

· 专题论文 ·

美军统治琉球群岛的历史考察

陈静静

(中国社会科学院 日本研究所 北京 100007)

摘要: 美军对琉球群岛的统治经历了确立、稳固、弱化和结束四个阶段。从1945年7月冲绳战役结束后,美国琉球群岛军政府开始对该岛进行实际统治,到1950年美国琉球民政府建立并与1952年成立的琉球群岛政府组成两级行政机构,为确立统治阶段。50至60年代初,从艾森豪威尔时期设立取代民政府副长官的高级专员,到肯尼迪时期高级专员卡拉维采取一系列举措强化美军对琉球的管控,为稳固统治阶段。1963年年底进入约翰逊时期,沃森和昂格尔两任高级专员先后致力于放松对琉球的管控、扩大琉球自治的程度、增加日本对琉球的影响,为弱化统治阶段。从1969年尼克松入主白宫之后,以兰帕特为首的民政府逐步放弃琉球施政权,至1972年5月15日,美军最终“返还”琉球施政权,为结束统治阶段。美军对琉球统治的变化,是美日之间、美军与琉球之间以及美国军政各界间博弈的结果,总体上深受美国远东政策的影响。

关键词: 美军 琉球群岛 民政府 高级专员 远东政策

中图分类号: K153; E19 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-3451(2019)04-0101-16

Historical Survey of US Military Control of Ryukyu Islands

Chen Jingjing

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007)

Abstract: The US military control of the Ryukyu Islands can be divided into four stages: establishment, consolidation, reduction, and end. When the Battle of Okinawa came to a close in July 1945, the US military began to exert actual domination of the Ryukyu Islands. When the US Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR) was founded in 1950, and the government of the Ryukyu Islands was set up in 1952, the two-level administrative institution was formed, marking the establishment of US military rule in Ryukyu Islands. The period of consolidation was from the 1950s to the early 1960s. During this time, the Eisenhower Administration appointed the High Commissioner to replace the deputy governor of USCAR, and High Commissioner Caraway adopted a series of measures to reinforce the control over the islands in the period of President Kennedy. After President Johnson took office in November 1963, the two high commissioners, Watson and Unger, worked to loosen US control over the islands, expand the degree of Ryukyu autonomy and increase Japan's influence on Ryukyu. And that was the US rule reduction period. From Nixon's entry into the White House in January 1969 to May 15 1972, it was the final "reversion" period, during which High Commissioner Lampart took actions step by step to end US rule in the islands. The changes in US military rule over Ryukyu was deeply influenced by the US Far East policy and they were the result of game playing and compromise between US and Japan, between the US military and the Ryukyu government, and among the military and political circles within the United States.

Key words: the US Military Forces; the Ryukyu Islands; US Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR);

基金项目: 国家社科基金后期资助项目“美国对琉球政策历史演变的研究(1945—1969)”(17FGJ006)

作者简介: 陈静静, 中国社会科学院日本研究所助理研究员。

1945 至 1972 年美军统治琉球^①群岛期间,不断调整统治政策,驻琉球美军的最高军事指挥官几乎主导琉球所有事务,华盛顿和东京只是负责制定琉球的大政方针。美国在其他国家也有很多军事基地,一般通过外交途径解决与基地所在国之间的问题,由美国国务院和所在国外交部来处理这些问题,必要时美国国会也会参与。但在琉球,无论是军事事务还是民事事务都由军方决定,而且军事事务绝对优先于民事事务。国务院在琉球问题上地位远远低于军方,特别是对琉球内部的具体事务几乎没有发言权。为什么驻琉球美军能够主导岛内一切事务、实行名副其实的殖民统治,它又是如何统治琉球群岛的呢?目前国外研究成果多少涉及这一问题^②,但未进行系统研究;而国内学术界尚未对该问题进行专门讨论。鉴于此,本文拟对这一问题进行探讨,集中考察美军对琉球统治的历史演变,深化美国军事史研究。

一、确立统治:从军政府的建立到民政府与琉球政府两级行政机构的形成

1945 年 3 月 26 日,美军占领庆良间诸岛。4 月 1 日,美军在冲绳主岛登陆,发布《美国海军军政府一号公告》(也称“尼米兹公告”),宣布解除日本政府对该岛事务的行政权,设立军政府即冲绳群岛军政府。^③此后近 3 个月里,美日两军展开了以冲绳主岛为中心、约 40 万当地民众被卷入的冲绳战役。战争期间,美军对冲绳主岛的管理十分有限。冲绳战役结束后,约有 1.5 万美军^④驻扎在琉球群岛,但是美军进驻琉球各地时间不一,因此战后初期没有在整个琉球群岛建立起统一的军政府,而是对其主要群岛奄美、冲绳、宫古和八重山分别进行统治。1945 年 8 月下旬美军进驻宫古,10 月进驻八重山,12 月建立了管辖宫古和八重山的南部琉球军政府。1946 年 1 月 29 日,驻

^①需要强调两点:一是关于“琉球”和“冲绳”的表述问题。美国政府在 1945 年以前的文献里对于“琉球”均称 Liuqiu,1945 年 12 月改用 Ryukyu。“冲绳”英文为 Okinawa,1879 年“琉球处分”以后,日本在琉球群岛设置冲绳县。美国政府所称的“琉球群岛”,主要包括冲绳群岛、奄美群岛、宫古群岛和八重山群岛等 4 个群岛,美军统治琉球期间,也主要是对这 4 个群岛进行管理。其中冲绳群岛面积最大、人口最多,大约集中了整个群岛 90% 的人口,驻琉球美军的大部分也分布在冲绳主岛。另外,1954 年,美国放弃了奄美群岛的施政权。美国占领琉球之后,其机构及相关正式文件都使用的是“琉球”。美国相关外交档案大部分使用的是“琉球”一词,日本方面则主要使用“冲绳”一词。鉴于此,本文使用“琉球”一词,文中引用部分按照原文处理。二是关于“归还”“返还”“回归”“复归”等相关表述。作为《旧金山对日和约》签字国的日本,认为琉球是其领土,为安抚日本,杜勒斯在旧金山和会上声明日本拥有琉球的“剩余主权”。因为琉球问题是战后美日之间重要外交问题,他们之间的交涉必然涉及美国“归还”琉球施政权问题。本文研究的是美军对琉球群岛统治的演变,不涉及琉球的主权归属问题。鉴于本文使用材料多为美国外交档案和美日学者研究成果,因而必然出现“主权”“剩余主权”“归还”“返还”“回归”“复归”等关键词,但这仅为忠实原始史料,并不代表笔者认为日本拥有琉球群岛的合法主权,本文对这些关键词均使用引号加以标注,以示区别。

^②涉及美军对琉球群岛统治问题的成果有:Arnold G. Fisch, Jr., *Military Government in the Ryukyu Islands 1945 - 1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998。该书主要阐述了琉球军政府的演变以及琉球基地在美军战略地位中的变化。Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa Under U. S. Occupation*, Washington: Center for East Asian Studies Western Washington, 2001。该书主要探讨了冲绳内部压力对美日各自冲绳政策的影响。Frederick Lambert Shiels, *The American experience in Okinawa: a case study for foreign policy and decision - making theory*, Ph. D Dissertation from Cornell University, 1977。该论文主要研究美国的对外政策,其中涉及美军对琉球的统治。Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 - 1969”, in Chihiro Hosoya, *Ed Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977。该文探讨了 1964 至 1969 年 3 位高级专员的对琉球政策,分析了美国琉球民政府如何应对来自冲绳和日本的压力。

^③最初,这个军政府被称为美国冲绳群岛军政府,之后改名为美国琉球群岛军政府,简称琉球军政府。下文的“军政府”均指这个军政府。1950 年,美国琉球军政府改为美国琉球民政府,这次调整只是名称的变化,组织机构和人员没有变化,因此军政府和民政府具有一脉相承的关系,对此,下文将提及。

^④美军统治琉球群岛期间,在该岛驻军数量一直在变动。到 1960 年,美军数量达到 3 万人,另外有家属 1.5 万人。

日盟军司令部下达了将奄美从日本本土分离出来的指令,至3月美军建立起管辖该岛的北部南西诸岛军政府。^①这样就出现了冲绳群岛军政府(后改名为琉球军政府)、南部琉球军政府和北部南西诸岛军政府并存的局面。但由于美军进驻这四个群岛的时间不一,加之当时美国对琉球政策不清晰,美军对琉球的统治也处于混乱状态,因此这三个军政府各自管理自己驻地的琉球民众,彼此之间没有隶属关系。不过冲绳群岛无论是面积还是人口,都在整个琉球群岛中占据主导地位,且美军在整个琉球群岛的兵力也主要集中于此,美军驻琉球司令部掌握整个琉球群岛的军事控制权,管理着驻冲绳、宫古、八重山、奄美的所有美军,而该司令部其实也是冲绳(琉球)军政府。1949年,随着美国逐渐重视琉球,美军在琉球开始建设永久性的军事基地,并将南部琉球军政府和北部南西诸岛军政府纳入琉球军政府的统辖范围。

冲绳战役结束后,美军内部对于由陆军还是海军掌握琉球群岛的军事控制权,没有达成一致,因此冲绳群岛军政府是由陆军和海军轮换负责。当时直接负责琉球事务的最高军官被称为副军事长官(Deputy Military Governor),军事长官(Military Governor)是驻琉球美军上一级机关的负责人。1945年7月31日至1945年9月20日为第一次陆军军政府时期,军事长官是太平洋陆军司令麦克阿瑟;1945年9月21日至1946年6月30日为海军军政府时期,军事长官是太平洋舰队司令尼米兹;1946年7月1日至1950年12月14日为第二次陆军军政府时期,军事长官开始是麦克阿瑟,后来是菲律宾——琉球司令部司令,再后来是麦克阿瑟。总体上,美国陆军在这一时期一直掌握着琉球的军事控制权,而且大部分时间也是由其琉球司令部代理军政府,既负责岛上军事事务也负责民事管理;而在海军军政府时期,海军作战基地则履行了军政府的职能。^②

早在冲绳战役末期,美军在冲绳群岛12个地方设置有收容所,因躲避战争而逃入山野、洞窟里的人们,被源源不断地送进这些收容所。1945年7月,军政府召集了125名知名的冲绳人组成临时咨询会议(Provisional Advisory Assembly),教师出身的志喜屋孝信被选为主席。8月,这个会议选出了15人组成的冲绳咨询委员会(Okinawa Advisory Council),负责向军政府的副司令提供建议^③,名义上成为军政府的咨询机构,同时也是战后琉球的第一个自治机构。依照该机构制定的章程,1945年9月,各个收容所分别选举出了自己收容所的“市长”“市会议员”,其主要工作是根据美军的需要调配劳工。战后随着被收容的人们逐渐向原居住地迁移,作为收容地区单位的“市”宣告解体。1946年4月,冲绳咨询会成为冲绳民政府,向居民传达美军政府的命令并确保其被正确执行,同时成立冲绳议会。无论是冲绳民政府的知事,还是议会的议员,都由美军政府任命,冲绳议会的议长由民政府副知事担任并主持议事,议会不过是民政府知事的咨询机关。在奄美、宫古、八重山,美军政府也将该地民政府、议会作为其军政府的辅助机关而编入,1946年10月在奄美设有临时北部西南诸岛政府及政府知事,1947年3月在宫古、八重山分别设有宫古、八重山民政府及民政府知事,它们具有一定独立性,与琉球民政府没有直接关系。^④

1946年上半年,美冲绳海军军政府发布了一系列指令,重建对冲绳的管理体系,初步确立对琉球群岛的统治。在教育方面,1946年1月2日,发布了重建冲绳教育体系的第86号指令,在军政

①大田昌秀『冲绳の帝王——高等弁務官』,朝日新聞社,1996年,76—125頁。

②陆军琉球司令部归属于西太平洋陆军司令部,1947年西太平洋陆军司令部撤销,琉球司令部被置于菲律宾——琉球司令部管辖之下,而菲律宾——琉球司令部归属远东司令部。海军作战基地归属太平洋舰队司令部。

③Arnold G. Fisch, Jr., *Military Government in the Ryukyu Islands 1945 - 1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998, p. 105.

④[日]新崎盛晖《冲绳现代史》,胡冬竹译,北京:生活·读书·新知三联书店,2010年,第26—28页。

府的冲绳教育部之下设置由冲绳当地人组成的冲绳教育局,军政府教育部直接领导冲绳教育局,并拥有最终决定权。在经济方面,1946年3月15日,海军军政府发布第134号指令,建立冲绳农业局、工业局、渔业局、财政局和商业局,各局的领导被称为主任(Director),均由冲绳人来担任,但他们必须接受军政府经济部的直接监管。在司法方面,1946年3月29日,海军军政府发布第144号指令,建立冲绳的司法体系。在管理体制方面,1946年4月22日,海军军政府发布第156号指令,规定建立冲绳的中央管理机构,由知事领导。冲绳知事直接对军政府的副司令(Deputy Commander)负责,冲绳中央管理机构的职能需要与军政府的政策和指令保持一致,军政府的指令通过副司令官传达给冲绳中央管理机构。^①

随着琉球群岛政治活动开始恢复,后继的陆军军政府发布了相关公告和法令管理当地的政治活动。1947年10月15日,陆军军政府向琉球民众发布了关于政党的一项特殊公告;1950年7月7日,陆军军政府发布了第17号法令,规定了市、町、村的议员和市长、町长和村长的选择办法。^②1950年9至10月,奄美、冲绳、宫古、八重山等4个群岛各自的知事、议员的选举工作开展起来。^③此外,海军和陆军军政府还陆续规范了岛内的金融政策。1946年3月,海军军政府规定法定货币为B元军票和新日元(包括贴付了证明的旧日元)。1948年5月,陆军军政府成立了琉球银行,发挥“中央银行”的作用,美军掌握51%的股份。1948年7月,冲绳的货币被统一为B元军票。^④

但纵观整个军政府期间,美国远东政策不断变化,因此美军的琉球占领政策也一直处于变动之中,不仅华盛顿不重视琉球,而且琉球军事长官也不重视,无论是尼米兹还是麦克阿瑟都不曾涉足该地,只是从全局上对琉球基地负责,几乎将所有具体事务都交给了副军事长官。^⑤而该地美军基本以群岛为单位进行统治,一方面统治具有临时性,军政府直接管理琉球民事事务,没有组建统一的琉球中央政府,没有制定长期的、系统的统治政策。另一方面统治具有一定的混乱性,由于美军进驻各个群岛的时间不一,军政府成立的时间也不一,各个军政府对当地的管理也不完全一样,总体上尚未走上正轨。

此后,随着美苏关系的变化和中国革命形势的发展,杜鲁门政府开始从美苏对抗的视角来认识远东形势,认为苏联共产主义的渗透与扩张是美国在远东地区的主要威胁,因而着力提升日本在其远东战略中的地位,试图将其打造成美国远东遏制体系的战略支点和军事前沿阵地,在远东构建起太平洋版的北约。但因为历史原因,远东国家不想与日本结盟,澳大利亚、新西兰也坚决反对重新武装日本并与其结盟。亚太国家关系的复杂性使得美国在远东未能构建一个坚实的、统一

^①Headquarters, U. S. Naval Military Government, Okinawa, Directive No. 86, January 2, 1946, Subject: Okinawa Educational System. Headquarters, U. S. Naval Military Government, Ryukyu Islands, Directive No. 134, March 15, 1946, Subject: Okinawan Department of Agriculture, Industry, Fisheries, Finance, and Commerce. Headquarters, U. S. Naval Military Government, Ryukyu Islands, Directive No. 144, March 29, 1946, Subject: Okinawan Courts. Headquarters, U. S. Naval Military Government, Ryukyu Islands, Directive No. 156, April 22, 1946, Subject: Central Okinawan Administration. 以上4个文件见 Arnold G. Fisch, Jr, *Military Government in the Ryukyu Islands 1945-1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998, pp. 277-291。

^②Military Government Special Proclamation No. 23, October 15, 1947, Subject: Political Parties. Military Government Ordinance No. 17, July 17 1950, Subject: Election Law for Assemblymen and Mayors of Cities, Towns, and Villages Revised. 以上文件见 Arnold G. Fisch, Jr, *Military Government in the Ryukyu Islands 1945-1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998, pp. 293-316。

^③[日]新崎盛晖《冲绳现代史》,胡冬竹译,第51页。

^④[日]新崎盛晖《冲绳现代史》,胡冬竹译,第28页。

^⑤Arnold G. Fisch, Jr, *Military Government in the Ryukyu Islands 1945-1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998. p. 182.

的、像北约一样的反共组织,最终美国只能与这些国家分别结盟。1951年8至9月,《美菲安保条约》《美澳新安全条约》《美日安保条约》签订,此后美韩、美台条约相继签订,美国的“盟国”之间没有直接联系,而美国在太平洋则需要一个没有政治障碍的军事基地既可保护又可监视日本,于是冲绳就成为了最好的选择。最终,美国将美日同盟作为其战略依托,与美菲、美澳新、美韩、美台同盟一起构建起了第一岛链防御线,而琉球成为这条防御线上的重要一环。

随着美国远东政策和琉球政策尘埃落定,琉球基地重要性逐渐凸显出来,并成为美国立足远东的“太平洋基石”。自中国革命的成功成为不可动摇的事实开始,冲绳军事基地建设即进入正轨。1949年7月,美国国会首次通过5000多万美元的冲绳基地建设预算。1949年10月1日,西茨(Joseph R. Sheets)少将就任琉球军政府副长官,他接受麦克阿瑟的指示,改变此前临时性的统治政策,推出战后冲绳的复兴计划和“民主化”政策,各群岛的军政府接受琉球军政府的统辖,更换了引起民众反感的无能的军人和随军人员;此外,增加了给予琉球基地的占领地区救济基金援助的额度。^①这些政策标志着美军琉球基地建设走上正轨,为此后美军对琉球的统治走上制度化道路奠定了基础。

此后,美国决策层开始采取政策减少管理当局的军事色彩并将对琉球的占领常态化。1950年12月15日,麦克阿瑟发布了第79号指令,建立美国琉球群岛民政府(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands,以下简称“民政府”)^②,以取代原先的军政府。但是这个体系没有发生实质性变化,军政府将其所有的权力转交给了民政府,其军事长官直接改为民政厅长官,副军事长官改为副长官,^③同时还由一名将军担任民政官。民政政府的副长官全权负责琉球所有事务,民政官协助副长官处理琉球民事事务。负责管理该岛的所有重要人物都是军官,负责军事的人员和负责民事的人员随时换用,民政府的许多政策和项目仍然体现着美国军方的意志。^④简言之,民政府的成立只是换了一块牌子,去掉表面的军事统治色彩,美军仍然统治着琉球群岛。

1952年2月29日,民政府发布第13号公告,建立由当地人组成的覆盖整个琉球群岛的政府——琉球群岛政府(Government of the Ryukyu Islands,以下简称“琉球政府”)。该公告规定,琉球政府在岛内可以行使所有的权力,但要受到民政府的公告、法令和指令的约束。^⑤同一天,民政府发布了第68号法令,规定琉球政府以主席为首,琉球政府主席和副主席由民政府副长官委派。^⑥这样,琉球就有了两级行政机构——民政府和琉球政府,但民政府仍拥有最高权威,可以否决、暂缓法律或琉球政府以及地方政府的其他法案的执行;可以颁布法律、公告和规定;审查或修改法院

^①占领地区救济基金(Government and Relief Occupied Areas Fund, GARIOA)是二战后为了缓解当时美军占领地区的饥谨、疾病等社会不安定状况,由美国政府预算下拨的援助基金。

^②Neal A. Marcot, *The Japanese Foreign Policymaking Process: A Case Study, Okinawa Reversion*, Ph. D. Dissertation from Georgetown University, 1981, p. 91.

^③Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State, 8 January 1954. *FRUS*, 1952-1954, Vol. 14, p. 1583.

^④Arnold G. Fisch, Jr., *Military Government in the Ryukyu Islands 1945-1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998, p. 5.

^⑤Civil Administration Proclamation No. 13, February 29, 1952, Subject: Establishment of Government of the Ryukyu Islands. 以上文件见 Arnold G. Fisch, Jr., *Military Government in the Ryukyu Islands 1945-1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998, pp. 317-319.

^⑥Civil Administration Ordinance No. 68, February 29, 1952, Subject: Provisions of the Government of the Ryukyu Islands. 以上文件见 Arnold G. Fisch, Jr., *Military Government in the Ryukyu Islands 1945-1950*, Washington, D. C.: Center of Military History United States Army, 1998, pp. 320-329.

的任何决定和判决; 调离任何一位公职人员。^① 民政府和琉球政府两级行政机构的建立, 非但没有改变琉球仍被美军统治的本质, 反而使美军的统治更加行政化、制度化, 这标志着美军对琉球统治的最终确立。

二、稳固统治: 设立高级专员与美军在岛内的统治达到顶峰

从 1952 年艾森豪威尔政府开始, 美国对远东形势的核心认识是: 中国是美国在远东最大的安全威胁, 为了遏制中国, 美国需要在西太平洋保持强大的军事存在, 从而保卫近海岛屿链的安全, 而琉球是其中重要一环, 琉球基地对于美国维持其在亚太地区的战略态势至关重要。^② 它有以下作用: 第一, 琉球是遏制中国的第一岛屿链的重要一环; 第二, 保护日本; 第三, 监视、束缚日本。因此, 美国决策层主张继续占领琉球。^③ 1952 年 4 月, 《旧金山对日和约》生效后, 美国国防部负责管理琉球, 远东总司令是琉球群岛民政府的长官, 他任命副长官行使管理该岛的职责。^④ 国防部将这个责任交给了陆军部, 陆军部对民政府的构成和运行负责。国防部几乎不干涉民政府的具体事务, 国务院在琉球具体事务上没有发言权, 民政府副长官几乎掌管着琉球的所有事务。

20 世纪 50 年代以来, 随着朝鲜战争爆发、台湾海峡和印度支那局势紧张, 琉球基地的重要性越发凸显。美军用“刺刀加推土机”的方式开始大规模征用琉球土地来修建军事设施, 在冲绳部署核武器^⑤, 建立导弹发射基地^⑥, 这些举措引发了琉球社会的请愿和抗议活动。至 50 年代中后期, 随着琉球土地问题^⑦ 恶化, 琉球和日本的“回归”呼声^⑧ 兴起。为了加强华盛顿对琉球事务的影响, 稳定琉球局面, 将现行的占领政策继续下去, 美国决策层开始考虑制定相关政策。1957 年 6 月 5 日, 艾森豪威尔发布 10713 号行政命令, 取消了民政府长官和副长官职位, 设立了琉球高级专员 (High Commissioner) ^⑨ 一职, 高级专员取代副长官成为民政府实际的最高领导。10713 号行政命令

^①Draft Directive for United States Civil States Administration of the Ryukyu Islands, 11 January 1954, *FRUS*, 1952 - 1954, vol. 14, p. 1588.

^②Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State, Washington, January 7, 1957, *FRUS*, 1955 - 1957, Vol. 23, Part 1, Japan, Document 106, pp. 240 - 241; Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, May 15, 1957, *FRUS*, 1955 - 1957, Vol. 23, Part 1, Japan, Document 135, pp. 289 - 290; Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McElroy, May 1, 1958, *FRUS*, 1958 - 1960, Vol. 18, Japan; Korea, p. 31.

^③Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McElroy, May 1, 1958, *FRUS*, 1958 - 1960, Vol. 18, Japan; Korea, p. 31.

^④Draft Directive for United States Civil States Administration of the Ryukyu Islands, 11 January 1954, *FRUS*, 1952 - 1954, vol. 14, p. 1587.

^⑤艾森豪威尔政府期间, 美国部署在太平洋沿岸的 1600 件核武器中的约 800 件储藏在冲绳的嘉首纳空军基地。Robert S. Norris, William M. Arkin and William Burr, "Where they were," *The bulletin of the atomic scientists*, 55: 6 (November/December 1999), pp. 26 - 35, <http://www.bullatomsci.org/issues/1999/nd99/nd99norris.html>.

^⑥Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 74.

^⑦1954 年 3 月, 美军公开宣布一次性支付军用地租金制度, 该政策的宣布立即引起琉球所有土地所有者的抗议, 持续 4 年之久的土地斗争由此开始, 在此基础上琉球全岛掀起了反基地和反美运动。

^⑧琉球和日本的“回归”呼声是指, 1945 年美军占领琉球群岛并在岛内实行殖民统治, 岛内民众对美军的不满情绪越来越高, 部分人士为了摆脱美军的统治掀起了“回到”日本的呼声, 日本也存在希望琉球“回到”日本的呼声。

^⑨高级专员在这里用来指在琉球的最高管理者。根据牛津词典解释, 高级专员这种头衔对于一个殖民地或是附属地的行政长官来说是常见的, 或者用于指英联邦国家中的英国外交使团的长官。美国预算局的哈罗德·赛德曼 (Harold Seidman) 博士在 1953 年 3 月访问冲绳, 他建议将长官改为高级专员。他认为, 长官一般是指领地的最高官员, 但琉球不是美国的领土。参见 Gordon Warner, *The Okinawa reversion story: war, Peace Occupation Reversion*, Naha: The Executive Link, 1997, p. 93.

确认了在《旧金山对日和约》第3条之下美国拥有对琉球群岛的“所有行政权、立法权和司法权”，这些权力将由国防部部长来行使。它规定：1. 高级专员由国防部部长与国务卿磋商之后，并得到总统的支持后从美军中委派产生；2. 高级专员拥有这项行政命令所赋予的权力和职责；3. 高级专员可以将其职责委派给负责民事事务的官员；4. 根据这项命令，高级专员应该执行国防部部长赋予的任务。与此同时，国务卿对该岛与外国、国际组织的对外关系负责，国防部部长应该让国务卿了解高级专员在琉球群岛的相关活动。^① 高级专员仍然拥有至高无上的权力，他能“颁布法律、法令或是规定”，“否定任何一个议案法律”，“开除任何一个公职人员”，运用缓刑、减刑或是豁免的权力，“在整体上或是部分上在全岛上行驶全权”。^② 10713号行政命令实际上相当于美军占领时期的“琉球宪法”，调整了琉球的管理机构并将其固定下来，将琉球民政府与琉球政府的关系书面化、正式化，规定了琉球事务的大政方针。该行政命令密切了华盛顿与琉球的联系，为华盛顿直接干预琉球事务留下了空间，并将琉球直接置于国防部而不是国务院的管理之下，以书面的方式正式规定了军方在琉球的主导地位，而高级专员无疑成为上述命令的执行者，具体负责稳固美军对琉球群岛的统治。

10713号行政命令颁布前，詹姆斯·摩尔（James E. Moore）少将是美国琉球民政府的副长官，同时也是美国驻琉球陆军司令。行政命令颁布后，摩尔即被委派为高级专员。在既定的宽泛的政策框架内，高级专员在管理琉球上拥有很大的自由度。摩尔在任期间，美军在琉球的活动特别是军事用地问题引发了当地人不满，他对琉球人的要求置之不理，随意修改法律，在制定重要政策时不与华盛顿相关部门充分协商。这不仅导致琉球、日本与美军的矛盾激化，要求“回归”的呼声高涨，而且华盛顿对他也越来越不满。1957年摩尔修改法令反对冲绳人民党的领袖濑长龟次郎当选那霸市市长，这引起了当地人的极大不满，其行为的合法性受到严重质疑。摩尔采取这些行动并没有与华盛顿协商，国务院对此提出严重质疑。^③ 面对琉球人的抗议活动，摩尔打算用打压的办法一劳永逸地解决这些问题，1957年12月14日，他发表声明表达了美军维持琉球现状的决心，并打算制定相关法律禁止琉球人再讨论相关问题。^④ 从摩尔绕开华盛顿在当地重大问题上的独断专行可以看出，高级专员在当地所受的约束和限制非常少，他可以用自己的方式维护美国军方在琉球的利益。

到肯尼迪执政之初，美国基本延续了艾森豪威尔时期“遏制孤立”的对华政策，在东南亚问题和太平洋近海岛屿链防卫问题上与前政府的判断基本一致。1960年声势浩大的安保斗争^⑤使美国非常担心这股强大的反美力量转移到琉球问题上，在此背景下，美国出台了肯尼迪新政策。该政策包括凯森报告、国家安全行动备忘录第133号文件（NSAM133）、11010号总统行政命令以及总统

^①Executive Order 10713, June 5, 1957, Box 5, Records of the U. S. Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), RG 260 Records of United States Occupation Headquarters, World War II. N. A.

^②Executive order 10713, June 5, 1957, Box 5, Records of the U. S. Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), RG 260 Records of United States Occupation Headquarters, World War II. N. A.

^③Assistant Under Secretary for Eastern Affairs to the Assistant Secretary of Defense, 11 December, *FRUS*, 1955-1957, vol. 23, pp. 544-546.

^④Telegram from the Consulate General at Naha to the Department of State Naha, December 15, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. 23, Part 1, Japan, p. 548.

^⑤1960年美日签订《新安全条约》，日本首相岸信介对日美之间的合作关系感到满意，他设想日本人也会对此满意。然而，条约签订后，日本许多学生、劳工、知识分子强烈反对修改后的条约并要求将其废除。但岸信介不顾国内舆论的强烈反对和大规模的示威运动，在社会党缺席的情况下使议会强行通过该条约。这激怒了日本成千上万的民众，他们走上街头呼喊“推翻岸政府，解散议会，杀了岸信介”，这种示威运动持续了一个多月，被称为“安保斗争”。

声明。肯尼迪要求国防部部长:第一,向国会提出修改普赖斯法案^①的修正案,提高向琉球援助的上限;第二,指示高级专员加快推动琉球政府自治以及扩大琉球人自由的进程,高级专员应该以调查小组报告为政策指导。^②作为 10713 号行政命令的一个修正案,11010 号行政命令要求“a. 设立文职民政官;b. 将议员的任期从 2 年延长到 3 年;c. 将高级专员指派琉球主席改为由议会提名,然后获得高级专员的认可。”^③此外,肯尼迪还声明允许日本增加对琉球的援助,并且美国与日本合作以提高琉球群岛人民的生活水平以及扩大琉球人的自治权。^④

高级专员原本应该是肯尼迪新政策的执行者,但是第三任高级专员保罗·卡拉维(Paul Caraway)坚决反对新政策。他认为,美国是太平洋的稳定力量,美国在琉球的军事存在不仅是为了美国在远东的利益,同样也是实现琉球和日本利益的最好选择。^⑤他拒不执行肯尼迪新政策,并采取了 3 项旨在削弱日本在琉球的影响力与加强美军对琉球的管控力的举措:

第一,全面抵制日本增加对琉球的援助,尤其是经济援助。卡拉维认为日本对琉球的援助超过美国对琉球的援助,就会削弱美国“仁慈发展者”的形象,动摇美军对琉球的统治,因而在任内全面阻止日本增加对琉球的援助。为了探索日本增加对琉球经济和社会援助的更好方法,日本外相大平正义和美国驻日大使赖肖尔于 1962 年 11 月同意在东京建立美日协商委员会,在那霸建立美国——日本——琉球技术委员会。关于技术委员会,美驻日大使馆设想建立一个可以友好讨论技术问题的论坛,由日本在那霸的联络处办公室的最高官员、琉球政府的高级官员和高级专员办公室的副民政官组成。然而,高级专员办公室反对联络处在日本援助项目和其他的联合委员会中发挥任何作用,建议日本政府应该每年派出一个技术小组来琉球,与高级专员代表协商有关日本向琉球提供援助的事宜。由于高级专员的阻挠,这些措施直到 1964 年 4 月才实现。^⑥虽然赖肖尔在促使美国政府允许日本经济援助进入琉球方面取得了成功,但是卡拉维制造了一种拨款体系阻碍这个政策的执行。卡拉维的胜利延续到他任期结束,甚至在他离任之后,赖肖尔的计划依然没有取得实质性进展。^⑦此外,卡拉维还拒绝增加日本向冲绳提供的技术培训项目以及派日本专家到冲绳,拒绝日本在冲绳修建新的医疗设施等。^⑧

第二,利用民政府对琉球政府的控制掀起被称之为“直接统治”的改革。卡拉维没有按照肯尼迪新政策来扩大琉球人民自治,他认为琉球政府没有管理该岛的能力,因而亲自查看民政府和琉球政府提出的议案,有时强迫行政机构推迟甚至取消将有关议案提交到议会。他指控行政机构没

①Price Act 是关于美国向琉球提供经济援助上限的法案。该法案在 1960 年 7 月,由伊利诺斯州代表梅尔文·普赖斯(Melvin Price)提出并在国会通过,当时设定的美国每年向琉球提供援助的上限为 600 万美元。

②National Security Action Memorandum No. 133, *FRUS*, 1961-1963, Vol. 22, China; Korea; Japan, pp. 723-724.

③The White House, Statement by the President, March 19, 1962, Box 5, Records of the U. S. Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), RG 260 Records of the United States Occupation Headquarters, World War II, N. A.

④“Statement by the President upon Signing Order Relating to the Administration of the Ryukyu Islands,” Mar. 19, 1962, John Kennedy, Public Papers of the President: John Kennedy, 1962, pp. 247-248.

⑤Nicholas Evan Sarantakes, *Keystone: The American Occupation of Okinawa and U. S. - Japanese Relations*, Texas: Texas A&M University Press, 2000, p. 117.

⑥Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 125.

⑦Nicholas Evan Sarantakes, *Keystone: The American Occupation of Okinawa and U. S. - Japanese Relations*, Texas: Texas A&M University Press, 2000, p. 127.

⑧Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 126.

有让公众受益而是让特殊利益集团和有特权的人受益;立法机构不能颁布为人民谋福利所需要的法律,司法机构不能履行正义。在这种情况下,卡拉维声称对自治的呼吁是“乌合之众的觉醒”。^①他把琉球人追求的自治描述为“没有外来控制的政府或主权”,并宣布“对于冲绳或是冲绳的任何一部分来说自治都是不可能的,《旧金山对日和约》第3条使得它在美国琉球民政府之下只是一个州、省或是一个地方政府。目前,自治是一个神话,它现在不存在,它将来也不存在,除非你们冲绳人拥有再一次成为一个独立的民族国家的自由意志。”^②这激怒了琉球人、日本人和很多华盛顿的高级官员。根据肯尼迪新政策,华盛顿委派一名文职民政官,作为高级专员的副手处理琉球民事务。1962年,第一个文职民政官产生^③,但他的权力很小,根本无法改变军政府的基本特征,^④而且他在很多事情上支持东京,因此遭到高级专员的排挤,最终在1964年辞职,代替他的是支持民政府的官员。^⑤

第三,隔离琉球与日本的各方面交流。高级专员一直反对来自日本的免费教科书、日本政府官员和反对党进入琉球,直到卡拉维离任,社会党成员才被允许访问琉球;^⑥还严格限制冲绳居民到日本旅行,1963年有40位旅行申请者被拒绝,1964年前4个月被拒人数就达到了110名,而过去10年被拒总人数也只有201名,被拒者包括学生、医生、病人和家庭主妇等。卡拉维在传达给议会的信息中,很少涉及“日本”“日本对冲绳的援助”“美日在冲绳问题上的合作”或是“冲绳行政权最终‘返还’日本”的可能性等。总之,他被认为是疏远冲绳与日本关系的分离主义者。^⑦

卡拉维独断专行的统治使其陷入与琉球政府、琉球民众、赖肖尔领导之下的美国驻日使馆以及日本政府的冲突中。美国驻日使馆将卡拉维的政策批评为“直接统治”“家长作风”和“分离政策”。^⑧他打破了琉球人对肯尼迪新政策的美好憧憬,导致了琉球政府集体辞职以及冲绳自民党的分裂。美国认识到“冲绳自民党是岛上最保守最亲美的政党”,而且“琉球对缺乏自治的不满和批评已经反映在日本媒体和冲绳自民党成员的评论中”。^⑨以前从来没有高级专员本人制造如此严重的政治问题。面对琉球形势的恶化以及日本方面压力的日益增大,华盛顿相关部门开始探索如何缓解这种紧张局面,并围绕高级专员本身的身份及其人选展开了博弈。

总之,卡拉维坚决抵制肯尼迪新政策,其背后有华盛顿军方的大力支持,这也反映了华盛顿内部在琉球政策上的分歧与斗争,军方反对任何可能威胁其在琉球不受约束地位的行为,卡拉维在

①Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, pp. 129 - 130.

②United States Civil Administration News Release, "Text of Remarks of High Commissioner Paul W. Caraway at a Dinner Meeting of the Golden Gate Club, at Harborview Club, Naha," March 5, 1963.

③Mikio Higa, *Politics and Parties in Postwar Okinawa*, Canada: University of British Columbia, 1963, p. 23 - 24.

④Watanabe, Akio, *The Okinawa problem: A Chapter in Japan - U. S. Relations*, Carlton, Victoria: Melbourne University Press, 51.

⑤Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, pp. 130 - 131.

⑥Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 125.

⑦Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 127.

⑧Nicholas Evan Sarantakes, *Keystone: The American Occupation of Okinawa and U. S. - Japanese Relations*, Texas: Texas A&M University Press, 2000, p. 117.

⑨Telegram 2751 from Tokyo, March 23, 1964, Box 2526, Central Foreign Policy Files, 1964 - 1966, RG 59, General Records of the Department of State, N. A.

岛内推行的各种措施恰是为了维护军方特别是陆军在琉球的利益。卡拉维在琉球的独断专行也标志着美军对琉球的统治达到顶峰,此后美军开始逐步放松对琉球的控制。

三、弱化统治:美军放松对琉球的管控

约翰逊上台后,美国的远东政策整体上变化不大,其主导思想是遏制中国“共产主义”在亚洲特别是在东南亚的扩张,正是在这种思想的指导下,美国逐步卷入越南战争并深陷其中。而“重经济轻武装”的日本在其保护下经济发展迅速,与之形成了竞争的态势。在战争重负之下,美国需要日本增加对东南亚国家的经济援助从而保持该地区的稳定。^①因此,美国致力于巩固美日同盟关系,扶植亲美的日本领导人——来自自民党的佐藤荣作。^②但随着 1970 年《新美日安全条约》将到期,在此之前必须对琉球政策进行较大幅度调整,否则琉球问题将成为日本国内反对党攻击自民党的焦点。^③如果佐藤荣作或是自民党的执政地位受到影响,这将是美国远东政策最大的失败。此时,维持友好、密切的美日关系的重要性已经超过了琉球军事基地所带来的收益,而且此时的调整以不损害美国在远东的军事力量为前提。鉴于此,美国必须调整美日同盟,给日本更多“伙伴”待遇,而在琉球问题上取得实质性进展成为这种调整不可避免的一步。

鉴于琉球基地在越战和遏制中国方面发挥着非常重要的作用,为保持琉球基地的军事灵活性,约翰逊政府对琉球政策的调整是逐步进行的。1965 年,在约翰逊——佐藤第一次峰会上,美国向日本做出让步,同意日本增加对琉球的经济援助和扩大琉球人自治。^④1967 年,在约翰逊——佐藤第二次峰会上,美国决定放弃“晴空”政策^⑤以及“归还”小笠原群岛行政权。^⑥这表明美国终于放弃了将琉球“回归”与远东形势挂钩的政策,这是美国对琉球政策的一个巨大转折。与此同时,华盛顿也逐渐放松对琉球的控制,约翰逊政府两次修改 10713 号行政命令,意在缓解琉球和日本不断增长的“返还”压力。1965 年 12 月 20 日,约翰逊发布了 11263 号总行政命令,这是 10713 号

^①相关情况,可参见: Talking Points for Senator Mansfield, Secret, Talking Points, August 31, 1967, Japan and the U. S., 1960 - 1976, JU00711, <http://nsarchive.chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=133>; Memorandum of Conversation, November 15, 1967, Box 2247, Central Foreign Policy Files, 1967 - 1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, N. A.; New Ryukyus Formula from Prime Minister Sato, Secret, Cable, November 11, 1967, Box 252, NSF, Country File, Japan, President Johnson Library; Message from Professor Wakaizumi, Confidential, Memorandum for Record, November 13, 1967, Box 252, NSF, Country File, Japan, President Johnson Library.

^②100 Intelligence report entitled “Prime Minister Sato’s Position in a Renascent Japan.” Issues include: summary of Japanese Prime Minister Eisaku Sato’s first two years in office; Japanese political situation; changing Japanese role in Southeast Asia; Japanese defense policy; issues related to the reversion of Okinawa from U. S. to Japanese control; U. S. - Japanese relations; Japanese support of U. S. policies in Vietnam; Chinese - Japanese relations. “Prime Minister Sato’s Position in a Renascent Japan”. Report. Central Intelligence Agency. SECRET. Issue Date: Nov 9, 1967.

^③Visit of Prime Minister Eisaku Sato of Japan November 14 - 15, 1967, November 8, 1967, Box 253, NSF, Country File, Japan, President Johnson Library.

^④Text of Joint Communique between President and Lyndon B. Johnson and His Excellency Eisaku Sato, Prime Minister of Japan Following Talks in Washington, January 12 and 13, 1965, Box 253, NSF, Country Files, Lyndon B. Johnson Library.

^⑤1953 年 12 月,美日签署了“返还”奄美群岛施政权的协议之后,美国一直执行“晴空”政策(英文表述为 Blue Sky 或是 Clear Sky)。该政策的实质是美国不为占领琉球规定一个时间,而是由远东形势的变化决定琉球施政权“返还”与否。之后,肯尼迪和约翰逊政府都遵循了这一方针。该政策在 1961 年《池田——肯尼迪联合公报》、1965 年《佐藤——约翰逊联合公报》中被提及和确认。

^⑥Joint Communique Between President Lyndon B. Johnson and His Excellency Prime Minister Sato of Japan, For Immediate Release, November 15, 1967, Box 253, NSF, Country File, Japan, Lyndon B. Johnson Library.

行政命令的第二个修正案,该行政命令规定琉球主席由议会议员选举产生。^①此后,民选琉球主席成为琉球最强烈的呼声,在此背景下,1968年1月31日,约翰逊发布了11395号行政命令,这是10713号行政命令的第三个修正案“琉球主席将不再由议会选举并得到的高级专员的批准产生,而是将直接由琉球人民选举产生。”^②

而自从卡拉维拒不执行肯尼迪新政策引发了琉球群岛、东京和华盛顿的严重不满后,后继的约翰逊政府各部门就围绕高级专员的身份及其人选展开了博弈。1964年3月,国务院提出设立文职高级专员,他直接向国防部部长负责,从而将琉球的军事和民事事务分开。^③国家安全委员会提出设立文职长官,他对国防部部长办公室负责,并安排一名军官作为其副手,这名副手通过参谋长联席会议对国防部负责。^④国务院和国家安全委员会都主张以文职官员管理琉球,淡化美军统治的色彩,但是军方特别是陆军坚决反对。为了应对这一局面,国防部准备委派艾伯特·沃森(Albert Watson)将军为下一任高级专员,国务院决定暂时搁置设立文职高级专员的方案,打算先看看沃森能否缓解琉球形势。^⑤国家安全委员会也向军方妥协,并正式宣布支持沃森为高级专员。^⑥1964年8月沃森上任,他希望通过排除刺激性因素和发展经济将“回归”运动保持在可控的范围之内^⑦,为此,他主要在放松对琉球的管控和在可控的范围之内增加日本对琉球的影响这两个方面采取举措。

在放松对琉球的管控方面,主要有两项举措:一是下放立法权,沃森明确表示民政府不会提出任何特殊的议案,议会在内部问题上颁布法律的责任将继续有利于提高冲绳人的福祉,因此琉球主席承担了向议会建议日程的全部责任。^⑧鉴于此,琉球议会起草和通过他们自己的法律,沃森和民政府的其他官员只是给一些建议,即使对不满意的议案,他们也不会采取措施进行阻止。二是取消或修改一系列法令、公告和指令,以扩大琉球政府的职能。沃森声明民政府的目标是向琉球政府提供咨询性的意见而不是直接管理,在不影响安全利益的前提下,他逐渐将民政府的很多职能转移给琉球政府。1965年,沃森取消了已经过时的3个法令和2个指令,修改了很多民政府的法令和公告以及高级专员的法令和指令,将更多的职能和责任交给了琉球政府,民政府的有效法令从沃森到任时的145个减少到1966年2月的96个。1966年9月,他又发起了一项被称为“打扫屋子”(House Cleaning)的行动,该行动取消或修改了11个法案。这些法案包括1945年海军军政

①Executive Order 11263—Further Amending Executive Order No. 10713, Providing for Administration of the Ryukyu Islands <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-11263-further-amending-executive-order-no-10713-providing-for>.

②Executive Order 11395—Further Amending Executive Order No. 10713, Providing for Administration of the Ryukyu Islands, January 31, 1968, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=106208>.

③Memoranda to Rusk, March 19 and 25, 1964, Box 2526, Central Foreign Policy Files, 1964–1966, RG 59, General Records of the Department of State, N. A.

④Memorandum for the Record, Washington, May 6, 1964. *FRUS*, 1964–1968, Vol. 29, Part 2, Japan, pp. 12–13.

⑤Letter From the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson) to the Ambassador to Japan (Reischauer), Washington, April 12, 1964, *FRUS*, 1964–1968, Vol. 29, Part 2, Japan, pp. 10–12.

⑥The Future of Japan Secret, Minutes, May 11, 1964, Japan and the U. S., 1960–1976, JU00321 <http://nsarchive.chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=46>.

⑦Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964–1969”, in Chihiro Hosoya, Ed. *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 31.

⑧Message to the 28th session of the Legislature of the Government of the Ryukyu, 1 February 1965.

府公告、1953 年第 95 号民政府法令、1961 年的高级专员 38 号法令、1958 年的民政府第 2 号规定。^①

在增加日本对琉球的影响方面,采取了如下举措:一是积极与日本政府合作发展当地经济^②,正式接受日本增加对冲绳的援助^③。二是同意冲绳连接日本的电视网,由此受到日本更多的影响。^④三是简化旅行程序,逐渐放松冲绳和日本本土之间的旅行限制,申请旅行而被拒绝的人数明显减少。^⑤这些措施一定程度上缓解了琉球形势,受到了各方好评。^⑥不过,沃森在保证琉球作为美军基地的有效性方面,与前任没有实质性区别,当他认为某事件会影响到美国在琉球的军事利益时,他将不惜在当地引发严重抗议活动而采取强硬措施。例如,1966 年沃森下令将两个案件从琉球法院转移到民政府法院,他认为琉球法院的判决挑战了“美国管理冲绳的权力”,这个命令引起了冲绳所有政治组织和媒体的强烈抗议。^⑦

1966 年 11 月,费迪南德·T·昂格尔(Ferdinand T. Unger)将军成为第五位琉球高级专员。此时,越战升级,琉球基地成为“另一个战场”,这加剧了当地人可能会被卷入这场战争的恐惧,他们强烈反战,要求“回归”,琉球政治形势变得严峻起来。鉴于此,美国陆军部部长和副部长特别指示昂格尔尽快扩大琉球自治权。鉴于当地的形势和华盛顿的指示,昂格尔认识到其基本的使命是保持亚洲的和平和安全以及提高冲绳人的福利,^⑧于是完全接受华盛顿调整和修改其权力的决定。^⑨他在上任后主要采取两方面举措:

一是放松对琉球的司法控制。1966 年年底,昂格尔在琉球议会上表明态度:如果议会能制定相关法律,民政府准备废除前几任高级专员制定的 29 项法令和其他法律。^⑩1967 年 6 月昂格尔列出了一份由民政府制定的法律和法规的清单,一旦琉球政府制定了与日本保持一致的相应的替代法律时,清单上的这些法律将被废除。^⑪1968 年 11 月,民政府废除了 12 号法令(即琉球法院体

①Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, pp. 132 - 135.

②Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 - 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, pp. 31 - 33.

③Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 - 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 40.

④Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 - 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 33.

⑤Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 142.

⑥Memorandum from James C. Thomson, Jr., of the National Security Council Staff to Robert Komer of the National Security Council Staff, October 29, 1964, FRUS, 1964 - 1968, Vol. 29, Part 2, Japan, pp. 40 - 41.

⑦Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 - 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 28.

⑧Priscilla Clapp, “Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington, 1966 - 1969.” *International Relations*, 1974 (2), pp. 29 - 30.

⑨Frederick Lambert Shiels, *The American experience in Okinawa: a case study for foreign policy and decision - making theory*, Ph. D Dissertation from Cornell University, 1977, p. 395.

⑩The Ryukyuanist, *A Newsletter on Ryukyuan/Okinawan Studies*, No. 44, Summer 1999, <http://www.uchinanchu.org/uchinanchu/ryukyuanist/ryukyuanist44.pdf>.

⑪Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 - 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 33.

系) 美国政府将委派冲绳上诉首席法官的权力从高级专员的手中转移到了琉球主席手中。^①

二是减弱对琉球政府的影响。昂格尔认识到,民政府委派琉球主席被认为是美军控制琉球的主要手段,冲绳人当时最重要的政治诉求是民选琉球主席,因此他于1967年向华盛顿建议民选琉球主席^②。这一建议最终得到落实,在1968年琉球主席的选举中,民政府采取中立的立场,反而是日本的政党积极介入选举^③,革新派屋良朝苗^④最终当选,这是自琉球政府建立以来第一次由反对党掌管琉球行政权。这次选举结果是美日双方都不愿看到的,但是昂格尔不是像1957年摩尔将濂长龟次郎从那霸市市长的位置上驱逐下去一样,而是选择尊重民意,与新政府积极合作。而民政府办公室也于1967年12月从那霸搬到郊区的美军基地牧港(Machinato),不再与琉球政府在同一处办公^⑤,这也象征着民政府对琉球政府影响的下降。此外,昂格尔在不影响琉球作为美军基地、发挥军事效能的情况下,尽量满足琉球人的各种需求。^⑥例如,1967年民政府允许所有的冲绳船只可以悬挂日本国旗,并就向外出旅行的冲绳人发放护照和身份证明的权力转交给日本政府的程序和细节等问题,与日本政府达成协议。^⑦

总之,沃森和昂格尔都执行了约翰逊政府的琉球政策,符合美国新的远东战略走向,这些举措有效地应对了来自琉球民众的要求“回归”的压力,扩大了琉球自治的程度,总体上弱化了美军对琉球的统治。

四、结束统治:美军逐步“返还”琉球施政权

早在20世纪60年代,尼克松就开始反思美国的远东政策,^⑧入主白宫之后又提出“关岛主义”,之后正式提出尼克松主义,谋求在全球实现战略收缩。尼克松和基辛格清楚认识到,改善同中国的关系将会为美国带来巨大的战略利益:从眼前来看,将有助于美国从越南战争中脱身;从长远看,将会极大地加强美国在同苏联全球对抗中的战略地位。尼克松政府的远东政策可以被概括为:不再将中国看作是远东最大的安全威胁,苏联是其在全球也是远东地区最主要的敌人;其在远东的首要目标是从越南实现体面的撤退从而实现在亚洲的战略收缩,实现这一政策的具体手段是建立在地缘政治基础之上的均势政策和伙伴关系;其具体政策是进一步加强美日同盟,缓和与中国的关系,这在某种程度上弱化了琉球在尼克松远东安全政策中的地位。

与此同时,琉球的形势也影响着尼克松的琉球政策。1968年11月,琉球左翼屋良朝苗当选为

①Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, pp. 142 - 145.

②The Ryukyuanist, *A Newsletter on Ryukyuan/Okinawan Studies*, No. 44, Summer 1999, <http://www.uchinanchu.org/uchinanchu/ryukyuanist/ryukyuanist44.pdf>.

③Seigen Miyasato, "USCAR Policies: 1964 - 1969", in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 36.

④屋良朝苗(Yara Chobyoy)提出的竞选纲领是:立即、无条件、完全“返还”,撤出核武器、关闭美军基地以及废除美日安全条约。

⑤The Ryukyuanist, *A Newsletter on Ryukyuan/Okinawan Studies*, No. 44, Summer 1999, <http://www.uchinanchu.org/uchinanchu/ryukyuanist/ryukyuanist44.pdf>.

⑥The Ryukyuanist, *A Newsletter on Ryukyuan/Okinawan Studies*, No. 44, Summer 1999, <http://www.uchinanchu.org/uchinanchu/ryukyuanist/ryukyuanist44.pdf>.

⑦Seigen Miyasato, "USCAR Policies: 1964 - 1969", in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 33.

⑧Richard M. Nixon, "Asia after Viet Nam," *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 1 (Oct., 1967), pp. 113 - 114.

琉球政府主席 这次选举实际上成为对美军统治琉球的一次公民投票,也证明了琉球人对日本和琉球保守党“回归”政策的极大不满。日本国内民族主义情绪日渐高涨,琉球问题成为民族主义势力关注的焦点,左翼和右翼在这个问题上联合起来,而且打算借 1970 年安全条约到期问题向佐藤政府发起攻击。为了塑造更加积极有效的美日同盟,避免琉球问题成为反对派攻击美日安全条约的焦点,“归还”冲绳就被定为美国为了重新调整远东政策而强化日美协作关系的中心环节。”^①此时,美国已经减轻了对中国的敌意,决定与中国缓和,同时也决定体面结束越南战争。这在一定程度上也为美国作出“返还”琉球决定提供了有利条件。综合考虑之下,1969 年 11 月,在美日峰会上,美国决定“返还”琉球施政权。^②1970 年 3 月,佐藤政府确定了冲绳“复归”的基本方针;5 月,日美安保协议委员会开始具体讨论美军结束琉球统治后的冲绳防御计划;6 月,日美开始进行起草冲绳“复归”协定的谈判。

为落实华盛顿的决定,琉球政府开始采取行动,逐步放弃琉球施政权。尼克松上台后,昂格尔离任,1969 年 1 月詹姆斯 B. 兰帕特(James B. Lampart)成为最后一位琉球高级专员。兰帕特上任之初就认识到冲绳的“回归”压力“在过去的几年里,冲绳‘回归’的压力不断增长,日本本土也是这种情况……冲绳人迫切期望今年在‘回归’问题上能有所发展。没有这种进步,我相信我们将会面临来自冲绳和日本越来越严重的抗议活动。”^③实际上,他和美驻日大使阿明迈耶(Mrmin H. Meyer)在尼克松——佐藤峰会之前就已经开始为“返还”琉球施政权作准备了,此外,他也与屋良密切合作。^④兰帕特认为,目前岛内主要的问题是施政权“返还”问题而不是美军基地问题,虽然岛内“回归”压力不断增加,但是冲绳人对于美军基地保持了理性默许的态度;美国琉球民政府的主要任务是尽最大的努力保持基地的有效性,在琉球自治方面让步以避免以后出现更大的麻烦;除非与军事基地的安全相关,否则逐渐地尽可能少地干预当地政府的工作。^⑤为此,民政府采取以下举措:第一,进一步下放司法权。1969 年,122 个议案中的 49 个由琉球主席签署,无需通过民政府签署而成为法律,到 1970 年民政府的法令、公告、法案已经减少到 73 个。第二,将发放外来投资许可证的权力转给琉球政府,允许日本政府的援助逐步提高,1970 年为 6320 万美元,1971 年为 9700 万美元,1972 年迅速提高到 1.67 亿美元。琉球政府管理使用这些资金,将其用于政府运转、工业的发展、基础设施的建设、教育、社会福利、资助地方政府和“回归”纪念活动中。^⑥第三,允许日本继续增加对琉球政府和当地政治的影响。^⑦民政府甚至同意冲绳代表参加日本议会,1970 年 11

①[日]新崎盛晖《冲绳现代史》,胡冬竹译,第 177 页。

②Joint Communique between President Richard Nixon and His Excellency Prime Minister Sato, Unclassified, Press Release, November 21, 1969, Container 8, Chief of Military History/ Historical Division, RG 0319, Army Staff, N. A.

③Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 – 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 35.

④Nicholas Evan Sarantakes, *Keystone: The American Occupation of Okinawa and U. S. – Japanese Relations*, Texas: Texas A&M University Press, 2000, p. 186.

⑤Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 – 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, pp. 35 – 36.

⑥Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 144.

⑦Seigen Miyasato, “USCAR Policies: 1964 – 1969”, in Chihiro Hosoya, Ed *Okinawa Reversion*, International Studies Association, 1977, p. 36.

月 琉球的 5 名下院议员和 2 名参议院议员在二战后首次参加日本议会。^① 此外,驻琉球美军于 1969 年 12 月表示开始撤走相关武器,冲绳的空军于 12 月 15 日表示将撤走已经公认是旧式装备的马斯(Mace) TM-76B^②,至 1971 年美军开始了撤走核武器的工作。^③ 但是美军在各种场合强调,“归还”琉球施政权之后,冲绳基地的重要性没有改变。基地的精简化,并不意味着基地大规模缩小和军事功能的减弱。1971 年 6 月 29 日,日美双方的军事负责人交换了《关于日本国承接冲绳防御责任义务之决定》,日本政府承担了美军在琉球基地的相关责任和义务。

1971 年 6 月 17 日,美日签订《日本国与美利坚合众国关于琉球群岛和大东群岛的协定》^④,该协定除了关于美军结束统治琉球的内容外,还有几项关于自卫队在冲绳的防卫、美国资产的收购等问题的附属文件。1971 年 11 月 4 日,美国参议院对外关系委员会通过了该协定;11 月 24 日,日本众议院通过该协定。但是两国在移交的具体时间上有冲突,日方主张 1972 年 4 月 1 日,美方主张 1972 年 6 月 15 日。最终,在 1972 年 1 月 7 日,尼克松与佐藤荣作在圣克利门蒂会谈时确定的时间为 1972 年 5 月 15 日。这一天,日本政府主办的纪念“复归”的庆典,在东京的日本武道馆和冲绳的那霸市民会馆举行。在东京的庆典上,佐藤荣作发表演讲。在那霸的庆典会场,冲绳县知事屋良朝苗发表演讲。在与那霸市民会馆相邻的与仪公园里,召开了“复归”协主办的“抗议冲绳处分、打到佐藤内阁‘五一五’县民誓师大会”。在宫古和八重山也举行了同样的集会。^⑤ 当天中午,已卸任高级专员的兰帕特在嘉手纳空军基地登上飞机,返回美国,标志着琉球施政权最终“回到”日本,^⑥美军对琉球的统治正式宣告结束。

结 论

与美军其他的海外军事基地相比,统治琉球期间,美军统管琉球军事和民事,而且军事绝对优先于民事。从华盛顿的角度来看,军方在琉球问题上占主导地位,国务院在琉球问题上的地位远远低于军方,伴随着琉球问题在美日关系中的政治价值上升,国务院的发言权逐渐上升。从琉球岛内的角度来看,琉球当地的最高军事指挥官几乎主导着琉球的所有事务,华盛顿只是负责制定琉球的大政方针。无论是军政府还是民政府,其最高领导都是美军琉球军事基地的司令,其组成人员也以军人为主,国务院在琉球群岛没有代表,因而无法在岛内直接施加影响,只能在华盛顿通过与军方博弈间接影响岛内事务,而国防部和陆军部也不太干涉琉球事务。高级专员体系建立之前,驻琉球美军与华盛顿之间没有直接联系,国务院只能在美日关系的大背景下考虑琉球问题。高级专员体系建立之后,华盛顿对高级专员的约束非常宽泛,国务院在琉球事务上的发言权也很小。

美国对远东安全形势的认知与琉球基地在其远东安全战略中的地位密切相关,而这两者的变

^①Kensei Yoshida, *Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation*, Press: Center for East Asian Studies Western Washington, Bellingham, Washington, 2001, p. 145.

^②马斯是由美国空军主管、马丁公司在斗牛士基础上研制的战术地地巡航导弹,最初编号为 TM-61B,后改名为马斯 TM-76,根据制导系统分为 A 型和 B 型。TM-76A 采用自动地形识别制导系统, TM-76B 采用惯性制导系统。马斯于 1957 年冬开始生产,1958 年夏装备美军,至 20 世纪 60 年代末退役。

^③[日]新崎盛晖《冲绳现代史》,胡冬竹译,第 200—201 页。

^④美日新闻界和学术界很多人将该协定简称为《冲绳返还协定》或是《冲绳复归协定》,这一说法也影响到中国学术界,国内一些学者也被误导,将之称为《冲绳返还协定》。

^⑤[日]新崎盛晖《冲绳现代史》,胡冬竹译,第 229—230 页。

^⑥Nicholas Evan Sarantakes, *Keystone: The American Occupation of Okinawa and U. S. - Japanese Relations*, Texas: Texas A&M University Press, 2000, p. 192.

化直接影响到美军对琉球的统治。美国远东政策调整的过程伴随着美国不断平衡美日同盟的有效性和琉球军事基地的作用。随着日本力量的发展、美国对日本信任的增加、越战渐趋失败,美国不断调整其远东政策,在此过程中,美国越来越重视日本在琉球问题上的立场,因此调整对琉球政策成为必然。沃森及其之后的高级专员逐步放松对琉球的管控就是这种政策调整的产物。

日本的默许也使得美军主导琉球事务成为可能。关于琉球基地在美国远东政策中的地位、对远东安全特别是日本安全的重要性,日本与美国的看法相差无几,日本的要求是“返还”琉球施政权,并不是将美军赶出琉球。因此,二战后日本坚持的安保政策是,尽量把基地塞给琉球,以此来避免日美安保问题成为日本本土的政治焦点。这种一致性的认识使得美国能够统治琉球近 30 年。20 世纪 60 年代末 70 年代初,美军放弃对琉球的统治成为美日关系中体现平等的重要因素,它将决定美日同盟是否会继续存在下去。美日都希望通过谈判解决琉球问题,从而延续、巩固美日同盟。美国打算推动日本分担它在远东的义务,在经济上甚至以后在军事上承担更多责任;日本的目标是借美日同盟实现其大国志向。鉴于这些考虑,美国愿意逐步放松对琉球的控制,并最终放弃对琉球的占领,日本则尽最大努力在占领结束后给予驻琉球美军更多军事自由,并在其他方面向美国作出一定的让步。

总体而言,美军对琉球的统治经历了确立、稳固、弱化和结束四个阶段。美军统治琉球的问题,涉及美国、日本和琉球三者之间的关系协调;国际形势变化特别是远东形势变化是影响美国对琉球价值判断的主要因素,而美国对琉球军事价值和政治价值的判断又直接影响美军对琉球统治的调整。可以说,美军统治琉球的变化是美日之间、美军与琉球之间以及美国军政各界间博弈的结果,总体上深受美国远东政策的影响。

(责任编辑 张 陈)