

2015年围绕冲绳基地问题的 政治博弈及其影响

唐永亮

摘要: 冲绳美军基地问题是日本国内政治和日美双边关系中最棘手的问题之一。2015年冲绳基地问题主要表现为普天间基地搬迁问题,经历了检证、对话、取消许可证和全面对决四个阶段,冲绳县地方自治体与日本中央政府的对立不断升级。普天间基地搬迁问题非常复杂,受日美军事同盟关系和美国亚太战略的制约,同时冲绳、日本和美国三方展开政治博弈,不仅对日本国内政治,对日美同盟和美国亚太战略均产生了影响。

关键词: 冲绳 美军基地问题 政治博弈 日美关系

冲绳美军基地问题是日本国内政治和日美双边关系中最棘手的问题之一,它的形成和涉及的方面颇为复杂。美国政治学者罗伯特·D·埃尔德里奇将其比喻成一个与经济、社会、历史等因素错综缠绕在一起形成的“结扣”。^① 本文将在梳理战后冲绳基地问题形成与发展的基础上,分析围绕冲绳基地问题各种政治力量的博弈,进而探讨冲绳基地问题给各方带来的影响。

一、冲绳基地问题的形成及2015年新动向

(一) 冲绳基地问题的形成

冲绳美军基地问题的形成从某种意义上说既是世界反法西斯战争胜利的结果,也是冷战体制形成而造成的结果。第二次世界大战末期,美军占领冲绳,在冲绳建立军政府,并以此为基地对日本本土展开战略性轰炸。日本战败投降后不久,在美国占领军的主导下成立了“琉球民政府”。随着“旧金山和

约”的签订,美日敌对状态结束,美军开始对冲绳实施军事托管。而冷战体制的形成,使冲绳的战略地位日显重要,美军基于亚太战略的考量,开始对冲绳岛上强征土地,扩建军事基地,引起冲绳人的极大不满,冲绳基地问题由此产生。从20世纪60年代中期开始,随着冲绳岛内回归运动和冲绳反基地运动不断增强,美国不得不考虑归还冲绳施政权的长期影响。美军考虑重组军事基地,计划把主要的美军聚集区域从人口稠密的冲绳南部和岛屿中心地区迁移至人口较少但生态敏感的北部,而北部的边野古、大浦湾和久志湾之间的珊瑚礁区域在1966年的“海军陆战队总体发展规划”中已被规划为美军机场的中心区域。^②

1972年美方将冲绳施政权交给了日本。据已经公开的美国档案馆解密文件显示,当时的美国大使埃德温·赖肖尔提出了管理冲绳的准则:“如果日本能在土地上接纳核武器,包括冲绳,并且如果它向我们保证我们的军事指挥官能在军事危机时实际

^① [美] 罗伯特·D·埃尔德里奇《冲绳“基地问题”之现状》,日本网,2016年1月3日。<http://www.nippon.com/cn/in-depth/a00501/>。

^② [澳] 加文·麦考马克、[日] 乘松聪子《冲绳之怒——美日同盟下的抗争》,董亮译,社会科学文献出版社2015年版,第97页。

支配这些岛屿,那么及时将‘完整主权’归还日本,我们也能够在这些岛屿保留我们的基地。”^①由此可见,美军基地的保留被视为冲绳施政权回归的前提条件。也正因此,琉球大学名誉教授大田昌秀认为,“1972年5月虽然实现了回归日本,但冲绳的实际情况,与被占领时代几乎没有变化。从表面来看,好像是有改变,但实质上仍和原来一样。”^②然而不可否认,冲绳美军基地随着冲绳施政权的回归性质发生了改变。美军与冲绳人的关系由占领者与被占领者的关系变成了保护人与受保护人的关系。冲绳人对美军冲绳基地的认识颇为矛盾,他们既承认自己需要美军的保护,又对基地所引发的环境破坏、噪声污染、社会问题等愤愤不平。1995年以美军士兵强奸冲绳少女事件为契机,冲绳民众发动了声势浩大的抗议运动,迫使日美两国政府达成了以普天间基地(宜野湾市)搬迁至边野古为前提条件的普天间基地归还协议。2009年,鸠山由纪夫首相宣布“最低也要(将普天间基地)搬迁至(冲绳)县外”,得到冲绳民众的热烈响应。虽然“县外搬迁”的目标最终未能实现,但是冲绳人寻求彻底解决普天间基地问题的热情并没有明显减弱。2013年冲绳县知事仲井真弘多背弃竞选宣言,用基地补充金换取边野古施工许可证。这一做法使他失去了冲绳民众的信任,在2014年底举行的冲绳县知事选举中败于反对普天间基地搬迁至边野古的翁长雄志。

(二) 2015年基地搬迁问题的波折

在2015年翁长雄志任冲绳县知事期间,基地搬迁问题历经波折,可以分为以下几个阶段。

1. 检证阶段(1月-8月中旬)

翁长雄志上任伊始即展现出阻止向边野古基地搬迁的决心。2015年1月底翁长知事提议成立“有关普天间机场代替设施建设工程公有水域填海造地认可手续的第三方委员会”(简称“检证委员会”)。该委员会由6位法律专家和环境专家组成^③,目的是检查前任知事批准边野古设施建设填海造田的手续是否存在法律上的纰漏。该委员会经过数月的调查研究,7月16日向翁长知事提交了一份报告书。

该报告书指出,作为普天间机场替代设施的边野古地区的填海造地工程在必要性和审查程序上存在纰漏,在国土利用上欠缺合理性,在环境破坏和防灾方面亦考虑不周。^④基于这份报告书,翁长雄志向媒体透露考虑撤销前任知事颁发的边野古施工许可证。针对冲绳方面的主张,内阁官房长官菅义伟表示,2013年末冲绳县知事仲井真弘多已经批准了边野古的填海造地计划,手续是合法的,在边野古地区建设美军基地的计划不会因为现任知事的反对而改变。^⑤

2. 对话阶段(8月中旬-9月中旬)

进入8月以后,日本政府为了避免与反对普天间基地搬迁的冲绳县发生正面冲突,决定主动打破僵局。8月10日至9月9日,暂停边野古地区的海底调查作业,并允许冲绳县政府派调查组进入现场调查海底珊瑚岩礁受损情况。8月12日开始,中央政府和冲绳县就普天间搬迁问题进行集中磋商。8月16日,防卫相中谷元与翁长知事会谈。中谷元表示,“普天间的美海军陆战队驻留冲绳对于(日本的)安全保障来说不可或缺”,希望冲绳方面给予理解。翁长知事则认为中央政府把维持威慑力作为搬迁理由是不能成立的。另外,针对冲绳县副知事安田光男要求推进有关2019年3月前关闭普天间机场的讨论,中谷元回应称“将转告官房长官菅义伟”。^⑥在中央政府和冲绳县刚刚要开启对话谈判时,出现了一个意外情况。8月12日下午,一架从美军驻冲绳嘉手纳基地起飞的武装直升机,训练中准备在冲绳本岛近海停泊的一艘美国海军军舰上降落时坠海,引起冲绳民众的极大愤慨。19日冲绳县议会就该事件通过了一份抗议书,称美军坠机地点毗邻居民区,给当地居民带来了极大的不安,要求驻冲绳美军缩小基地,减少危险因素,尽快查明坠机原因,防止此类事件再度发生。

3. 取消许可证阶段(9月中旬-10月中旬)

中央政府和冲绳县的谈判因双方意见分歧很大,最终破裂。9月13日,日本政府决定重新启动

① [澳] 加文·麦考马克、[日] 乘松聪子《冲绳之怒——美日同盟下的抗争》董亮译,社会科学文献出版社2015年版,第61页。

② [日] 大田昌秀《关于冲绳的分离问题》,《战略与管理》2014年第5/6期。

③ 检证委员会成员有大城浩(律师)、田岛启己(律师)、当真良明(律师)、樱井国俊(琉球大学名誉教授,环境学专家)、平启介(东京大学名誉教授,海洋物理学专家)、土屋诚(琉球大学名誉教授,生态系统功能学专家)。

④ 《検証結果報告書》,2015年7月16日、冲縄県ホームページ。http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/documents/houkokusho.pdf.

⑤ 《菅义伟称不会改变冲绳基地建设计划》,日本新闻网,2015年7月12日。http://ribenxinwen.com/articles/22737.

⑥ 《名护市市长再拒普天间搬迁》,日本共同网,2015年8月16日。http://china.kyodonews.jp/news/2015/08/103501.html.

名护市边野古地区沿岸工程建设,引起冲绳民众的强烈不满。第二天,翁长知事宣布因为前任知事批准基地建设的手续存在不合法的问题,决定取消在边野古地区沿岸建设美军基地的许可。27日,作为预定搬迁目的地名护市的市长稻岭进在东京都武藏野市发表演讲,强调“我们因基地问题被愚弄了70年。希望本土的人多了解冲绳的实际情况”^①。9月中下旬,翁长雄志在联合国人权委员会理事会上发表演讲,向国际社会倾诉冲绳县民众的苦难。根据《行政手续法》,10月7日冲绳县为施工主体防卫省冲绳防卫局安排了意见征询活动,但防卫局方面无人出席。13日,翁长雄志宣布正式撤销边野古沿岸填海造地的许可。由此,推进边野古搬迁的中央政府与坚持反对搬迁的冲绳县之间的对立进入了“全面对决”阶段。

4. “全面对决”阶段(10月中旬—)

随着翁长雄志正式宣布撤销边野古沿岸填海造地的许可,冲绳防卫局不得不中断边野古的建设工程。而作为对抗措施,日本政府冻结了向冲绳县政府提供的财政援助款,同时防卫省冲绳防卫局于10月14日根据《行政不服审查法》向国土交通相石井启一提出审查请求,并申请停止翁长雄志做出的撤销许可的效力。21日,冲绳县向石井启一提交申辩书,主张撤销边野古沿岸填海造地许可是正当的,并要求国土交通相驳回防卫省的审查请求。26日,日本政府在首相官邸与边野古周边居民代表召开交流恳谈会,日本政府官员表示拟向当地实施的地区振兴项目直接提供经费,这意味着日本政府将越过反对美军普天间机场搬迁至边野古的名护市市长稻岭进直接向当地居民提供支援。中央政府一方面想通过满足居民要求推动搬迁,另一方面想借此牵制稻岭等反对派。27日,国土交通相宣布停止翁长雄志撤销边野古沿岸地区填海造地许可的效力,并向冲绳县发出了废除撤销许可决定的劝告。第二天,防卫省冲绳防卫局向冲绳县提交了启动边野古沿岸主体工程的书面通知。29日上午,在冲绳民众的一片

反对声中,边野古沿岸主体工程强行开工。作为对抗措施,11月2日冲绳县向第三方机构“中央与地方政府纷争处理委员会”申请不服审查。17日日本政府向福岡高等法院那霸分院起诉,要求就美军普天间机场搬迁计划启动代执行程序,撤销冲绳县知事翁长雄志取消在名护市边野古沿岸填海造地许可的决定。12月2日在首次法庭辩论中,中央政府态度强硬,要求迅速结束审理。而翁长雄志强调冲绳背负过重的基地负担,被迫成为牺牲品的历史,谴责日本政府不顾冲绳民意,强行推进搬迁工作,“这跟处于美军施政之下没有任何区别”。^②此外,他还提出搬迁违宪的新论点,试图重新点燃曾给安倍晋三政府造成打击的安保法制争论。^③12月6日冲绳县地方议员及企业高层等在那霸市召开记者会,宣布将成立反对边野古搬迁团体的新组织“冲绳全岛会议”。共产党、社民党等政党以及企业和市民团体等约20家团体加入,共同呼吁实现关闭和拆除普天间机场及放弃县内搬迁。^④不仅如此,12月25日冲绳县政府以国土交通相石井启一停止翁长知事撤销边野古沿岸填海造地许可效力的做法违法为由,向福岡高等法院那霸分院提起诉讼。^⑤由此,形成了中央政府和冲绳县政府相互起诉的罕见情况。

二、2015年围绕普天间基地搬迁的政治博弈

冲绳基地问题颇为复杂,既有历史上的成因,又有现实上的新变化,既包括基地占地问题、噪音问题、环境污染问题、美国驻军犯罪问题,也包括基地归还和基地搬迁等问题。二战以后,在不同时期,基地问题的表现形式和重点内容有所不同,2015年普天间基地搬迁问题表现得尤为突出。可以说,2015年普天间基地搬迁问题的发酵受日美军事同盟关系和美国亚太战略制约的影响,是冲绳、日本和美国因素相互角力、政治博弈造成的结果。

(一) 冲绳基地问题与民意

在冲绳人看来,冲绳基地问题不单单是“大我”

① 《名护市长在东京呼吁了解冲绳实情》,日本共同网,2015年9月27日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/09/106044.html>。

② 《日本中央和冲绳政府就边野古问题展开法庭辩论》,日本共同网,2015年12月2日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/12/110310.html>。

③ 《冲绳县欲通过主张边野古搬迁违宪打击日本政府》,日本共同网,2015年12月3日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/12/110342.html>。

④ 《边野古反对派团体集结将成立“冲绳全岛会议”》,日本共同网,2015年12月6日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/12/110515.html>。

⑤ 《冲绳县政府就边野古搬迁问题起诉中央政府》,日本共同网,2015年12月26日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/12/111770.html>。

与“小我”、国家利益与地方利益孰先孰后的问题,而是一个自近代就累积下来的冲绳人长期遭受歧视的问题。战后70年来,冲绳人为日本安全保障做出了牺牲,只占国土面积0.6%的冲绳却承载着日本国内74%的美军专用设施,但除了中央政府给予一些经济援助以外,冲绳人心理上的受歧视感并没有获得实质性改善,冲绳基地问题似乎成了“歧视”在当代的代名词。如翁长雄志2015年12月2日在法庭上所陈述的“无论在历史上还是在现实中,冲绳县民都未能得到过自由、平等、人权和自决权。我将这称为‘灵魂的饥饿感’。”这种“灵魂的饥饿感”导致冲绳人的政治意识在基地问题上产生如下表现。

第一,冲绳人认为追求自由与平等的基地斗争是正义的。冲绳人认为,依据宪法日本的安全保障理由由全体日本国民公平地共同分担。冲绳基地问题是对日本民主制度的公然挑战。日本政府违背冲绳民意,长期迫使冲绳人承担过重的负担是不符合民主主义根本精神的,而时至今日,冲绳人在基地问题上已经超出了忍耐极限。^①

第二,冲绳人的基地斗争是坚决的。经过冲绳人民的长期斗争,普天间基地的搬迁终于有望实现。而2009年,鸠山由纪夫“最低也要搬迁至县外”的承诺,更是让冲绳人看到了普天间基地问题彻底解决希望。如外交评论家冈本行夫所言,在冲绳,鸠山由纪夫首相发言以前,关于普天间基地搬迁至边野古一事分为三派,三分之一为容忍派,三分之一为反对派,三分之一为中间派。而在鸠山宣布“最低也要搬迁至县外”后,整个冲绳开始转变为反对向边野古搬迁。而且,冲绳人的心态已经很难恢复到原来的状态了。这就如同,冲绳县民在西餐厅好不容易等到要吃饭的时候,民主党大摇大摆地进来说:“这个餐厅饭菜不好吃,外面有很多好餐厅,大家都去那吧”,就把客人都领出去了。但是,外面并没有好餐厅,结果人们又不得不返回原来的餐厅。然而,这时饭菜已经凉了,人们对这些食物已经提不起吃的兴趣。^②

第三,基地斗争超越了党派性。2014年底,翁长雄志在竞选县知事时宣布,“不是出于意识形态,而是基于自我认同,站在全冲绳的立场上采取负责的行动。不能让政府再建一个今后会存续100年

的基地”。^③也诚如他所言,自他上任伊始,以反对普天间基地搬迁为契机,长期以来冲绳县内各派政治力量在意识形态上的对立状况大为改善,出现了较为明显的“全岛斗争”的迹象。

总之,冲绳人“灵魂的饥饿感”是对久违的自由、民主和平等的渴望,也正因如此,才使他们的斗争表现得异常坚决,保守与革新各派势力也开始打破意识形态上的界限携手团结起来。

(二) 冲绳基地问题与日本的政治生态

日本政府在处理普天间基地搬迁问题上的做法,受国内政治生态的制约。在面临中央与地方、国家意志与地方民意的两难选择时,国家的利益、国家的意志通常会置于地方利益、地方民意之上。

在冲绳基地问题上,也曾出现过中央政府与冲绳县政府的尖锐对立。20世纪90年代中期,因为有一部分冲绳的土地所有者与日本政府间签订的土地租赁合同即将到期,而他们拒绝续签租赁合同。中央政府遂启动强制用地程序。根据当时的《美军用地特别措施法》,在办理美军用地强制使用手续的过程中,需要市町村长和县知事在土地记录、房产记录以及有关批准申请的公告、纵览上代理签名。^④而数年前,协助美军办理过军用地强制手续的冲绳县大田昌秀迫于美军士兵强奸少女事件而引发的群情激奋的县内舆论,在县议会上明确表示拒绝代理签名。几经协调无果,12月7日村山富市首相向福冈高等法院那霸分院提起行政诉讼,要求大田昌秀执行命令。经过为期3个多月的审理,1996年3月那霸分院宣布国家胜诉。而大田知事对判决结果不服,仍然拒绝在强制用地手续上签字,并向最高法院提出上诉。代理签名最后由村山富市的继任者桥本龙太郎首相代为执行。对于大田知事的上诉,最高法院仍然维持原判,理由是大田知事拒绝代理签名有违反安保条约规定之义务。

之后,在安倍政权的强势下,在法庭斗争中冲绳县要达到的目标并不乐观。

另外,安倍政府之所以先发制人起诉翁长雄志知事,一方面想借此尽快解决普天间基地搬迁问题,同时也为2016年即将举行的冲绳县议会选举和参议院选举营造有利的舆论环境。据首相官邸消息人

① 「沖繩の新たな時代の到来」、『読売新聞』2014年11月21日。

② [日] 冈本行夫《冲绳问题与东亚的安全保障》,日本网,2015年7月16日。<http://www.nippon.com/ja/in-depth/a04502/>。

③ 唐永亮《从知事选举看冲绳县民的政治意识》,《日本蓝皮书2015》社会科学文献出版社2015年版,第80-94页。

④ [日] 新崎盛暉《现代日本与冲绳》,《开放时代》2009年第3期。

士称“如果(2016年)春季前后高法裁决(政府)胜诉,就可以借此堂堂正正地推进填海造地”,届时即使翁长为阻止搬迁、决定就是否赞成搬迁计划举行县民投票,中央政府也可以司法判决结果为挡箭牌,毫不动摇地推进搬迁计划。^①另一方面,日本政府希望在2016年6月前后的冲绳县议会选举和夏季的参议院选举前获得司法裁决,以稳定国内舆论,为大选创造有利条件。因为如果冲绳县议会选举中自民党失势、参议院选举中主张推进搬迁的自民党候选人败北的话,普天间基地的搬迁计划将受到重大打击。^②此外,为牵制冲绳,日本政府于11月中旬向媒体透露,计划将2016年夏季参议院选举日程定为“6月23日发布公告,7月10日投计票”。而6月23日正是追悼太平洋战争末期冲绳战役战死者的日子,在冲绳每年都要举行首相等中央政府人士出席的仪式。^③中央政府的这一决定不能不对冲绳县2016年夏季的选举形势带来影响。

总之,普天间基地的搬迁与日本国内的政治生态息息相关,安倍强势政权下冲绳县在普天间基地搬迁问题上处于劣势。安倍政权之所以将翁长雄志告上法庭,目的就是为即将到来的冲绳县议会选举以及参议院选举营造有利的舆论环境。

(三) 冲绳基地问题与美国因素

二战末期,美军占领冲绳后,宣布停止日本政府在冲绳的所有行政权,设立军政府,并在冲绳着手建设军事基地,以图进攻日本本土。为了与中国、苏联等国相对抗,冲绳美军基地的建设进入正式阶段。^④“旧金山条约”签订后,美国获得了托管冲绳的法律依据权利,基地相关预算逐年增加,1951年度增加到2000万美元,1952年度猛增至4600万美元。^⑤

1972年冲绳施政权归还日本后,美国对冲绳基地的未来走向仍然发挥着关键性影响。甚至可以说,在冲绳基地问题上,美国比日本政府掌握着更大的发言权。美国不希望普天间基地问题一直发酵下

去,因为这必将对日美安全保障体系产生影响。但是,美国为了避免卷入日本国内基地搬迁论争的漩涡,一直主张冲绳基地问题是冲绳县政府与日本中央政府间的问题,应由日本政府来解决。尽管如此,在日本政府和冲绳县政府都在做美国方面的工作,以争取获得美国的理解和支持。

早在尚未作出撤销填海造地许可的2015年5月下旬至6月上旬,翁长雄志就亲自访问华盛顿和夏威夷,向美国政府告知冲绳方面反对将普天间基地搬迁至边野古的意见。在他即将作出撤销许可的10月上旬,翁长雄志再度访问美国,向美国政府直接表示冲绳民众反对美军普天间机场搬迁的意愿,以寻求美方的理解。在日本政府强行开启边野古沿岸主体工程并将翁长雄志告上法庭后,11月19日冲绳县反对基地搬迁团体访问美国,在美国国会召开的说明会上介绍了战后70年仍有多个基地集中在冲绳的现状以及搬迁计划对冲绳环境造成的影响,要求修改基地向县内搬迁的计划。^⑥

日本政府在这一时期频繁与美方接触,以获得美方的支持和理解。美国政府利用各种渠道为日本政府推进实施普天间基地搬迁“撑腰打气”。2015年10月27日日本政府停止冲绳县知事翁长雄志撤销边野古沿岸地区填海造地许可的效力后,对此美国国务院发言人柯比在当天的记者会上表示理解,并指出普天间基地搬迁至边野古对驻冲绳美军整编而言“不可或缺”,这一做法“最符合日美同盟的利益”。^⑦12月17日,美国驻日大使卡罗琳·肯尼迪在东京的日本记者俱乐部会上也表示,普天间基地搬迁问题随着边野古主体工程的开工而迎来了“转折点”,而普天间基地的归还,将缓解日本中央政府与冲绳县的激烈对立。不仅如此,日本政府通过与美国协商,企图以看得见的形式减轻冲绳基地负担,缓和冲绳岛内的舆论。10月5日,日本官房长官菅义伟在与美国副国务卿布林肯会谈时提出,为

① 《日本政府摆出强硬姿态 冲绳欲诉诸舆论抗争》,日本共同网,2015年11月18日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/11/109412.html>.

② 同上。

③ 《日参院选举公告日与“慰灵日”冲突 遭冲绳县各方不满》,日本共同网,2015年11月19日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/11/109527.html>.

④ 池宫城秀意《戦争と沖縄》,岩波書店2002年版,第168页。

⑤ [日]新崎盛暉《冲绳现代史》,胡冬竹译,三联书店2010年版,第49页。

⑥ 《日冲绳县团体访问美国 要求修改普天间机场搬迁计划》,日本共同网,2015年11月20日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/11/109583.html>.

⑦ 《美国国务院发言人称将就边野古搬迁与日本政府合作》,日本共同网,2015年10月28日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/10/107995.html>.

了在美军普天间机场迁往名护市边野古地区一事上获得当地民众的理解,美方应“以看得见的形式”进一步减轻基地负担。通过与美方的沟通,日本政府决定切实推进驻冲绳美国海军陆战队向关岛的搬迁工作。12月5日美国国务院发言人表示,根据日美两国政府已经达成的协议,美国将驻冲绳普天间基地的一部分用地约7公顷提前返还给冲绳县政府。^①7日,普天间美军机场东侧约4公顷土地的归还工程开始启动。这一举动向外界表明,日美两国政府正在积极努力减轻冲绳县政府和当地民众的负担。

总之,在冲绳基地问题上,美国通常不直接与冲绳县对话,而是通过日本政府与冲绳县沟通。但是,翁长雄志任冲绳县知事以后,寻求直接与美国对话的机会,希望在普天间基地搬迁问题上获得美国的支持。美国高度重视日本国内围绕基地搬迁问题的斗争,认为普天间基地搬迁至边野古符合美国的亚太战略布局,积极配合日本政府推进冲绳基地的搬迁工作,并试图缓解冲绳民众的不满情绪。

三、冲绳基地问题的影响

2015年,冲绳民众在普天间基地搬迁问题上的斗争,对日本政治、日美同盟和美国亚太战略的未来走向产生了重要的影响。

(一) 冲绳基地问题对日本政治的影响

从历史经验和日本法律制度来看,冲绳县政府与中央政府在基地问题的斗争中并不占据优势。但是,以翁长雄志知事为代表的冲绳县不甘放弃,与日本政府积极开展舆论战,冲绳境内的《琉球新闻》、《冲绳时报》等媒体成为重要的信息发布平台。翁长雄志本人亲自到联合国发表讲演,访问美国,以图获得国际社会对冲绳基地问题的关注和理解,进而向日本政府施加压力。冲绳民众多次举行游行示威,誓死阻止普天间基地搬迁的报道引起了日本的广泛关注。2015年10月2日晚,对安保相关法、核电站、冲绳基地问题等安倍政府多项政策说“不”的市民团体在东京举行集会。翁长雄志把12月2日在法庭上的答辩也当做重要的信息发布机会,对冲绳民众反对普天间基地搬迁的理由做了如下解释:“冲绳从来也没有向美军提供过土地。然而,战后

70年之际,日本政府要我们提供土地给美军,我要问可以这样吗?现在日本政府挥舞‘刀枪和推土机’要将我们美丽的海岸填埋成美军基地,使这些土地成为我们毫无自主决定权的国有地,并且还将其赋予并强化普天间基地没有的军港功能和弹药库功能,这个基地将要使用200年之久。”而且,翁长雄志对经常受到的“享受着振兴政策,还反对基地,也太矫情了”的责难做了反驳。他指出“与美军基地有关联的收入在战争刚结束时的确占有冲绳经济的50%,当时人们只能在基地干活。1972年冲绳回归日本时基地关联收入占冲绳经济的15%,而近年仅占5%而已。就经济而言,美军基地的存在反而成了冲绳经济发展最大的阻碍。”对于“冲绳比其他县道府拿到政府的预算都要多,所以就别对基地说三道四了,忍着吧!”这种说法,翁长反驳道“实际上在国库支付款上,冲绳仅占第6位,在地方拨付款上,冲绳只占第17位,并不特别占优。说冲绳太依赖日本政府,究竟是冲绳依赖日本,还是日本依赖冲绳,这个问题要是弄不清楚,日本就很难找回自己。”^②总之,不管2016年法庭的审判结果如何,冲绳方面仍旧会利用舆论与中央政府对抗。从法庭第一次辩论来看,未来翁长雄志会将冲绳基地斗争与国内反安保法案斗争结合起来,以获得更多日本国民的支持。总之,普天间基地搬迁问题恶化了中央政府与冲绳县的关系。

基地问题是否解决、如何解决关乎日本国家未来发展的方向。从某种程度上说,冲绳基地问题是日本战后状态的浓缩。一方面,日本作为战败国,二战结束后未能拥有军队,大量美军驻扎冲绳,日本处于美军的保护之下。另一方面,战前和战中,冲绳人受到的歧视并没有在冲绳施政权归还日本后得到根本改善。日本真的存在地方自治和民主主义吗?将负担仅压在冲绳肩上的《日美安保条约》正常吗?我想问一问日本全体国民,请大家来判断冲绳的、日本的未来在哪里?^③此外,2015年冲绳与中央政府之间围绕普天间基地搬迁问题的对立,对2016年的冲绳县议会选举和参议院选举都不可避免地会产生影响。安倍政权不惜违背冲绳民意强行启动边野古沿岸主体工程,并悍然将翁长雄志告上法庭的做法,能否最终换取自民党候选人在冲绳县议会和参议院

① 《日美提前返回冲绳部分土地寻求缓和民意》,日本新闻网,2015年12月5日。<http://www.ribenxinwen.com/articles/23654>.

② 「辺野古埋め立て代執行訴訟 翁長知事の意見陳述全文」、『朝日新聞』2015年12月2日。

③ 「辺野古埋め立て代執行訴訟 翁長知事の意見陳述全文」、『朝日新聞』2015年12月2日。

中胜出让人拭目以待。

(二) 冲绳基地问题对日美同盟和美国亚太战略的影响

作为美国远东战略一环的驻日美军基地,冲绳具有极为重要的战略意义。在朝鲜的军事威胁和中国在钓鱼岛海域宣示主权的活动中,冲绳美军基地为日本的安全保障发挥着重要的作用。冲绳基地问题对美国亚太战略和日美同盟有着重要影响。

第一,普天间基地搬迁关涉美国在亚太的战略布局。普天间基地已经老化,且位于冲绳县的闹市区,有必要建设新的替代设施。然而,在冲绳县以外再找到一块合适的搬迁目的地是很困难的。因为配备于普天间机场的直升机和运输机是驻冲绳美国海军部队的“腿脚”,绝不可能将空军基地搬到远离海军驻扎的地方。若是那样,一旦出现紧急事态,将会大大影响海军的反应速度。鸠山由纪夫执政时就曾考察过冲绳县以外四十余处地址,都没有合适的。所以,只能在冲绳县内搬迁,最终将目的地确定为名护市边野古。2016年关于边野古填海造地许可的代理执行的法庭判决结果宣布后,如果冲绳县政府胜诉,必将影响边野古基地施工的进度。

第二,普天间基地搬迁斗争,有效地促进了冲绳美军基地的“减负”进程。2013年4月5日,日美两国政府就《有关冲绳驻日美军基地设施及地区整编计划》达成协议。根据该计划,位于冲绳县内人口密集的嘉手纳基地以南的美军6个营地的各种设施,在重新整编后,将空出的土地依次归还日本。2015年10月30日,日本防卫省宣布,美国海军陆战队部署在普天间机场的“鱼鹰”运输机的定期维修点将定在千叶县的陆上自卫队木更津驻地。12月5日,日美两国政府达成协议,将美军驻冲绳普天间基地的一部分用地大约7公顷土地,提前返还给冲绳县政府。

第三,冲绳民众普天间基地搬迁斗争,对日本其他各地的反基地斗争已经产生了影响。2015年12月3日,防卫大臣中谷元向山口县知事村冈嗣政转达日本政府关于2017年神奈川县厚木基地美军航空母舰舰载机搬迁到山口县岩国基地的计划。村冈知事表示,在美军驻冲绳普天间基地问题还没得到

解决的情况下,山口县政府无法答应中央政府的要求。^①未来,随着冲绳美军基地部分设施的逐步归还,类似问题或许还会陆续出现。因为按照《有关冲绳驻日美军基地设施及地区整编计划》的规定,归还计划中的对象地区,只有将原有基地职能转移集中到其他地区后才能归还。为了减轻冲绳基地的负担,日本政府考虑将其中一部分基地职能转移到冲绳县以外地区。受冲绳民众普天间基地搬迁斗争的影响,这样的转移计划未必会受到其他各县民众的欢迎。

第四,冲绳民众普天间基地搬迁斗争对日美同盟产生影响。普天间基地搬迁至边野古是日美双方基于日美军事同盟关系达成的协议。当普天间基地搬迁遭到冲绳民众抵制后,日本政府在应对时充分重视与美国的沟通。美国在配合日本应对普天间基地搬迁斗争时,也表现得很积极。双方并没有在处理冲绳普天间基地搬迁问题上产生太大分歧(鸠山内阁时期除外)。但是,围绕日本政府承担2016年度驻日美军经费问题,日美两国出现了分歧。2015年10月,日本政府向美国政府提出削减经费的要求,引起美国政府的不满。在此之前,日本政府一直承担着驻日美军基地的各项维持费用,其中包括基地的建设维修费用、训练转移费用、军人宿舍、家属住宅、消音装置、污水处理设施和办公楼,以及基地内的商业娱乐等生活设施的建设与维持费用、在基地工作的日本人的薪水等。2014年度,日本政府直接支付给驻日美军的费用为1912亿日元。另外,日本政府向基地所在地方政府和个人支付的基地土地租用费、外围设施建设维持费、在日美军再编费等,多达4862亿日元。日本政府以“财政困难”为理由,曾要求美军在制定2016年度预算中,削减几十亿日元。然而,这一做法并没有获得美国政府的理解。双方最终达成协议,2016年度起五年内日方负担的驻日美军经费,预算总额为9465亿日元,较上个五年微增133亿日元。^②

本文作者:唐永亮 中国社会科学院日本研究所
副研究员
责任编辑:乌兰图雅

^① 《安倍故乡政府拒绝美军舰载机转移计划》,日本新闻网,2015年12月3日。<http://www.ribenxinwen.com/articles/23647>.

^② 《日美商定“温馨预算”日方未能如愿减少金额》,日本共同社网,2015年12月16日。<http://china.kyodonews.jp/news/2015/12/111206.html>.