

---

---

# 日美关系中的普天间基地搬迁问题

张 勇

内容提要：美国的外压及日本国内政治力学，使得普天间基地搬迁问题持续政治化，也为该问题的最终解决提出了严峻挑战，即日美双方很难达到各自利益的最大化，而只能找到相对的利益汇合点。普天间搬迁之路仍不平坦，日美同盟亦将因此经受考验。现阶段，强化同盟关系依然是两国追求的目标，日美正在寻求切实可行的普天间基地解决方案。

关键词：日美关系 普天间基地搬迁 决策动机 外交互动

作者简介：张勇，中国社会科学院日本研究所助理研究员。

中图分类号：D731.3 文献标识码：A

文章编号：1002-7874 (2012) 03-0027-8

野田佳彦上台后，首当其冲的对美外交课题，是改善鸠山由纪夫执政时期因普天间基地搬迁问题而一度冷却的双边关系。该问题也被认为是鸠山内阁倒台的主要诱因之一。因此，对于现内阁而言，2012年4月30日野田首相访美的重要性不言而喻。在题为《面向未来的共同蓝图》的日美共同声明中，尽管日美双方均表示将进一步强化既有的防卫合作，但并未明确涉及普天间基地搬迁等具体问题，而仅指出将“进一步提高日美同盟的应对能力”<sup>①</sup>。此前，普天间基地搬迁至冲绳县名护市边野古地区曾被当做美军移师海外的前提条件。但在野田访美前夕，据日美安全高级事务磋商会议公布的文件称，今后将分开解决驻冲绳美海军陆战队移师与普天间基地搬迁问题。<sup>②</sup>关于普天间基地从冲绳县宜野湾市搬迁至名护市边野古地区的现行计划，文件中并未将其作为唯一的解决办法，而只是列出搬迁目的地选择的几个原则：可有效使

---

① “U. S. - Japan Joint Statement: A Shared Vision for the Future”, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_noda/usa\\_120429/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_noda/usa_120429/index.html).

② 「日米安全保障協議委員会共同発表のポイント」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/index.html>。

用、政治上可实现、财政可负担以及战略上妥当。<sup>①</sup>

随着美国对外战略特别是军事战略的调整，冲绳作为美国战略要冲的重要性愈发突出。尽管日美两国政府曾达成以减轻冲绳负担为主要内容的驻日美军整编协议<sup>②</sup>，但时至今日，作为协议核心内容的普天间基地搬迁问题却悬而“难”决，这无疑使日美同盟关系面临挑战。是维持现状，还是进行改革？该问题势必在日美两国之间及各自国内引起持续性的论争。

## 一 美国的决策动机

在普天间基地搬迁问题上，日本决策层受到的外部压力主要来自美国。在该问题上，基于自身战略以及对日本国内局势的观察和理解，美国决策层采取了在坚持原则性基础上适度灵活应对的现实主义手法。

### （一）要求日本政府维持普天间基地既定搬迁计划

在最近深化两国同盟关系的一系列外交磋商中，美国政府要求日本尽快切实地履行日美相关协议。奥巴马政府力图维持既定搬迁计划，认为十多年来的日美磋商的所有方案都已充分论证过，而现行方案最为合理。<sup>③</sup> 在美国的战略“大棋盘”中，冲绳是其在西太平洋的重要棋子之一。冷战结束后，美国希望利用在日本特别是在冲绳基地来控制亚太地区，防范出现“挑战美国核心国家利益”和“危害地区安全秩序”的行为。

奥巴马上台后，针对新时期美国战略重点的转移，对美国对外战略做出重要调整，分别发布了《四年防务评估报告》、《国家安全战略报告》、《国家军事战略报告》，以及最新战略评估报告——《维持美国的全球领导地位：21 世纪国防的优先任务》。其中，2010 年 2 月发布的

---

① 「日米安全保障協議委員会共同発表ポイント」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/index.html>。

② “United States – Japan Joint Statement on Defense Posture”，Washington，DC，February 8 2012。

③ 2012 年 4 月 26 日，曾参与制定修改驻日美军整编计划的日美共同文件的美国助理国务卿坎贝尔，就美军普天间基地搬迁的现行计划强调，美日两国政府“基本认为这是最终的解决办法”。

《四年防务评估报告》，是奥巴马政府第一份关于国家安全和军事问题的整体筹划报告。该报告将加强与盟国及重要友好国家间的关系作为美国新时期安全政策的“核心内容”之一。在普天间基地搬迁问题上，报告提出将和日本政府共同履行驻日美军整编协议。<sup>①</sup> 在最近的战略评估报告中，美国对“同时打赢两场战争”的军事战略进行实质性调整。同时，报告宣布将有效削减国防预算。但放弃“同时打赢两场战争”和削减国防预算并不意味着以牺牲“对（亚太）那一关键地区的投入为代价”，而是强调与同盟国强化合作，推动盟友发挥作用。<sup>②</sup>

## （二）把普天间基地搬迁问题与驻冲绳美军移师问题分开处理

在驻冲绳美军移师问题上，美方的考虑是：（1）遏制来自于亚太地区对美国核心国家利益的威胁。驻冲绳美海军陆战队陆空特遣队将分散移驻关岛、澳大利亚和夏威夷，以强化威慑力，迅速应对该地区各种“紧急事态”。（2）将精锐部队继续留驻冲绳。即使将部分海军陆战队员移出日本，但美国政府认为，一旦台湾海峡“告急”，驻冲绳海军陆战队及飞机跑道对美军来说必不可少。最近，美军太平洋司令维拉德称，“上层机构留在冲绳很重要”，这也“符合美日共同利益”。<sup>③</sup> 为此，美国宣布将驻冲绳的海军陆战队中约 9000 人移驻日本国外，在冲绳则继续保留约 1 万人。（3）要求日本负担与此相关的巨额经费。美国国会在 2012 会计年度的国防预算中削减了移师关岛相关费用，预计 2013 会计年度将继续削减该预算。因此，解决“财源”成了移师的关键。美国政府向日方提出，希望日本在驻冲绳海军陆战队移师关岛时替美方承担关岛训练设施的建设费用等。由于奥巴马政府面临来自国会要求削减财政支出的压力，美国希望日本增加负担额，从而促使国会接受移师关岛的计划。另外，美国宣布将对普天间基地进行为期八年的大规模整修计划，相关经费则由日方负担。

① “Quadrennial Defense Review Independent Panel”，<http://www.usip.org/programs/initiatives/quadrennial-defense-review-independent-panel>.

② “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”，[http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf).

③ 共同社，2012 年 3 月 2 日。

### （三）在不断施压的同时，美国对日保持适度的耐心

鉴于日本是美国在亚太地区的重要盟友，美国希望避免与其出现决定性矛盾。美国一方面强烈反对将普天间基地迁出冲绳，在外交上继续对日提出要求，另一方面也承认日本决策者正在面临来自于国内特别是冲绳当地的强大压力，在普天间基地搬迁问题上保持适度的耐心继续等待日本政府做出决策。对于鸠山时期在基地问题上的重大尝试<sup>①</sup>，美国智库主流的意见就如约瑟夫·奈所说：“鸠山领导的政府没有经验，内部意见不统一，而且仍然受到竞选诺言的束缚，因为该党曾承诺将美国军事基地搬出冲绳或干脆搬出日本。”日本官员有时会借助外来压力帮助解决他们自己的政务僵局。但在普天间基地搬迁问题上并非如此：如果美国采取削弱日本政府的行动并引起日本公众的愤怒情绪，那么普天间问题上的胜利也许会代价太大。<sup>②</sup>美国前国防部长罗伯特·盖茨指出，日美业已达成的整编协议“依旧有效”，表现出仍然希望普天间按原计划搬迁的立场，但他同时表示，美国政府的基本方针是继续忍耐”。在冲绳施政权归还日本 40 周年之际，美国国务院专门发表声明称，“我们认识到美军基地对冲绳的影响，会着手解决问题”，强调会继续努力减轻美军基地对冲绳造成的负担。<sup>③</sup>

## 二 日本国内的论争

（一）普天间基地搬迁问题属于重大政治决策，由首相做出最终决断

在普天间基地搬迁问题上，日本政府的行为主要呈现如下特征：  
（1）争取普天间基地县内搬迁。政府内主流看法是，依赖驻日美军能巩固自身安全和有效节省防卫开支。在 2012 年版的《外交蓝皮书》中，载明“在（亚太）地区安全形势日趋严峻的背景之下，美国在该

---

① 早在 2008 年，民主党就曾公开主张争取把普天间机场搬迁至冲绳县外或国外。2009 年 9 月，民主党、社民党和国民新党组成联合政权，首相鸠山表示，解决普天基地问题的前提是县外搬迁。

② The New York Times, January 7 2010.

③ 共同社，2010 年 2 月 2 日、2012 年 5 月 15 日。

区域的作用愈发重要”<sup>①</sup>。同时，“将为包括普天间基地转移在内的驻日美军整编提供支持以确保威慑力”<sup>②</sup>。2012年2月28日，外相玄叶光一郎希望冲绳方面对美军普天间基地的县内搬迁计划给予理解。玄叶表示：“如果美海军陆战队不继续驻扎在冲绳，我国的威慑力就得不到保证。”<sup>③</sup>（2）呼吁减轻冲绳负担。2012年2月26日，野田在就任首相后首赴冲绳。他表示，在维持美军威慑力的同时，日本中央政府已开始实质性地减轻冲绳的负担。其实，早在鸠山内阁时期，日本政府制定的冲绳美军普天间基地搬迁方案，一方面提出搬迁地点为冲绳县名护市边野古附近的施瓦布军营沿岸地区，另一方面也明确表示“将最大限度地考虑居民生活和环保”。为了获得冲绳方面的理解，草案还提出与美国缔结《环保特别协定》，以保护基地的环境，将驻冲绳美军的部分训练转移至县外或国外。为减轻来自冲绳方面的压力，日本政府承诺：驻冲绳美海军陆战队移师与普天间基地搬迁分开考虑；先向美国政府提出尽快归还冲绳本岛中南部的五处美军设施和区域，随后再实施普天间机场搬迁；在解决基地问题的同时，全力振兴冲绳本地经济。（3）在中央政府层面，首相官邸、外务省、防卫省、财务省、国土交通省等部门，均不同程度地参与普天间基地搬迁决策过程。但细究起来，首相官邸和外务省、首相官邸与防卫省、外务省与防卫省之间，立场并非完全一致。因此，该问题最终方案的具体内容和决策时间点，将由最高责任人首相做出决定。

（二）普天间基地搬迁问题已成为冲绳当地政府与中央政府之间的突出矛盾之一

长期以来，地方政府对外交的介入在传统的国际关系研究中是一个被忽视的问题。而冲绳当地政府在围绕普天间基地搬迁问题的积极参与，也为研究地方政府的外交行为提供了较为典型的案例。与日本其他府县相比，冲绳地方政府在开展自己的国际活动时，既受到某些普遍因素的促进，也受到冲绳特殊因素的推动：（1）冲绳的国际行为具有较

① 外務省『平成24年版外交青書（要旨）』、2012年4月、14頁。

② 同上書，第22頁。

③ 「外務大臣會見記錄（要旨）」、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g\\_1202.html#13-A](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1202.html#13-A)。

强的内在动力。美军基地的存在给冲绳的社会经济发展和人民的日常生活带来了一系列问题，而解决这些问题需要冲绳地方政府在国际事务中发挥自己的影响力。(2) 安全性在冲绳占据重要地位。对于冲绳地方政府而言，美国驻军问题的存在，迫使其将减少美军基地规模作为政府工作的中心。(3) 冲绳地方政府在追求自己的国际目标时，制定了明确的行动方案。无论是在要求美军缩减在冲绳的基地规模还是在促使本地经济国际化等方面，冲绳地方政府都提出了明确的政策纲领和阶段性行动计划。(4) 鉴于冲绳在基地等问题上的利益和中央政策所依据的国家利益存在着明显的对立，冲绳地方政府的国际行为较多地表现出冲突型互动模式的特征。<sup>①</sup>

为了便于迅速、准确、全面收集信息，近日，冲绳地方政府正式设立地区安全课，为解决普天间基地问题而独立开展与安全相关的信息收集与分析工作。在日本不依赖外务省和防卫省，地方政府独立开展对外事务方面的信息收集工作的情况并不多见。

在日本国内采取各种措施的同时，冲绳地方政府还广泛开展对美交涉，以争取美国接纳来自冲绳的诉求，自行缩减基地规模。但冲绳的社会运动和经济振兴都因日美同盟的基地存在而带有敏感、复杂的政治性，因此，当地政府面临“两难的抉择”，即在要求基地搬迁时并不完全否定基地存在的必要，他们担心赶走基地将导致日本修改和平宪法，害怕因此导致更加难以控制的结果。<sup>②</sup> 因此，冲绳地方政府对外交的参与也有其局限性，即其长期以来是作为积极影响而非实际制定政策的角色存在。日本中央政府各部门均表示将尊重冲绳当地政府的选择与民意，但真实的考虑是“虽然应当寻求理解，但也不见得不能获得他们的理解就没法取得进展了”<sup>③</sup>。

(三) 普天间基地搬迁问题也成为朝野政党积极发挥影响力的平台

在普天间基地搬迁问题上，以社会党、共产党为代表的在野党主张将基地迁至国外或冲绳县外。除在内阁、国会讨论时提出质疑之外，在

① 参见陈志敏、臧志军：《美军基地与“国际都市计划”：冲绳县政府国际行为研究》，《日本学刊》1999年第6期，第27页。

② 参见李薇：《冲绳问题的复杂因素及其本质》，《日本学刊》2010年第5期，第30页。

③ 前内阁官房长官平野博文语，参见共同社2010年1月26日电。

野党还积极开展政党外交。社民党把关岛视为搬迁地点的主要候选地之一，因此，该党曾力促政府与联合执政党冲绳基地问题探讨委员会成员前往关岛考察，以便收集信息和对美施加影响。其考察之后提交的政策报告被认为发挥了较大影响力。共产党亦坚持解决普天间基地搬迁问题的唯一途径是无条件撤除。为此，日共委员长曾专门访美会晤美国国务院负责日本事务的官员，要求美国无条件撤离普天间基地。

四 日美外交互动

围绕普天间基地搬迁问题，日美两国政府正在积极寻找破解之路。民主党执政后，尽管日美两国政府间的正式磋商机制仍在不同程度地发挥作用，但并非完全畅通。因此，在原有安全问题磋商机制基础上，日美两国也在高层及事务层等诸多层面不断拓展新途径，以有效解决普天间基地搬迁问题。（参见表 1）

表 1 日美间涉及普天间基地搬迁问题的正式磋商机制构成

机制（层级）	日方出席者	美方出席者
日美首脑会谈（高层）	首相	总统
日美外长会谈（高层）	外相	国务卿
日美防长会谈（高层）	防卫相	国防部长
日美安全磋商委员会（高层）	外相 防卫相	国务卿 国防部长
日美安全高级事务磋商会议（事务层）	未明确（以外务省北美局长、防卫省防卫政策局长等为主）	未明确（助理副国务卿、助理副国防部长等为主）
防卫合作小委员会（事务层）	外务省北美局长 防卫省防卫局长 自卫队统合幕僚长代表等	助理副国务卿 助理副国防部长 驻日使馆公使 驻日美军参谋长
日美共同计划委员会（事务层）	外务省北美局长 防卫省设施局长等	驻日美军副司令 驻日使馆公使等

日美特别行动委员会 (事务层)	外务省北美局长 防卫厅(当时) 防卫局长 防卫厅(当时) 设施局长 自卫队统合幕僚长	助理副国务卿 助理副国防部长 美军太平洋总部第五部长 驻日美军司令 驻日使馆公使等
--------------------	---	---

另外，在野田访美期间，日美两国政府还就为修订《日美地位协定》而成立新机构展开协调。未来，该机构的日方出席者包括外相、防卫相及美军基地所在的 14 个都道县所组成的共同磋商会议，美方出席者则以驻日大使馆及驻日美军高层为主。

就日美同盟本身而言，日美两国在诸多领域有着共同的课题和目标，日美同盟的共识远大于分歧。即使在鸠山担任首相时期，其实际执行的外交路线并不反美，在很大程度上也只是彰显民主党和自民党对美政策的差异。

从日本方面来说，其重估日美同盟，旨在要求对美平等而非疏离美国。在《日美安全条约》修订 50 周年之际，两国政府均表示“日美同盟是地区稳定的基石”，日美安保体制在 21 世纪也将“为维持日本安全及亚太地区的和平稳定发挥不可或缺的作用”，两国将在促进美军与自卫队合作等广泛领域“深化同盟”。野田内阁和奥巴马政府亦认为，强化同盟关系符合两国根本利益。尽管日美同盟关系在民主党执政时期仍会出现一定的政策分歧，但并不会发生根本的改变。

战后以来的日美关系已进入成熟阶段。在目前的战略环境之下，即使普天间基地搬迁问题短期内得不到有效解决，日美同盟也不会因此而发生实质性的动摇，仍会继续寻求强化。

(责任编辑：李璇夏)



## 日米関係の中の普天間基地移設問題

張 勇

アメリカの外圧や日本国内の政治力学で、普天間基地移設問題が政治問題化されたままなので、当該問題の最終解決は厳しい試練にさらされている。即ち、日米双方は、各自の利益の最大化を求めることは難しく、相対的に利益の合流点を探らざるを得ない。普天間基地移設の道は平坦ではない。日米同盟はこれによって厳しい試練に直面するであろう。現段階、同盟関係を強化することは、依然として両国の目標である。日米両国は、実行可能な普天間基地解決案を積極的に模索している。

## 野田訪米と日米エネルギー協力

龐 中鵬

野田佳彦首相が米国を公式に訪問する重要な目的の一つは、エネルギー分野における米国との協力を強化することである。そうさせた重要な理由の一つは、福島原発事故後、日本の原子力発電開発の停滞によって、火力発電燃料の天然ガスの輸入急増をもたらしたことである。米国は、シェールガスの大規模な開発によりエネルギー輸出大国となった。日本は、新しいエネルギー輸入源を開発するために、米国とのエネルギー協力を深める必要がある。

## 日本の首相任期と経済成長との関連性分析

李 文

日本の政治安定・経済成長と民意支持の間には、かなり強い関連性がみられる。「政治安定—経済成長—国民支持率の上昇」との良性循環から、「政治不安定—経済停滞—国民支持率の低下」との悪性循環へ、これは、1955 年から今日に至るまで、日本の政治・経済と民意の間における相互作用の基本原則となっている。強い政府は民意を誘導して、首相の任期が長くなり、日本の長期発展について指導的意義を持つ政治理念と発展計画を提示することができ、経済も安定的かつ急速な発展を遂げ、国民支持率も高くなる。一方、弱い政府は民意に迎合し、首相の任期も短くて、短期的な効果をもたらす政策と発展計画しか提示することができず、首相在任中、経済も停滞状態に陥るし、国民支持率も下落する。

## 日本民主党政権の中小企業政策

李 彬

日本の中小企業は、長期的に資金調達、少子高齢化、不公平な取引など様々な問題に悩まされ、近年、さらに国際金融危機、東日本大震災などに遭って、苦境に立たされている。中小企業の苦境打開のために、日本民主党政権は、主に財政予算の増加、法人税の引き下げ、中小企業向けの資金繰り支援、災害後の復興支援、中小企業の海