏感问题上摇摆不定，以至于最终酿成了鸠山辞职的导火线。2010年5月28日，日美发表联合声明，正式宣布将冲绳驻日美军普天间基地迁往冲绳县内的名护市边野谷，也就是说，民主党政府还是退回到了原自民党时代制定的方案。

菅直人就任首相后，表示将遵守日美双方一致同意承袭以名护市边野古为搬迁地的《日美共同声明》，解决美军普天间机场搬迁问题。但3·11特大地震发生后，由于日本忙于应对震灾而使普天间问题暂时搁置，直到2011年6月21日才在美国召开了日美安全保障磋商委员会会议。关于普天间问题，在会议结束后发表的联合声明说：鉴于无法在原先确定的2014年最后期限前完成普天间基地的搬迁和美军的调防，日美双方同意取消这一最后期限，但承诺在2014年后的某个日期尽早完成以上工作。

二、普天间地位“至关重要”

既然一个军事基地建在了市中心，就不可避免地会对周边居民造成困扰，

那么，是什么原因在日本政府、冲绳县地方政府、美国政府两国三方之间产生了长期龃龉，而致使问题迟迟无法解决呢？

首先，普天间基地所在地的冲绳岛是美国冷战时期就部署的所谓遏制中国的第一岛链的重要一环，其地缘位置极其重要。从地图上看，冲绳岛地扼太平洋西部边缘，距中国台湾很近，且正处于日本九州岛与先岛诸岛的中间位置，其正前方就是中国东海海域，在这样一个北控俄罗斯、东遏中国的战略位置上，设置军事基地对于美国来说是非常自然的，不管是冷战时期还是冷战后一直到现在，冲绳岛都是美国无可替代的亚太战略前沿的重要战略支点，在美国高调重返“亚洲”的今天，冲绳军事基地更具有牵一发而动全身的战略作用，这也就是为何美国坚持要在冲绳县内搬迁基地，而对冲绳地方政府提出要搬出冲绳县外的主张不为所动的重要原因。

其次，美国在冲绳部署军事力量除了是为遏制中国崛起这一战略所需外，还有一层考虑就是施行日美同盟中的一项隐形功能——制约日本成为军事政治大国的可能。二战末期，美国为达到占领日本本土的目的而发动了著名的冲绳战役，这场历时三个多月的战役尽管最后美国取得了胜利，但也付出了惨重的伤亡代价，成为美军在太平洋战争中伤亡最大的战役，正是因为美军付出了血的教训，才使美国充分认识到冲绳岛的极端战略价值。冲绳岛是日本的西南门户，占领了冲绳就为美军找到了一处极佳的空军作战平台，日本本土也就顺理成章地纳入美军作战的半径，而占领了冲绳岛也为日后占领与控制日本本土以及以后的日美同盟关系打下了牢固的战略基础。可以说，若没有对冲绳岛的军事控制，一直运行到现在的日美同盟也就

失去了建构的基础。

最后,从日本方面来看,冲绳岛包括普天间在内的驻日美军基地的存在,客观上也为日本分担了一部分防卫西南防线的任务。如果美国万一真的哪天完全撤走军事基地对日本来说也未必就是好事,因为冲绳不比日本本土四岛,冲绳的行政权是在1972年才由美国交付给日本的,冲绳在历史、经济与文化等方面与日本本土有差异,若离开了美军的控制,日本恐怕在治理冲绳方面会颇有些困难。

三、野田佳彦的美国之行“费思良久”

日本新任首相野田佳彦首相上台后,普天间问题一点也不比前任少,而且其解决的压力只会增大不会缩小。

9月1日,野田佳彦刚当选首相后,就马上与奥巴马总统通电话,野田本打算上任伊始礼节性地问候奥巴马,但奥巴马却直截了当地提到两国间最敏感的普天间基地搬迁问题,要求野田首相将美军普天间基地搬迁作为最优先解决的问题。按照日本对外关系中中美基轴外交的一贯原则,日本新首相上台后,先与美国总统通话是两国礼仪交往中平常不过的事,但此次野田佳彦刚就任,奥巴马就毫不客气地直切美日关系主题,无疑是给日本的新首相一个下马威,使得野田佳彦一上台就不得不面临棘手的日美关系外交难题。

野田佳彦于9月20日至23日对美国纽约进行了他就任首相后的首次外访,综观野田佳彦这次“外交首秀”,可以看出,这位以平凡又不起眼的“泥鳅”自喻而登上首相宝座的日本领导人,尽管在其以前的从政生涯中和外交并无瓜葛,但此次野田的美国之行却可谓“费思良久”。

就在野田佳彦出访美国前不久,被称为民主党少壮派急先锋的现任民主党调会长前原诚司已于9月7日先期访美,前原在美国华盛顿以“多国协调中的日美同盟”为题进行了公开讲演,在该演讲中前原表示,在美国腾不出手的时候,在相关问题上,日本应发挥相应的作用,

通篇讲话表明了他要重建目前并不顺畅的日美关系和对美国提供积极合作的姿态。前原之所以要赶在野田首相访美前到访华盛顿,除了展示其在美国政府内拥有厚实人脉资源这一个巨大资本外,也不排除是为缺乏外交经验的野田内阁营造改善日美关系的气氛,修复因普天间基地搬迁问题而极度受损的日美同盟关系。

在野田首相赴美访问的同时,作为普天间基地属地的日本地方当局领导人的冲绳县知事仲井真弘多,抢先赶在野田到访美国纽约的前一天访问了华盛顿,这位知事在华盛顿举行记者会时高调宣称:反对现行搬迁计划,要求美军尽快将基地搬出冲绳。仲井真在记者会上还指出,美军驻冲绳军事基地是“用枪和剑以及推土机建立起来的基地”,长期以来给冲绳人民带来了极大的苦痛,日本政府积极推进普天间机场向冲绳本岛的边野古海湾搬迁的行为,就是一次新的“枪剑与推土机”的掠夺性行为。他最后表示,坚决反对日美两国政府达成协议的搬迁计划,如果日美政府无视冲绳人民的反对意志,强行实施搬迁计划的话,必将进一步恶化冲绳人民的感情。冲绳县知事不同寻常的对美国的访问以及他颇带感情的发言,对正在为解决普天间问题而进退两难的野田政府来说无疑是雪上加霜。

四、野田加强日美同盟关系“困难重重”

原本指望借访美与奥巴马会面以提升日美同盟关系从而达到巩固执政地位的野田佳彦,这趟美国之行可算是步履维艰。

9月13日,野田佳彦在众议院举行的首次施政演说中明确宣布:将日美同盟视为世界稳定与繁荣的“共同财产”,表示“将深化与21世纪相匹配的同盟关系”。9月21日,野田佳彦到纽约后的第一要务便是与奥巴马总统进行会面,他在会晤中再次强调了日美同盟是日本外交的核心这一基本立场,而在至关重要的普天间机场搬迁问题上,奥巴马并没

有给初来乍到的野田佳彦留什么面子,直接要求日方努力促使问题取得具体进展,并明确提出“要求拿出一个具体的结论”这一不亚于最后通牒的断语。对此野田佳彦只能无奈地表示,将会根据日美协议推进将机场搬迁至冲绳县名护市边野古的工作,并表示将尽全力谋求冲绳居民的理解。野田佳彦在离开美国前举行的记者会上表示,自己将会尽快前往冲绳,说服冲绳县政府和居民支持日美两国政府业已达成的有关美军普天间机场在岛内搬迁的协议。在美国方面与冲绳方面二者如何平衡,确实是急切等待野田首相去求解的一道难题。

普天间问题是日美关系前进道路上的一座大山,无法回避也无法绕行,因为不管是对于野田首相抑或是其他任何一届日本首相,要想取得美国方面的理解与支持,以便继续深化日美同盟关系,就必须在普天间搬迁问题上制定出一套切实可行的方案,而这套方案首先得让美国方面满意才行,但在冲绳地方的强烈掣肘下,如何既不会激化矛盾导致出现冲绳居民的严重抗议局面,又不会得罪美方,这个巨大的难题实在是考验野田首相的外交智慧。

普天间问题也从一个侧面折射了日本外交政策的失衡与无奈,从二战后至今的60多年间,鉴于日本战败国的地位,日本外交奉行的是围绕美国为重心的日美基轴外交,即日本外交政策的出发点离不开美国的巨大影响力,这种“唯美国马首是瞻”的日本特有的外交政策随着时间的推移,逐渐为日本以及国际社会不少人士所诟病。如何纠正这种外交偏向,绝不是一朝一夕所能完成的,因为这涉及到深层的历史原因与日美两国的政治走向等复杂的因素。

从日本民主党上台执政后所经历的三届政府来看,鸠山提出的“日美等距离外交”无果而终,菅直人“见风使舵”又重回日美基轴原点,而野田内阁鉴于前两任日美关系不顺的教训势必会继续守强化日美同盟的老路。■

(作者系中国社会科学院日本研究所学者、国际关系博士)

责任编辑/东青