

# 自主性与安全的权衡： 日美围绕冲绳问题交涉的演进

陈拯 王川

**[摘要]** 自日美同盟成立以来,双方围绕冲绳问题的交涉从未停止。作为强国,美国面对日本提出的收回施政权和调整军事基地安排的自主性要求为什么有时会作出妥协?基于不对称同盟中强国与弱国间“自主性—安全”交易的理论分析表明,强国在特定时期对弱国的战略依赖状况及弱国所表现出的战略可靠性是影响弱国自主性斗争结果的核心变量。强国对弱国整体战略配合的需求(相较改变基地安排的成本)对其更重要,弱国提供战略配合的可靠性越高,则强国更可能接受弱国在相关问题上的自主性诉求。对鸠山一郎、岸信介、佐藤荣作时期日美围绕“冲绳返还”问题以及桥本龙太郎、鸠山由纪夫时期日美围绕普天间基地归还及搬迁的斗争案例的过程追踪与结果比较验证了这一命题。分析日美同盟内部的“自主性—安全”博弈,对理解不对称同盟的管理与维持等具有重要意义。

**[关键词]** 日美同盟;“自主性—安全”交易;战略依赖度;同盟可靠性;冲绳问题

**[中图分类号]** D815

**[文献标识码]** A

**DOI:** 10.13654/j.cnki.naf.2023.06.008

**[文章编号]** 1003-7411(2023)06-0109-(16)

**[收稿日期]** 2023-06-16

**[基金项目]** 国家社科基金重点项目(21AZD093)

**[作者简介]** 陈拯,复旦大学国际关系与公共事务学院青年研究员;王川,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。(上海 200090)

## 一、问题的提出

在不对称同盟中,弱国为换取强国所提供的安全保障,需要牺牲部分自主权,重要方式之一是为强国提供军事基地甚至让渡部分领土的施政权。<sup>[1]</sup>虽然强国在这类交易中占据主导地位,但面对弱国试图收回部分权益的自主性斗争,强国有时也会作出妥协。这在日美围绕冲绳问题的一系列博弈中有明显体现。20世纪50、60年代,鸠山一郎、岸信介内阁都曾向美国提

出“归还”冲绳施政权的要求,都以失败告终,直到佐藤荣作内阁时期,“冲绳返还”终于得以实现。冷战后,就普天间基地问题,美国对桥本龙太郎和鸠山由纪夫内阁要求的反馈也颇为不同。<sup>[2]</sup>那么,在日美这一典型的不对称同盟中,美国为什么有时会接受在付出的安全投入基本不变的情况下让出业已获得的行动自主性收益?在什么条件下,美国更可能对日本的自主性诉求作出妥协?

针对不对称同盟中弱国能否提升自主性的既有研究主要有以下几类。首先,实力变动解释认为,弱国实力增强使其对安全保护的需求降低,自主性诉求增强;同时,强国实力衰弱则使其或主动或被动地接受弱国的自主性要求。<sup>[1][3]</sup>但是,现实中实力对比和斗争结果间并不存在确定关系。冷战结束前日本实力鼎盛之时的自主性追求引起美国的戒备和抗拒,而冷战后扩展防卫能力、突破外交限制的努力反而得到了美国的支持乃至怂恿。其次,利益分布解释认为,利益契合性是同盟成立并维持的基础,<sup>[4]</sup>日美间利益的重合性是美国同意日本自主性请求、日本取得自主性“斗争”成功的关键。<sup>[5]</sup>有研究发现,随着美国基于形势变化进行战略调整,冲绳等海外军事基地的战略价值可能下降,如果日本提出的相关诉求符合美国的战略调整方向,则美国同意其诉求的可能性较大。<sup>[6]</sup>然而,为何同样推行对美协调,在冲绳基地对美国的重要性在越南战争期间相比岸信介内阁时期显著上升后,佐藤内阁反而成功实现了“冲绳返还”?最后,国内政治解释则认为,弱国的国内政治稳定性、斗争策略选择、民族主义诉求与领导人对安全和自主的认知等因素都影响到自主性斗争的成败。有研究认为,“日本领导人的斗争类型(自立型斗争或协调型斗争)与日本内阁的斗争力量是影响日本对美国自主性斗争成败的核心因素”。<sup>[7]</sup>还有学者认为内阁稳定性在日本能否顺利实现同盟调整的利益诉求上发挥着重要作用。<sup>[8]</sup>弱国的国内因素的确不可忽视,但外交谈判毕竟是两国政府间的博弈,强国的态度最终还是以自身利益为基点,例如即使岸信介深受美国信任,美国也没有同意其“返还”冲绳施政权的要求。总之,既有研究对于解释弱国自主性斗争成败具有一定的启发意义,但仍存在一些不足与可供探讨的空间。<sup>[9]</sup>

整合这些研究,本文借助詹姆斯·莫罗(James Morrow)提出的“自主性—安全”交易模型,引入讨价还价(bargaining)视角,试图更为系统地解释在日美冲绳问题交涉中日本提升自主性诉求的成败。<sup>[1]</sup>文章认为,弱国自主性斗争的结果受到两个关键变量的影响:一是强国对弱国的战略需求状态,表现为对弱国整体战略配合的需求及对冲绳基地控制的需求(亦即所要付出的成本)间的权衡;二是弱国为强国提供战略配合的同盟可靠性。文章通过岸信介、鸠山一郎和佐藤荣作时期以及桥本龙太郎、鸠山由纪夫内阁时期围绕驻日美军事基地斗争等案例,开展过程追踪及相互比较,验证上述两个变量如何塑造了不同的谈判结果。

## 二、战略依赖状态、盟友可靠性与强国让步的可能性

“自主性—安全”交易模型认为,不对称同盟是实力不同的国家间基于不对称的安全及自主性需要达成的合作框架。不对称同盟中,成员间进行着比较优势的交换:强国通过向弱国提供安全保障换取弱国在关键政策上的支持,增加推进自身政策的能力;弱国通过提供军事基地或协调外交和国内政策作出让步,增加强国的行动自由,借之获得后者对本国的安全保

护。成员国通过同盟各取所需，“强国以减少安全收益为代价换取更多的自主性，而弱国以减少部分自主性为代价换取更多的安全收益”。<sup>[11]</sup>进而，不对称同盟的维系取决于两个方面：一是强国对同盟的自主性收益与维持同盟成本的权衡；二是弱国对于获得安全保护的可信度与自身承受的自主性成本的权衡。<sup>[5]</sup>

同盟是互利安排，但成员间利益和成本的分配很少是平衡的。同盟所处的环境并非一成不变，而是动态发展的。<sup>[10]</sup>同盟成立后，盟国之间会进行多样而持久的讨价还价。随着同盟成员国对自身自主、安全利益的认识发生变化，会相应地对“自主性—安全”交易进行动态调整。弱国在同盟建立之初通过牺牲自主为代价加入同盟，虽然收获了一定的安全保障收益，但整体来说，在“自主性—安全”交易中处于不利地位。在机会出现时，其自主意识会转化为行动，试图部分或全部收回已让渡的自主性权益。日美同盟中，日本是从属国，在日美同盟建立之初甚至几乎被美国所控制，日本试图改变这一局面，收回自主权，突出体现为争取“收回”冲绳施政权以及改变美军事基地安排等。其实质是弱国在所获安全收益大体不变的情况下，力求回收自己的部分权益，减少自主性成本的支出，也意味着强国在付出的安全成本基本不变的情况下，让出部分已得的自主红利。这是一个讨价还价的博弈过程。当然，这一博弈仍是在同盟关系的框架内进行的。弱国的目标是在同盟框架下取得更大的自主性而非使同盟趋于解体。相关国家的策略选择取决于其如何认识自主和安全利益，需要考虑具体领域的实力、偏好和信息分布。

### （一）强国对弱国的战略依赖状态

在不对称同盟中，强国作为主导国以提供安全保护为条件，获得和维持其盟友让渡的自主权。强国有时也会对弱国作出让步，部分满足其自主性诉求。这主要是由于其在与弱国合作的过程中，也可能形成对弱国一定程度的依赖，基于自身对弱国的战略需要，对后者提升自主性的要求作出必要的让步。在不对称同盟中，如果弱国所提供的整体战略配合对强国更有价值时，强国便有动机在基地等问题上作出让步和妥协。

不对称同盟中，不仅各方的实力对比是不对称的，偏好分布也是不对称的。成员间在同盟框架下进行利益交换，形成一定的相互依赖关系。一国对同盟的依赖，取决于它从同盟中获得的净收益与从其他来源（可以是它自己的资源，也可以是它通过外交手段获得的资源）所能获得的替代收益的比较。除了军事意义上的安全及行动能力，国家还可能为诸如威望、声誉、国内稳定、对霸权护持的支持等而对盟友产生需要。当同盟出现分歧乃至破裂时，则可能损害这些利益的获取。<sup>[11]</sup>同盟中，双方对盟友需求的构成及程度不同，讨价还价的能力基于特定议题领域中相互依赖性的对比。

强国对弱国的战略依赖表现为，在其一定时期内的战略布局中，强国对弱国政治、外交、军事等各种资源支持的需要，取决于强国自身的战略目标设定与战略资源分配，以及弱国在相关方面满足强国的资源和能力。<sup>[12]</sup>相比弱国，强国虽然实力更为强大，但面对的战略环境和压力也更为复杂，可能需要整体考虑不同议题、区域及与其他强国的纠葛，也更加受制于体系全局，力量配置与注意力更加分散，不时需要弱国提供支持和配合。弱国提供的各种战略资产是强国得以实现其战略目标的重要支撑。强国对弱国相关支持和配合依赖程度更高，越可

能在“自主性—安全”交易中作出让步。

强国对弱国的战略依赖包含两个维度,即“依赖什么”和“依赖多少”。前者是指强国希望弱国在哪个或哪些方面提供帮助或配合;后者则是强国对弱国在这一或这些方面提供帮助或配合的需求程度。强国对弱国战略依赖的程度取决于“强国需求、盟友满足这种需求的程度,以及满足这种需求的替代方式”。<sup>[12]</sup>强国面临的外部威胁程度及其相对实力的变化等会影响强国的战略安排,进而影响强国对弱国特定资源的战略依赖程度。依赖程度越高,更需要获得盟友支持,强国对其作出妥协的动机就会增强。同时,弱国实际可供强国使用资源的数量、质量及其与强国需求的契合度等也影响到强国对弱国战略价值的判断。强国对其盟友的依赖性还随替代方式的可用性而变化。这些方式包括增强自身军备,与战略对手和解,放弃来自同盟的自主性收益而推行单边战略、退回到孤立主义,以及寻找其他盟友。战略依赖状态是不断变化的,随强国与其主要战略对手的冲突有所起伏,也随强国战略重心及其与其他盟友关系的变化而出现波动。

强国对弱国的战略依赖存在议题及范围的差异,在涉及军事基地调整等的再谈判中,强国就需要对其对弱国战略依赖的不同侧面进行权衡。强国希望弱国在哪一或哪些方面提供帮助或配合是强国综合考量自身战略需求与弱国战略价值的结果,可能包括弱国在经济或军事方面提供援助,在外交战略方面予以配合,以及提供军事基地的使用权等多个方面。强国可能在某些具体目标和资源上依赖于某个盟友,但在其他方面则不(那么)依赖。不同的时点上,强国的战略规划不同,对弱国不同方面的具体需求也存在差异。在不对称同盟中,弱国起初更多的是基于诸如地缘位置、资源禀赋等特有因素发挥其不易被替代的战略价值。对于这类资产要素来说,其战略价值的高低会因为强国在某一时期的战略规划而发生变化。此外,强国在总体战略执行上也可能对弱国在资金和军备层面产生力量辅助和成本分担等需要,有时还会相当迫切。强国对弱国战略依赖的构成及程度均会影响弱国自主性交易的成败。当弱国在具体领域的自主性要求与强国对弱国的战略需求并不冲突甚至相协调时,强国更可能接受弱国的自主性要求;而当强国对弱国的战略需求与弱国的自主性诉求矛盾时,则强国需要在不同方面间进行权衡取舍。强国对弱国的总体战略配合的需求是弱国得以就军事基地调整这类问题与强国进行自主性斗争的基础。如果强国对弱国在总体战略上配合的依赖程度足够强,则可能就军事基地安排等问题作出让步。

具体在日美有关冲绳施政权及军事基地安排的交涉过程中,特定时期美国对日本战略依赖,除了包括通过对冲绳等的控制来增进行动自主性,还包括对日本总体战略支持和配合的需求,需要美国在不同方面间作出权衡。要使美国放弃在冲绳既有的自主性所得,日本需要在其他方面提供足够支持来加以补偿和抵消。特定时期,美国对日本的整体战略配合有所依赖,日本便拥有了与美国就军事基地等问题进行讨价还价的条件。当美国在军事基地等问题上所要放弃的既得利益和付出的成本有限,且对日本依赖的偏重更多在成本分担、外交配合等方面时,美国在这类问题上作出让步的可能性就越大。相反,如果美国对日本在军事基地这一维度的依赖程度很高,更加重视其价值,则美国在冲绳基地问题上让步的可能性较小,除非其对美国提供了更多的妥协和补偿。

## （二）弱国的可靠性

对弱国的战略依赖程度固然是强国让步的基础，但讨价还价过程中弱国的可靠性也不可忽视。在讨价还价的视野下，弱国的可靠性既影响到当前的利益博弈，也关联到对未来的预期，是影响强国是否愿意妥协与弱国自主性斗争成败的又一关键变量。

同盟可靠性是盟友间对特定利益的相对价值和利益追求方式的一致性程度，体现为盟友间利益交集的大小以及盟友实现该共同利益的能力。<sup>[13]</sup>弱国的自主性追求在既有的同盟框架下展开，考虑到在安全方面对强国的依附性，对强国战略的偏离程度要保持在一定范围内。在不对称同盟中，强国对弱国可靠性的判断主要取决于对一段时间内后者的政策取向与自身利益及行动一致程度的预期，可以通过观察其盟友的行为表现来加以评估。<sup>[14]</sup>这些表现包括弱国在某些关乎强国利益事件中的行为及表态，弱国对强国整体战略的行动配合以及在具体问题上所作出的公开或秘密的利益补偿等。实践中，日本可以通过积极配合美国战略，在日美同盟框架内“借船出海”，从而在军备和外交等方面追求自身自主性的提升。<sup>[7]</sup>日本还可以作出一定程度的让步和补偿，如为美国全球或亚太战略的实现提供资金、技术等方面的支持，保留乃至强化某些不对等安排等来获得美国的支持。弱国的自主性追求与强国战略的一致性越强，则双方围绕该议题的谈判空间就更大，强国对弱国的信任以及自主性诉求的包容度也越高，即便不完全接受其要求，也会在可接受范围内作出一定妥协。

弱国可靠性不仅关系到双方谈判空间的大小，更关系到讨价还价中承诺问题（commitment problem）的解决。诸如军事基地等此类资源是不对称同盟讨价还价中的战略资产。对于强国而言，如果满足弱国的自主诉求，不仅仅意味着既得利益的损失，更可能意味着其未来优势地位和对盟友掌控力的削弱，这是强国不愿意看到的。<sup>[15]</sup>特别是弱国的自主性斗争多发生在强国遇到困难或实力相对削弱之时，弱国自主意识的增强使强国担忧不能像之前一样完全对其进行控制。因此，强国作为既得利益者通常会努力维持有利局面，采用拖延战术应对弱国的自主性诉求。相反，如果弱国的可靠性强，强国对其信任程度强，强国有理由相信即使在某一议题上作出让步，一定程度上放弃既得的战略资产后仍可有效地控制盟友，弱国不会“得寸进尺”或“变本加厉”，仍旧会支持和配合自己，自身在同盟中的主导地位和控制力不会受到太大的影响，则强国更容易作出让步，新的“自主性—安全”交易便容易形成。

## （三）解释命题与案例选择

综上，在讨价还价的视角下，弱国自主性斗争的结果取决于强国对弱国的战略依赖及弱国的可靠性。<sup>①</sup>强国对弱国的战略依赖是弱国得以围绕某一议题提出自主性诉求并与强国进行谈判的筹码。强国在特定时点对弱国的战略依赖状况，特别是强国对弱国整体战略配合的需求与改变基地安排等的成本间的权衡，影响到强国让步动机的强弱。弱国的可靠性则直接影响强国对弱国的信任程度，同样是影响其是否让步的重要因素。强国对弱国的战略依赖与弱国的可靠性共同决定了强国在应对弱国自主性诉求时的反馈。二者相互作用，在理论上存

<sup>①</sup> 需要说明的是，同盟内部关系的调整不可避免地受到两国国内因素的影响，考虑到理论简洁性的需要，本文从国家层面出发总结提出了影响强国是否满足弱国自主性需求的两个自变量，国内因素诸如领导人、政党、利益集团等通过以上两个变量在总体的分析框架中发挥影响。

在以下几种可能情况：

首先，在特定时点，强国对弱国整体战略配合的依赖更强，对弱国整体战略配合的需求高于改变基地安排等的成本，同时弱国表现出的可靠性强，强国更可能对弱国在基地问题上的自主性诉求作出让步。

其次，在特定时点，强国对弱国整体战略配合的依赖越弱，对弱国整体战略配合的需求低于改变基地安排等的成本，同时弱国表现出的可靠性弱，强国更可能拒绝弱国在基地问题上的自主性诉求。

再次，在特定时点，强国对弱国整体战略配合的依赖较强，但弱国表现出的可靠性弱，则强国倾向于尽可能维持现状，拒绝弱国要求，采取拖延战术，采取转换自身战略及介入弱国内政等其他手段促进局面的转变；而当弱国可靠性强而强国对弱国的依赖度低时，如果弱国的诉求强烈，强国在其他方面有所让步以安抚弱国，鼓励其有利于自己的战略倾向。总结如下表1。

表1 强国的战略依赖与弱国的可靠性对自主性斗争的影响

	弱国的可靠性强	弱国的可靠性弱
强国对弱国整体战略依赖高	让步和接受	拒绝、拖延
强国对弱国整体战略依赖低	有限让步、安抚	拒绝

资料来源：作者自制。

本文选取不同时期日本政府围绕冲绳问题与美国展开的交涉进行案例检验，将鸠山一郎、岸信介与佐藤荣作内阁关于冲绳施政权“返还”的争取作为一组，桥本龙太郎与鸠山由纪夫内阁关于普天间基地问题的斗争作为一组进行案例间比较。聚焦日美围绕冲绳问题的自主性斗争，有助控制议题因素的影响。在同一组内的案例间比较中，美国对日本自主性要求的反馈存在差异，此类因变量差异较大的案例有助验证变量间的因果关系：在鸠山一郎、岸信介与佐藤荣作内阁关于冲绳施政权的争取的案例中，从鸠山一郎到岸信介时期，战略依赖均处于较低的水平，有助观察可靠性强弱对自主性斗争结果的影响；鸠山一郎与岸信介内阁的比较则可以在可靠性均较强的情况下，考察美国对日战略依赖强弱如何影响其对日本自主性诉求的反馈；桥本龙太郎与鸠山由纪夫内阁关于普天间基地问题的斗争的案例中，在美国对日本战略依赖程度相当，甚至鸠山内阁略强于桥本内阁的情况下，考察可靠性强弱对结果产生的影响。需要说明的是，本文对日美冲绳交涉的讨论集中在政府间层面。围绕基地等问题，美国避免与冲绳方面直接对话。冲绳地方诉讼斗争、基地反侵害斗争等虽能在一定程度上会影响美国决策，但最终都需通过政府间谈判间接得以实现，故此处不对冲绳地方因素进行专门考察。

### 三、“返还”冲绳施政权的博弈

二战结束后，日本一直致力于冲绳的“返还”，在1951年旧金山会议得到了美国对日本享

有冲绳“潜在主权”的承诺。<sup>[16]</sup>但美国长期坚持“只要远东存在共产主义威胁,就不能返还冲绳”的“晴空政策”。<sup>[17]</sup>1953年11月,尼克松访问冲绳时明确宣称“放弃冲绳等于是美国从亚洲撤退”。<sup>[18]</sup>鸠山一郎内阁时期,日本试图修改旧《日美安保条约》,期间就曾提及冲绳问题,遭到美国严厉拒绝。1957年6月,岸信介向美国提出的“归还”冲绳和小笠原行政权的要求被拒绝。1958年2月,美国务院开始研究调整冲绳政策,提出“如有确保完全自由使用冲绳基地的方法,可采取必要步骤讨论冲绳施政权的‘返还’”。<sup>[19]</sup>1961年6月的《日美联合声明》中,再次承认日本对冲绳拥有“潜在主权”。<sup>[17]</sup>池田勇人内阁时期坚持“对美协调”,搁置了冲绳“返还”问题,将政策重点置于促进冲绳与日本本土一体化上。<sup>[20]</sup>同一时期,肯尼迪政府承认“冲绳群岛是日本领土的一部分”,与日本协商对冲绳的援助问题,希望借此削弱当地压力,维持冲绳现状。<sup>[21]</sup>佐藤荣作内阁将冲绳施政权“归还”作为其最重要的目标之一。1967年11月,佐藤荣作与约翰逊举行会谈,达成了先归还小笠原群岛的协定,获得了“两三年内”归还冲绳的原则性承诺,并将其写入了共同声明。<sup>[22]</sup>尼克松总统上任之初基本沿袭了约翰逊政府的冲绳政策。1969年11月,佐藤荣作与尼克松会谈并发表共同声明,美国作出在1972年之前正式归还冲绳的承诺。1972年5月15日,日本最终收回了冲绳施政权。日本最初对于冲绳“返还”的要求是对冲绳主权的全面恢复,而双方最后达成的妥协实际上是有条件的“施政权”的返还,即在保留美国在冲绳驻军和基地的前提下“返还”冲绳施政权。冲绳施政权的“返还”历经数届日本首相努力,是一个持续的动态博弈过程,此处选取鸠山一郎、岸信介及佐藤荣作三届内阁进行比较分析。

### (一) 鸠山一郎内阁的失败

1952年,日美双方签署了《日美行政协定》(1960年重订,改称“地位协定”),明确赋予了驻日美军使用日本基地、海域和空域的权利以及“治外法权”。<sup>[23]</sup>1954年12月鸠山一郎内阁成立后,试图通过修改旧《日美安保条约》以明确驻日美军撤军的时间安排,收回美军在基地上的“治外法权”,减少美国对日本主权的侵害及内政的干涉,期间也谈及冲绳问题。<sup>[24]</sup>对此,美国的回应是日本在修约问题上既没有准备也没有实力,不要异想天开。<sup>[25]</sup>

美国强硬拒绝的背景是其对日本整体战略配合的较低要求和鸠山一郎内阁的弱可靠性。这一时期,来自苏联的威胁虽有增强趋势,但美国在美苏力量对比中仍处于明显优势地位。艾森豪威尔政府强调“经济健全”,提出以“大规模报复战略”为核心的“新面貌”政策。赫鲁晓夫担任苏共第一书记后,提出与资本主义国家“和平共处、和平竞赛”的口号,美苏双方在1955年的日内瓦会议后实现了对话,关系有所缓和。更重要的是,美国对日本战略配合的依赖很低。日本政治经济基础依旧薄弱,防卫力量并没有实质提升,也难以给予美国以支持。相比之下,冲绳作为“遏制共产主义势力扩张的桥头堡”的价值对美国而言更为重要,美国就基地问题作出让步的动机极弱。

同时,对美国而言,鸠山一郎内阁的可靠性也较低。在其组阁之初,美国就作出判断,“新内阁将利用日本的‘不可或缺性’与美国进行讨价还价,以最小限度的合作换取美国最大限度的让步”。<sup>[26]</sup>从自身政治信条出发,鸠山一郎上任后试图修正对美外交路线,主张“自主外交”和“防卫自主”,表现出偏离美国战略的倾向。<sup>[27]</sup>鸠山一郎对与苏联媾和、恢复与中国的邦交关系寄予厚望,试图“在不影响与自由世界合作的情况下,以双方都能接受的条件实现与苏联和

中国的关系正常化。”<sup>[28]</sup>这种中立倾向与美国“为国际共产主义制造麻烦、削弱苏联与中国之间的关系、打击自由世界国家的共产主义威胁”的目标相悖。<sup>[29]</sup>为此,美国先后提出日本与苏联和中国交往的准则,警告日本与二者交往的后果。1956年7月底,日本在日苏谈判中提出了妥协方案,只要求苏联从齿舞、色丹两岛撤军,而放弃国后岛、择捉岛。<sup>[27][30]</sup>美国得知后,威胁“如果把国后岛、择捉岛交给苏联,美国就将把冲绳纳入自己的领土。”<sup>[27]</sup>此外,鸠山内阁削减防卫分担的要求令美国非常反感。<sup>[8][31]</sup>他主张“美国六年内撤出驻日陆军,陆军撤出最迟六年内撤出海军和空军,美军对基地的使用限于相互防卫”。<sup>[30]</sup>这被美国以“维护远东的国际和平与安全”为由予以坚决回绝。<sup>[32]</sup>

总之,鸠山一郎内阁时期,美国不仅对日本战略配合的依赖程度较低,且对日本的可靠性持怀疑态度,既没有满足其自主性要求的动机,也担心失去对其的控制,最终对其在冲绳问题上的自主性诉求予以严厉拒绝。

## (二)岸信介内阁的失败

1957年6月,岸信介访美期间提出了归还冲绳和小笠原行政权的要求,美国予以拒绝,但对日本的“剩余主权”予以确认,并就包括地面部队在内的部队撤出等作出允诺。<sup>[33]</sup>岸信介“归还”冲绳的要求虽未实现,但在其他方面得到了美国的一定让步。1960年1月,日美签署新《日美安保条约》,删除了驻日美军可以镇压日本内乱,以及日本未经美国同意不得向第三国提供军事基地等条款。这同岸信介内阁向美国展示的强可靠性有关。

一方面,美国在这一时期继续拒绝“归还”冲绳的基本背景是日本对美国而言整体战略价值虽有提升但仍有限。日本作为盟国对美国的价值依旧主要体现在提供军事基地等前沿存在上。远东并非美国战略重点,美国基本没有其他明显和重大的战略需求需要日本配合。美国一度对岸信介寄予厚望,称其为“可以信任和真正献身于自由世界原则的首相”。<sup>[34]</sup>但是,日本依然有限的军事经济实力、国内反安保条约修改的运动、外交领域的困境以及在野党攻势等使岸信介在国内势力不断衰弱,从而在诸如行政协定修改等问题上与美国意愿出现偏差。结果,美国对日本战略配合难以寄予期望。而就基地本身而言,这一时期美国仍然将控制冲绳视为远东战略布局不可或缺的一部分,布置在此的核导弹是美全球核威慑政策的关键构成要素。<sup>[35]</sup>日本的配合能力不足,将冲绳作为“遏制共产主义势力扩张”的桥头堡对美国而言依然是占据上风的考虑,也就缺乏动力将冲绳“归还”给日本。<sup>[36]</sup>

另一方面,岸信介的“亲美反共”路线使其收获了美国较高的信任度。一开始,美国属意的首相就是岸信介,相信“我们将能够在比石桥更好的基础上与岸信介‘做交易’”。<sup>[27][37]</sup>岸信介出任首相后也对杜勒斯作出保证将绝对致力于与美国的密切合作。<sup>[30][38]</sup>岸信介与蒋介石集团发展亲密的关系等都给美国留下了“反共亲美岸信介”的印象。<sup>[30]</sup>不仅如此,岸信介还与美国中央情报局建立了秘密的经济政治关系,<sup>[28]</sup>可以说,岸信介之于美国的可靠性极高。在提出自身自主性要求的同时,岸信介内阁从多个方面对美国进行利益补偿,增强防卫能力,满足美国的要求,进一步展示自身作为盟友的可靠性。日本修改了《日本自卫队法》《防卫厅设置法》《第一次防卫力量发展计划1958-1960年》,大幅增加了自卫队人数和力量。<sup>[7][39]</sup>岸信介内阁一系列增强防卫能力的举措,成为美国重新考虑旧《日美安保条约》修订的重要动力。



岸信介内阁时期美国对日本的依赖虽有所上升,但日本能为美国提供的支持有限且并非不可或缺,仍不足以抵消美国对于保有冲绳控制权的需要,因而,即便其表现出了很高的可靠性,美国并没有足够的动机作出让步,双方就冲绳问题的交涉进展有限。

### (三) 佐藤荣作内阁的成功

冲绳施政权“返还”在佐藤内阁时期最终取得成功,有赖于这一时期美国对日本较强的整体战略依赖以及佐藤荣作内阁表现出的强可靠性。20世纪60年代后,美国逐渐陷入越南战争的漩涡中,军事和经济实力优势缩小,相对实力呈显著下降趋势。与此同时,日本则实现多年经济高速增长,实力日益增强,能够借越战之机给予美国所需的防务经费及对外经济援助等方面的支持。1962年“美国对日政策一行动方针”开篇即指出:“日本是美国在东亚最重要的同盟国,是美国第二大贸易伙伴,是美国重要军事设施接纳国,持有贡献于南亚和东南亚经济开发的技术力量和资本,有希望发展成为针对中国的强大对抗力量。”<sup>[25]</sup>冲绳作为军事基地的重大价值在越战时期虽得到充分体现,<sup>[40]</sup>但是,美国日益突出的战略困境使其对日本战略配合的需求度上升,面对日本“返还”冲绳施政权的诉求,越来越多地将其置于日美关系特别是日本在东亚地区战略配合作用的整体视野下加以考虑。

随着美国对日本的整体战略依赖显著提高,对后者让步的动机逐渐增强。1967年日本外相访美,提出美国不再坚持“晴空政策”的请求,对此国务卿腊斯克向约翰逊总统建议:“应该要求日本发挥地区领导作用,分担更大的责任,在国际收支问题上对美国予以帮助”。<sup>[20]</sup>美国开始探讨在不损害美军基地功能、日美保持战略协调的情况下,“返还”冲绳施政权的可能性,使日本能够与美国保持战略协调,在海外防务经费分担等领域发挥更加积极的作用。<sup>[41]</sup>佐藤荣作与约翰逊于1967年11月举行会谈,美国对于冲绳施政权“返还”的态度逐渐松动。约翰逊政府反复强调日本应分担美国海外防务经费、协助美国政府解决国际收支赤字问题,在远东地区发挥更积极的作用,暗示日本通过资金更大和范围更广的经济援助来为冲绳的施政权的“返还”买单。<sup>[17]</sup>

佐藤荣作内阁的冲绳施政权“返还”诉求至尼克松政府初期完成。尼克松上台后,为了应对美国政府面临的各方面危机,开始实行全球的战略收缩,美国对日本的安全投入进一步缩减,同时在经济以及防卫方面与日本进行更进一步的合作,对日本整体战略依赖更为显著,并寻求在保障军事利益的前提下减轻在冲绳的负担。<sup>①[42]</sup>随着美国整体战略的调整,对日本的需要更在于海外经费分摊、国际收支赤字问题解决以及在远东地区角色发挥等多个方面,基地“施政权”的相对重要程度有所下降。美国内部逐渐就“返还”冲绳施政权达成一致。1969年4月,美国国家安全委员会在对冲绳“返还”问题讨论后认为,与日本保持友好关系比“完全自由”地使用冲绳军事基地更为重要。<sup>[43]</sup>尼克松政府将“返还”冲绳施政权与美军冲绳基地功能问题区分开来,转而就基地使用、核武器保有以及财政分担等方面设定了具体谈判目标。<sup>[17][44]</sup>1969年5月28日,美国国家安全委员会起草的《国家安全决定备忘录》指出,应“加强

① 同时,冲绳作为对苏联进行核打击的基地重要性下降,部署在此用于威慑苏联的马斯B型导弹(TM-76B)的重要性被部署在潜艇上的核武器取代。

美日关系,延长《美日安保条约》期限,维持基地机能,削减冲绳摩擦因素,‘返还’冲绳”。<sup>[44]</sup>

同时,佐藤荣作内阁对美展示了较强的可靠性。佐藤内阁无论是在整体对外战略上与美国战略的配合,还是在越战、纺织品等问题上的积极表现都进一步打消美国的顾虑。佐藤内阁为美国参加越战提供大力支持,发表了系列政府声明,通过购买3亿美元美制军事装备和美国政府财政证券的方式为其分担海外防务经费;<sup>[20]</sup>在美国的要求下,代替美国为东南亚国家以及南越提供援助;<sup>[25][30]</sup>在纺织品问题上妥协让步,实行出口自主限制,并在面对美国强征10%进口附加税时再次作出让步。<sup>[22]</sup>日本对越南战争的立场、对东南亚等国家的经济援助以及减少贸易顺差三方面的表现都增进了美国对日本的信任。深陷越战泥潭的美国对佐藤亲美反共的态度是满意的,“一个温和的、以西方为中心的内阁继续在日本执政是美国的目标,佐藤内阁执政意味着这一目标正在实现”。<sup>[45]</sup>

同时,日本也逐步接受了美国“将军事基地与施政权分离开来分别返还”的方案。<sup>[46]</sup>在“返还”谈判时,日本作出了“允许美军继续驻留冲绳”的让步,同意美国仍有权自由使用冲绳基地进行军事行动,尤其是在针对朝鲜、越南以及中国台湾地区的紧急事态时。<sup>[2]</sup>此外,日本也在其他方面对美国进行了利益补偿,同意美国在冲绳过境与转移核武器,还通过秘密备忘录,同意在重大紧急事态时,经事前协商允许美国在冲绳重新部署核武器并获得通过权。<sup>[47]</sup>此外,双方还约定包括冲绳在内的所有驻日美军基地的维持、改善、转移美军等费用都由日本政府承担。<sup>[20]</sup>冲绳“返还”不但没有从根本上动摇美军在冲绳的地位,而且使美国获得了不同形式的其他补偿,进一步巩固日美同盟。

佐藤荣作内阁时期,美国因为内外交困对日本的整体战略依赖显著增强,同时,佐藤表现出的较高可靠性也消减了美国的顾虑。二者共同促成了美国在冲绳“返还”问题上的让步。历经多任首相的争取,冲绳的施政权终于在佐藤时期“归还”日本。三个内阁要求“返还”冲绳的不同背景与结果(如下表2所总结),展示了战略依赖度和可靠性判断的影响。

表2 关于冲绳施政权的博弈

日本政府相关内阁	美国对日本战略依赖	美国对日本可靠性的判断	结果
鸠山一郎内阁	重视冲绳基地价值,整体战略依赖弱	弱	美国拒绝
岸信介内阁	冲绳基地价值较高,整体战略依赖较低	强	美国安抚
佐藤荣作内阁	对日整体战略依赖高于对冲绳基地的依赖	强	美国让步

资料来源:作者自制。

#### 四、围绕普天间基地的交涉

施政权“返还”后,美军依旧保留在冲绳的军事设施,虽数量和面积有所减少,但基地密度进一步提升。冲绳中南部尤甚,被称作“世界级危险”的普天间机场便位于此。美军战机的巨大噪音和坠机事件以及美军士兵引发的治安、犯罪问题等使当地居民强烈要求将该基地迁出,成为冷战后日美关系的突出问题。1996年4月,桥本龙太郎内阁获得了美国在完成普天间

基地替代设施之后的5至7年内归还普天间基地的承诺。<sup>[48]</sup>此后,由于双方就替代设施建设等细节难以达成一致,普天间基地搬迁迟迟没有进展。2009年鸠山由纪夫内阁上台后,以“至少将普天间基地迁至冲绳县外”作为重要目标,多次在公共场合向美国施压。美国对此予以严厉回应。2010年5月,日美共同发表联合声明,维持将普天间基地迁至冲绳县边野古地区的协议,鸠山由纪夫的计划宣告失败。<sup>[49]</sup>

### (一) 桥本龙太郎内阁要求归还普天间基地

1996年2月,桥本龙太郎访问美国,提出归还普天间机场的要求。4月初,“日美冲绳特别委员会”发布报告称,在维持现有驻日美军规模的基础上,将普天间机场等11处设施交还日本,对冲绳基地进行整顿和缩小。<sup>[22]</sup>4月12日,双方达成协议,美国承诺在完成普天间基地的替代设施之后的5至7年内将其归还日本。<sup>[48]</sup>桥本龙太郎归还普天间基地的要求得以初步实现。虽然这一时期美国对日本战略依赖度较低,但美国实际付出的代价很有限,桥本龙太郎内阁的相对可靠性也成为促使美国作出让步的关键因素。

克林顿政府时期,苏联解体后,美国缺少紧迫、直接的外部威胁。同时,借助新科技革命,美国经济复苏,重掌世界经济主导权。随着冷战结束,与东亚地区局势演进的不稳定性与不确定性密切联系,日美同盟在20世纪90年代经历了从“漂流”到“重新定义”的过程。朝核危机、台海危机以及东南亚动乱等不稳定因素使日美同盟以及日本战略价值实现“重新定义”,成为凝合日美同盟的新动力。1995年2月27日,美国国防部发布的《东亚·太平洋地区的安全战略》报告,特别强调“没有比美日关系更重要的双边关系”。<sup>[50]</sup>1997年9月《日美防卫新指针》出台,1999年5月日本通过3个新指针的相关法案,日美安保体制发生重大变化,日美同盟的“重新定义”基本完成。日本对美国的战略价值随着日美同盟的重新定义而明确。虽然美国对外部威胁的弱感知、自身实力的恢复以及日本经济的疲态使得这一时期美国对日本的整体战略依赖并不突出,但桥本内阁提出的“归还”普天间基地的要求同时包含着“替代设施”即新基地建设的规划。对美国而言,由此作出的战略牺牲有限,反而是美军实现基地整合与集约化、老旧设施更新的机会,很大程度上减轻了基地归还的阻力。

促使美国最终让步的关键原因是桥本内阁表现出的较高可靠性。普天间基地的归还谈判发生于桥本政权诞生之初,彼时美国认为其会对日美关系产生良好影响。桥本虽将“自立”作为外交基本方针,但仍以日美关系为基础,认为日美关系是最重要的双边关系,高度重视日美安保体制对亚太地区的作用,配合完成美国主导的日美同盟再定义与强化,先后与美国一同发布《日美安全保障联合宣言》,签订《相互提供后方支援、物资和劳务的协定》,并对《日美防务合作指导方针》进行修改,与美国在东亚地区的战略契合度较高。<sup>[51]</sup>虽然桥本同样积极与中俄发展、改善关系,但这一时期美国也在对中俄采取接触战略。桥本内阁实行“伴美入亚”政策,一方面可以维护美国在亚洲利益,减轻美国的担心,另一方面也可以借助美国的力量弥补自身实力的不足。同时,在普天间基地交涉中,桥本内阁在补给燃油机转移、基地功能转移、直升机升降坪建设以及民间设施军事化几方面对美国作出了补偿。<sup>[41]</sup>

克林顿政府时期,美国对日本整体战略依赖较低,但日本诉求的相对有限性及各种补偿表示,使得美国付出的成本有限,而日本的强可靠性进一步弥补了美国对其整体战略依赖的

不足。美国出于同盟再定义与进一步合作等方面的考虑,在基地问题上作出有限让步。当然,日美达成的只是初步共识,美国所作的只是有保留的、带条件的、具有不确定性的妥协。

## (二) 鸠山由纪夫内阁要求普天间基地迁出冲绳

2006年5月1日,日美就“普天间问题”达成了共识,决定将普天间基地迁至冲绳县名护市美军施瓦布营地附近的边野古区域。<sup>[52]</sup>这招致了冲绳县政府和民众的强烈反对。2009年8月,民主党赢得日本众议院大选,其领导人鸠山由纪夫此前就曾访问冲绳并宣称:“如果民主党获得政权,将朝着至少也要将普天间基地迁至冲绳县外的方向行动。”<sup>[49]</sup>就此,美国在祝贺鸠山由纪夫当选首相时便告诫其不要过高估计日本政治的独立性。2009年12月,鸠山由纪夫首次在公开场合要求两国在2010年5月前就普天间基地搬迁的选址问题确定新方案,引起了美国的一系列激烈反应。2010年5月,日美发表《日美联合声明》,决定维持将普天间基地迁至冲绳县边野古地区的协议。鸠山由纪夫内阁的努力以失败告终。相较于桥本龙太郎内阁时期,这一时期美国对日本战略配合的需求有所提升,但前者获得美国一定让步、后者被严厉拒绝的关键原因在于后者在可靠性方面明显不足。

奥巴马政府时期,美国因为反恐战争等力量分散和损耗严重,金融危机困局下,美国经济形势也不容乐观。就这一时期的区域形势而言,朝鲜核动向给美国带来的威胁随其技术、实力增长而愈加严峻。2006年10月9日,朝鲜宣布成功进行第一次核试验;2009年4月初,朝鲜宣布成功发射人造试验通讯卫星;4月14日,朝鲜宣布单方面、无限期退出“六方会谈”。2010年3月“天安舰”事件使得美韩连续举行大规模军演对朝鲜施压,朝鲜半岛安全局势再度紧张。这一期间,中国经济保持持续快速增长,总量接近日本。在此基础上,中国逐步实现军事现代化,全球尤其是在东亚地区影响力逐渐增强,使美国倍感不安。迫于金融危机、高额军费与巨额财政负担等压力,奥巴马2009年上任初期采取“海外战略收缩”。对中国崛起的担忧以及东亚地区重要性的提升使美国逐渐推动其全球战略重心东移。

在此背景下,美国将稳固及扩大其在亚太地区的存在和影响力作为其在亚太地区的战略目标,日本在这一战略中的重要地位及价值显而易见。无论是制衡中国崛起还是协助美国构建亚太经济新秩序,日本都被寄予极高的期待。2009年奥巴马出访亚洲第一站便前往日本与鸠山由纪夫举行了会谈,强调美日关系是美国在亚太地区的重心。<sup>[53]</sup>奥巴马政府多次表态,“无论未来如何,美国都希望与日本扩大和深化同盟关系。”<sup>[54]</sup>《日美安保条约》修订50周年之际,奥巴马再次对日美同盟的重要性及美国对日本所做的承诺进行强调。<sup>[53]</sup>随着美国战略关注重点向亚洲地区转移,美国对日本整体战略配合的依赖程度有所提高。

然而,这并没有直接转化为美国对日本在基地问题上的让步与妥协,关键原因在于鸠山民主党政权在外交领域的表现令美国对其可靠性产生严重怀疑。鸠山由纪夫内阁在摆脱日美不对等关系方面作出一系列尝试,在多个议题上都表现出“脱美独立”的倾向。2009年7月发表的民主政策公约中就已强调要加强与亚洲国家的合作,推动构建“东亚共同体”,并宣称“美国领导的全球化时代即将结束”。2009年9月24日,鸠山在联合国大会上再次向国际社会阐述了构建“东亚共同体”的设想。这一发言引起了美国政府相关人员强烈不满,怀疑日本试图将美国排除在共同体之外。<sup>[55]</sup>2009年10月的中日韩三国首脑会议上,鸠山再一次指出

“日本作为亚洲的一员应制定更多重视亚洲的政策”。<sup>[56]</sup>此外,鸠山由纪夫还频繁出访中国、韩国,促进三国经济、教育领域等合作,引起美国疑虑和不满。

虽然鸠山由纪夫也曾多次公开承诺要坚持日美同盟的基础,不会将美国排除在“东亚共同体”之外,在与奥巴马会面时对日美双方合作作出保证,向奥巴马表示“请相信我”等,<sup>[57]</sup>但在美国深陷金融危机之时,鸠山内阁一系列“脱美独立”、积极发展与亚洲国家互惠关系的发言和举动还是让美国对其可靠性产生严重怀疑,避免将普天间基地迁出冲绳成为将来美国从日本完全撤出的多米诺骨牌的第一块。因此,美国态度强硬,通过各种渠道对日本一再施压。<sup>[58]</sup>鸠山由纪夫最终也因无法履行“至少迁出县外”的选举誓言而被迫辞职。此后,围绕冲绳问题博弈的主阵地从日美之间转移到日本政府与冲绳地方之间。

就美国所面临的外部威胁、相对实力情况以及日本战略价值而言,美国在鸠山由纪夫内阁时期对日本的整体战略依赖要明显强于桥本时期。然而桥本龙太郎归还普天间基地的请求得到同意,鸠山由纪夫将普天间基地迁出冲绳的要求却遭到美国态度坚决的拒绝,其主要原因在于后者在可靠性上的表现更逊于前者。鸠山内阁表现出的“脱美独立”倾向使美国无法对其充分信任,因而拒绝对其让步(总结见下表3)。

表3 关于普天间基地的自主性斗争

案例	美国对日本的整体战略依赖	美国对日本可靠性的判断	结果
桥本龙太郎内阁要求归还基地	整体战略依赖较低 但代价有限	强	有限让步
鸠山由纪夫内阁要求基地迁出冲绳	整体战略依赖高 日本要求较高	弱	拒绝

资料来源:作者自制。

## 五、结论

本文聚焦日美围绕冲绳问题展开的一系列交涉,通过基于不对称同盟“自主性—安全”交易模型的讨价还价分析,对美国何时会同意日本在冲绳管辖和基地安排上的自主性需求进行解释。文章认为,新的“自主性—安全”交易能否形成,日本的相关诉求能否实现以及在多大程度上实现,取决于美国对日本的整体战略依赖状况及日本可靠性的判断。以一定时期美国在亚太区域的总体战略需要为背景,当美国对日本整体战略配合的依赖及对日本的可靠性的判断都高时,美国更倾向于对日本在冲绳问题上的自主性诉求作出让步;当整体战略依赖与可靠性都低时,美国更倾向于拒绝日本的自主性诉求;而当整体战略依赖与可靠性出现一高一低的情况时,则需要结合调整基地安排所要付出的成本,具体权衡二者,出现安抚、有限让步等不同程度的反馈。对鸠山一郎、岸信介、佐藤荣作时期日美围绕“冲绳返还”问题以及桥本龙太郎、鸠山由纪夫时期日美围绕普天间基地归还及搬迁的斗争案例的过程追踪与结果比较验证了这一点。

本文有助于深化对于日美冲绳博弈以及不对称同盟管理的理解。当然,本文的研究存在一些局限,如讨论的范围限定在日美政府间围绕军事基地及其施政权的博弈,并未讨论涉及其他行为体和议题领域的案例等。这在一定程度上使得检验存在片面性,未来还需要结合更多的案例,包括日美同盟的后续发展,对本文提出的框架进行进一步的验证和修正。就冲绳问题而言,近年来,伴随美国亚太再平衡和“印太战略”的实施,美军冲绳基地在美国亚太战略中的地位反而显现出日益重要的迹象。而日本政府从自身强化日美同盟的整体战略出发,也强调冲绳基地的政治意义及其安全意义,无意积极对之作出改变。未来这一问题能否取得突破,除了日本方面的政治意愿,关键恐怕还取决于美国战略布局中基地相对价值的转变。

### 参考文献

- [ 1 ] James D. Morrow. Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances [J]. *American Journal of Political Science*, Vol.35, No.4, 1991: 904-933.
- [ 2 ] 廉德瑰. 日美同盟实相 [M]. 上海: 上海社会科学出版社, 2017: 114, 119.
- [ 3 ] 郭锐, 凌胜利. 经贸因素与联盟转型——以东亚联盟为例 [J]. *社会主义研究*, 2011(1): 136-140.
- [ 4 ] Randall L. Schweller. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In [J]. *International Security*, Vol.19, No.1, 1994: 72-107.
- [ 5 ] 杨鲁慧, 牛建. 美日同盟中的自主—安全交易研究 [J]. *国际观察*, 2017(2): 44-58.
- [ 6 ] 归泳涛. 冲绳基地战略价值的变化与美日同盟的转型 [J]. *亚太安全与海洋研究*, 2020(6): 80-97.
- [ 7 ] 胡芳欣, 张利华. 日本对美国自主性斗争的成败原因 [J]. *国际政治科学*, 2019(3): 125-154.
- [ 8 ] 丁洋洋. 非对称同盟的内部调整与条件——以美日同盟为例 [D]. 北京: 清华大学, 2012.
- [ 9 ] 李阳. 论弱势盟国的自主性追求与同盟关系维护策略 [J]. *国际观察*, 2020(2): 93-123.
- [ 10 ] 刘丰. 秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型 [J]. *外交评论*, 2021(6): 30.
- [ 11 ] 袁伟华, 田光强. 权力转移、战略依赖与联盟转型——以冷战后美日联盟转型为例 [J]. *当代亚太*, 2017(3): 4-33.
- [ 12 ] Glenn H. Snyder. *Alliance Politics* [M]. Ithaca: Cornell University Press, 1997: 167.
- [ 13 ] Iain D. Henry. What Allies Want: Reconsidering Loyalty, Reliability, and Alliance Interdependence [J]. *International Security*, Vol.44, No.4, 2020: 53.
- [ 14 ] Brett Ashley Leeds. Reevaluating Alliance Reliability: Specific Threats, Specific Promises [J]. *Journal of Conflict Resolution*, Vol.44, No.5, 2000: 686-699.
- [ 15 ] Victor D. Cha. Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia [J]. *International Security*, Vol. 34, No. 3 Winter, 2009/2010: 158-196.
- [ 16 ] John Foster Duller. John Foster Duller's Speech at the San Francisco Peace Conference [EB/OL]. 5 September, 1951, <https://www.documentcloud.org/documents/1338713-john-foster-dulles-san-francisco-peace>, 2023-05-01.
- [ 17 ] 細谷千博, 有賀貞, 石井修, 佐佐木卓也. 日米關係資料集 1945-1997 [M]. 东京: 東京大学出版会, 1999: 396-411, 521-525, 614-622, 777.
- [ 18 ] 唐淳风. 悲愤琉球 [M]. 北京: 东方出版社, 2014: 236.
- [ 19 ] 刘宣伯. 美国“返还冲绳”政策之研究 (1949-1972) [D]. 福建: 福建师范大学, 2018: 29.

- [20] 崔丕.《美日返还冲绳协定》形成史论[J].历史研究,2008(2):164-182.
- [21] Statement by the President Upon Signing Order Relating to the Administration of the Ryukyu Islands[B].Public Papers of the Presidents:John F. Kennedy,19 March,1962,U.S. Government Printing Office,1963:247-248.
- [22] 沈美华.第二次世界大战后的日本美国关系六十年(1945-2005)[M].北京:中国社会科学出版社,2012:145,149,280.
- [23] Draft Administrative Agreement Between the United States and Japan[B].22 January,1952,FRUS,1952-54, Vol. XIV,China and Japan 1952,document No. 482.
- [24] 崔丕.冷战时期美日关系史研究[M].北京:中央编译出版社,2013:219-220.
- [25] 五百旗头真.日美关系史[M].周永生,等,译.北京:世界知识出版社,2012:64-65,196,209,221.
- [26] Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Sebald) to the Under Secretary of State (Hoover)[B].4 March,1955,FRUS 1955-57,Vol. XXIII,Japan 1955,document No.16.
- [27] 孙崎享.日美同盟真相[M].郭一娜,译.北京:新华出版社,2014:113,115,130-131.
- [28] Michael Schaller. Altered States: The United States and Japan Since the Occupation[M].New York:Oxford University Press,1997:113-114,125.
- [29] NSC 5412, A Note by the Executive Secretary to the National Security Council on Covert Operations [EB/OL]. 15 March, 1954, <https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679084000/8784FB5ED29447D0PQ/24?accountid=10025#center>, 2023-05-15.
- [30] 五百旗头真.战后日本外交史:1945-2010[M].吴万虹,译.北京:世界知识出版社,2013:62-63,65,66,99,819.
- [31] The Ambassador in Japan (Allison) to the Department of State[B].31 December,1954,FRUS,1952-54,Vol. XIV,China and Japan 1954,document No.847.
- [32] Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State [B].28 July,1955,FRUS 1955-57,Vol. XXIII,Japan 1955,document No. 37.
- [33] Memorandum of a Conversation Between Secretary of State Dulles and Prime Minister Kishi[B].20 June,1957,FRUS,1955-57,Vol. XXIII,Japan 1957,document No. 200; Memorandum of a Conversation, Secretary Dulles' Office[B].21 June,1957,FRUS,1955-57,Vol. XXIII,Japan 1957,document No. 193; Memorandum of a Conversation Between the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Radford) and the Ambassador to Japan (MacArthur)[B]. 21 June,1957,FRUS,1955-57,Vol. XXIII,Japan 1957,document No.190.
- [34] Allan R. Milleff, Peter Maslowski. For the Common Defense: A Military History of the United States of America [M].New York:Free Press,1986:511.
- [35] Streltsov, D V. The Problem of Reversion of Okinawa in the US-Japan Postwar Relations[J].Vestnik RUDN International Relations, Vol.17, No.3, 2017:598-611.
- [36] Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, May 15[B].15 May,1957,FRUS,1955-57,Vol. XXIII,Japan 1957,document No. 135.
- [37] Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State[B].25 February,1957,FRUS,1955-57,Vol. XXIII,Japan 1957,document No. 122; Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State[B]. 17 April,1957,FRUS,1955-1957,Vol. XXIII,Japan 1957,document No.126.
- [38] 岸信介,矢次一夫,伊藤隆.官场政界六十年——岸信介回忆录[M].周斌,译.北京:商务印书馆,1981:88.
- [39] 国立国会図書館「防衛力整備目標について(第1次防)昭和32年6月14日閣議了解」,<https://rnavi.ndl>.

- go.jp/politics/entry/bib01273.php, 2021-6-20.
- [40] Mitchell Jon. Battle Scars: Okinawa and the Vietnam War [EB/OL]. The Japan Times, 7 March, 2015, <https://www.japantimes.co.jp/news/2015/03/07/national/history/forgotten-history-okinawa-vietnam-war/>, 2023-05-10.
- [41] 新崎盛暉. 冲绳现代史 [M]. 胡冬竹, 译. 北京: 三联书店, 2010: 39; 354.
- [42] Dmitry Streltsov. The Problem of Reversion of Okinawa in the US-Japan Postwar Relations [J]. Vestnik RUDN International Relations, Vol.17, No.3, 2017: 598-611.
- [43] P.A. Narasimha Murthy. Reversion of Okinawa and Japan's Future Defence Posture [J]. China Report, Vol.6, No.1, 1970: 17-22.
- [44] NSDM 1, Policy Toward Japan [B]. 28 May, 1969. Records of National Security Council, RG 273. National Archives.
- [45] Airgram From the Embassy in Japan to the Department of State [B]. 4 December, 1964, FRUS, 1964-68, Vol. XXIX, Japan 1964, document No. 35.
- [46] 河野康子. 『冲绳返還をめぐる政治と外交』 [M]. 东京: 东京大学出版会, 1994: 235.
- [47] 崔丕. 美日返还冲绳施政权谈判中的核密约问题考 [J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版), 2014 (4): 11.
- [48] 唐彦林, 张磊, 武琼. 驻日美军普天间基地搬迁问题及其前景 [J]. 北华大学学报 (社会科学版), 2017 (3): 93-99.
- [49] Tomohito Shinoda. Searching for a Dream Plan: Two-Level Game Analysis of the Futenma Relocation Issue Under the Hatoyama Cabinet [J]. Japanese Journal of Political Science, Vol.15, No.1, 2014: 51-67.
- [50] Department of Defense Office of International Security Affairs, United States Security Strategy for the East Asia Pacific Region, February 1995.
- [51] 郭雅杰, 向冬梅. 日本桥本政府的政治大国新举措 [J]. 当代世界与社会主义, 1998 (1): 52-53.
- [52] 日米安全保障協議委員会「同盟の变革: 日米安全保障・防衛協力の進展」 [EB/OL]. [http://www.mofa.go.jp/mofa/area/usa/hosho/2plus2\\_07\\_kh.html](http://www.mofa.go.jp/mofa/area/usa/hosho/2plus2_07_kh.html), 2022-05-22.
- [53] 赵学功. 当代美国外交史 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 248-249, 266-267.
- [54] U.S. Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report 2010 [EB/OL]. February 2010: 5-10, <http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2010.pdf>, 2023-05-29.
- [55] 木村朗. 东亚共同体构想与民主党鸠山政权的命运 [J]. 日本研究, 2017 (3): 16-24.
- [56] 乌兰图雅. “普天间问题”与日本民主党政权的应对 [J]. 日本研究, 2010 (3): 62.
- [57] Hatoyama Yukio. A Steady Relationship of Mutual Trust [EB/OL]. Hatoyama Cabinet Mail Magazine, 19 November, 2009, [www.mmz.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2009/1119eb/](http://www.mmz.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2009/1119eb/), 2023-06-03.
- [58] William Brooks. The Politics of the Futenma Base Issue in Okinawa [J]. Asia-Pacific Policy Paper Series, No.10, 2010: 100.

[责任编辑 孟祥臣]



### The Structural Change of the Epistemic Community and the Generation of Global Governance Meta-Norms

*LIU Xing-hua XU Xin-gao · 64 ·*

Abstract: The epistemic community weighs in resolving global governance uncertainty and constructing governance norms. The epistemic community is usually viewed as a given unified global unit. It's necessary to examine the internal structural changes of the epistemic community and their implications for international norms. The epistemic community creates a "knowledge authority space" through multi-level knowledge production, and the knowledge it produces, with dimensions of value, power, and revolution, constitutes the knowledge fragments of the "meta-norms" of global governance. The "meta-norm" is the initial state and value core of international norms, which determines the overall direction and context of governance and regulatory actions. The thinking constructive feature of knowledge determines that universal scientific consensus is difficult to form in a short period of time, and epistemic communities split based on different scientific positions and judgments. The high intensity of the split is the group debate, which ends with the formation of the dominant mainstream scientific consensus, creating conditions for the emergence of "meta norms" of global governance. Through relational embeddedness, knowledgeable embeddedness and institutional embeddedness, the epistemic community achieves partial bureaucratization, mainstream scientific consensus enters the bureaucratic organizations, and the role of the epistemic community is integrated into the norm construction process of the bureaucratic organizations. Then the "meta norms" of global governance are formally established.

Key Words: Epistemic Community; Structure; Group Debate; Bureaucratization; Global Governance; Meta-Norms

### Sino-US Strategic Competition and the "Dual Centers" Reconstruction of the Asian Industrial Chain: An Analysis Based on Trade Dependence

*YU Zhen WU Xiao-ling · 80 ·*

Abstract: As Sino-US relations enter the stage of comprehensive strategic competition, the industrial chain reconstruction has become a widely-discussed issue. The Asian industrial chain is an important part of the global industrial chain, and a direct manifestation of the evolution of Asian countries' trade dependence on China and the United States. Based on the interdependence theory with the competition among major powers, from the perspective of economic security and economic benefit, the evolution of the third country's trade dependence on major powers can be divided into three types: unchanged, transfer, and creation. By calculating the index of Asian countries' trade share with China and the United States and testing the correlation, it can be found that the trade dependence of Asian countries on China has increased while that on the United States has decreased, demonstrating a significant trade dependence transfer effect. South Korea, Qatar, Jordan, and Japan are the countries with the largest degree of trade dependence transfer, and textile and clothing are the industries with the largest degree of trade dependence transfer. This paper expands the theoretical understanding of the evolution of trade dependence of the third country from the perspective of competition among major powers, and has certain enlightenment for China to promote the degree of Asian regional integration.

Key Words: Sino-US Strategic Competition; Industrial Chain Reconstruction; Trade Dependence Diversion; Trade Dependence Creation; Trade Share Index

### AUKUS and Camp Formation in the Indo-Pacific: From the Perspective of Minilateralism

*LI Tu · 95 ·*

Abstract: As one of the key initiatives driving the "Indo-Pacific strategy" taken by the United States, the Australia-UK-US partnership is not just a nuclear submarine agreement; it is also a significant step taken by the Biden administration to strengthen global alliances, reflecting America's attempt to enhance its strategic competition with China through a coalition-building approach. Some research places a stronger emphasis on the systemic pressure that AUKUS has put on China while overlooking its inherent differences and contradictions. Based on the examination of the characteristics of minilateralism reveals that whether in terms of exclusivity, informality, or issue-driven nature, minilateralism is a double-edged sword. While it enhances the efficiency of cooperation among the three countries, it also brings about intrinsic limitations, including goal dilemmas, commitment issues, and entanglement risks. Hence, it is evident that the U.S. alliance system is not a monolithic entity but rather fraught with crises and contradictions. Although the Biden administration seeks to revitalize America's global alliance system through AUKUS, disputes between the U.S. and Australia over cost-sharing, risk-sharing, and conflicting interests are already emerging. The fundamental issue of U.S.'s global alliance system lies in the fact that, while seeking to strengthen its strategic competition with China, the U.S. wants to ensure both its economic and hegemonic interests while having allied nations pay the bill for conflicts and risks. This approach is likely to lead to questioning and dissatisfaction among the allies, and U.S.'s goal of pushing for rival camps in the Indo-Pacific will face challenges. Given this, China can employ a comprehensive strategy, including coercion, inducement, and persuasion, to promote the division of the U.S.-Australia alliance, and ensure that Australia maintains a neutral, balanced, or not overly supportive stance toward the United States in the context of U.S.-China strategic competition.

Key Words: Minilateralism; AUKUS; Indo-Pacific Strategy; Camp Formation; U.S.-Australia Alliance; U.S.-China Strategic Competition

### The Trade-Off Between Autonomy and Security: Evolution of Japan-US Bargaining on the Okinawa Issue

*CHEN Zheng WANG Chuan · 109 ·*

Abstract: Ever since the formation of the Japan-US alliance, the two sides have never stopped bargaining around the Okinawa issue. Why has the United States, as the strong side, sometimes compromised with the Japanese demands for autonomy in recovering the authority to govern Okinawa and adjusting the arrangements for military bases? Theoretical analysis of the "autonomy-security trade" between the strong and the weak in an asymmetric alliance shows that the strategic dependence of the strong side on the weak side at a given time and the strategic reliability demonstrated by the weak are the key variables affecting the outcome of the weak's autonomy struggle. The bigger the strong state's need for the weaker state's overall strategic cooperation, minus "costs of changing basing arrangements", and the higher the reliability of the weaker state's strategic cooperation, the more likely the strong state is to accept the weaker state's demand for autonomy on the relevant issues. A comparison of the process and outcome of the Japan-US bargaining over the return of Okinawa governance authority under Japanese prime minister Ichiro Hatoyama, Nobusuke Kishi, and Eisaku Sato, as well as the Japan-US bargaining over the return and relocation of the Putenma base under Ryutaro Hashimoto and Yukio Hatoyama, verifies this proposition. Analyzing the "autonomy-security trade" within the Japan-US alliance is of great significance in understanding the management and maintenance of the asymmetric alliance.

Key Words: Japan-US Alliance; Autonomy-security Trade; Strategic Dependence; Alliance Reliability; Okinawa Issue