

---

# 冲绳基地战略价值的变化与美日同盟的转型

归咏涛

〔内容提要〕冲绳美军基地是美日同盟的重要支柱，也是美国在西太平洋维持军事优势的战略要地。在 70 多年来的历史中，冲绳基地及其驻军的规模、结构和任务经历了重要的变化，但其战略价值始终受到重视。围绕冲绳基地的争议集中于海军陆战队，美国计划将其大部移驻关岛等地，日本则担心此举会削弱美军威慑力。近年来，美国的全球战略先后转向反恐战争和大国竞争，其基地政策随之走向分散化、小型化，冲绳基地的战略价值和美日同盟的分工也由此发生重大变化。当前和未来一段时间，应对所谓导弹威胁是美军的首要关切，美日会否在冲绳部署弹道导弹和巡航导弹，将对地区安全形势产生重要影响。

〔关键词〕冲绳 美军基地 战略价值 美日同盟 驻日美军 海军陆战队 日美关系

〔作者简介〕归咏涛，北京大学国际关系学院副教授（北京 邮编：100871）

〔中图分类号〕D815 〔文献标识码〕A

〔文章编号〕2096-0484（2020）06-0080-18

〔基金项目〕国家社会科学基金重点项目“日本‘军事崛起’与我国对策研究”（编号：17AGJ009）

DOI:10.19780/j.cnki.2096-0484.20201030.001

冲绳美军基地是美国在西太平洋最重要的前沿据点，也是美日同盟的支柱，对于美国在印太地区维持军事优势、快速应对各种紧急事态发挥着关键作用。然而，冲绳只占日本陆地面积的不到 1%，却集中了驻日美军 85 个设施中的 33 个。当地民众长期承受美军基地带来的社会、经济、安全和环境等方面的负担，反对基地的声音从未平息。近年来，围绕海军陆战队普天间基地搬迁问题，当地的反对运动变得更加激烈。因此，对美日两国来说，冲绳基地既是一个重要的战略问题，也是一个棘手的政治问题。

长期以来，美日两国的政策界和舆论界围绕冲绳基地问题争论不休，学术界则从美日安全关系、美日两国的财政状况、日本政府和冲绳县之间的对立、日本本土舆论和冲绳县内舆论的差异，以及冲绳县内不同经济和社会立场之间的纠葛等多个层次，展开了广泛的研究。中国学者也从日美关系、日本的安全政策、围绕冲绳基地的政治生态，以及美军基地的“合法性”等角度，对冲绳

基地问题进行了深入的分析。<sup>①</sup>但是,既有研究大多数集中在美日双边关系和国内政治、县内政治的层面,对于冲绳基地背后蕴含的战略问题还缺少深入的探讨。

纵观冲绳基地 70 多年来的历史,影响基地问题的因素确实是复杂多样的。比如,日本政府一方面希望裁减美军基地,以减轻当地负担,缓和反基地情绪;另一方面又极力想留住美军,以维持和强化所谓的威慑力。又如,冲绳县内对美军基地的看法因为不一致的经济利益长期存在分歧——特别是近年来由于冲绳当地经济结构和民众情绪的变化,反基地的舆论日益高涨,这使得美日两国政府达成的普天间基地搬迁计划迟滞了 20 余年,至今仍进展缓慢。但是,总体来说,日本政府的基地政策只是被动反应。冲绳的反基地运动虽然代表了当地大多数民众的声音,但往往难以动摇美日两国政府的既定政策,大多数时候只能起到阻碍、延迟的作用,实际上也是被动的。真正对冲绳基地起决定性作用的,仍然是美国的政策。美国尽管一直重视美日双边协调和日本国内包括冲绳当地的政治状况,但对美国来说最重要的仍是其自身的全球战略。因此,在影响基地政策的诸多因素中,美国对冲绳的战略定位才是主要因素。其他因素虽然也重要,却只是次要因素。近年来,有日本学者开始从美国全球战略的角度研究冲绳基地的起源和演变,为有关这一问题的研究开拓了新的视野。<sup>②</sup>

从战略的角度看,冲绳基地在军事上的重要性似乎是不言而喻的——美国在这一地区拥有数个重要的海外军事设施。例如,驻扎在嘉手纳机场的美军海外航空团中规模最大的第 18 航空团,作为美国空军在全世界最大的常规武器弹药库的嘉手纳弹药库,还有作为美国海军陆战队重要海外基地的面积广大的瑞庆览兵营、考特尼兵营和普天间机场。不论是在朝鲜战争、越南战争,还是在阿富汗战争和伊拉克战争中,这些基地都发挥了关键的作用。但是,冲绳基地是否一定要维持既有的设施和兵力结构,美军是否一定要驻扎在冲绳这一地点,却是引起争论的问题。事实上,美国在每次战争之后都试图大幅裁减海外基地和驻军,美国国内对于大规模海外军事基地也一直存在各种质疑之声和替代方案。但多年来,美日两国官方却总是重复诸如地理位置优越论、军事威慑论、力量真空论等似是而非的表态。这种表态与其说是对冲

① 美日学者围绕冲绳基地问题的研究卷帙浩繁,不胜枚举,本文将在讨论具体问题提及。中国学者对冲绳基地问题的研究尚不多见,主要有:张勇《日美关系中的普天间基地搬迁问题》,《日本学刊》2012 年第 3 期,第 27—34 页;宋宁而《从“双层博弈”理论看冲绳基地问题》,《日本学刊》2017 年第 6 期,第 38—58 页;唐永亮《近年来冲绳基地问题:核心特征、利益博弈及其影响》,《东北亚学刊》2019 年第 1 期,第 59—71 页;孔晨旭《美国冲绳驻军基地“双重合法性”研究》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 5 期,第 98—104 页。

② 近年来日本学者从美国的全球战略等角度研究冲绳基地的代表性著作有:山本章子『米国と日米安保条約改定 沖縄・基地・同盟』、吉田書店、2017 年;池宮城陽子『沖縄米軍基地と日米安保 基地固定化の起源 1945—1953』、東京大学出版会、2018 年;野添文彬『沖縄返還後の日米安保 米軍基地をめぐる相克』、吉川弘文館、2016 年。

绳基地的理性评估，不如说是为了应付反对意见而拼凑的说辞。

所以，冲绳基地究竟具有什么样的战略价值，仍是一个需要深入探讨的问题。特别是在当下，美国的国家安全战略正发生重大转向，日本的防卫政策也面临根本变革，国际格局正进入一个充满不确定性的、大国竞争的时代。在这样的大变局下，冲绳基地的战略价值正在发生深刻变化，美国和日本在冲绳的兵力部署和作战分工也在经历重大调整。本文将从历史演变、战略争论和美日基地政策的新变化等角度，探讨冲绳基地的战略价值，希望从一个侧面揭示美日同盟的转型趋势及其潜在的问题。

## 一、冲绳基地的战略价值：起源与演变

冲绳美军基地起源于二战时期，至今已有 70 多年的历史。美军如此长久地驻军冲绳，足见其在战略上的重要性。但是，冲绳基地战略价值的具体含义却一直处在变化之中。其变动大致可以分为以下四个阶段。

### （一）冲绳美军基地的建立和扩大时期（1945—1971 年）

美国驻军冲绳，始于 1945 年 3 月至 7 月的冲绳战役。在美国对二战后国际秩序的构想中，日本被纳入美国的势力范围，冲绳美军基地被作为监视日本的据点。<sup>①</sup> 二战结束后，美国政府起初并未重视冲绳，只有“遏制政策之父”乔治·凯南（George F. Kennan）指出了冲绳的战略价值。他在 1948 年 3 月访问日本后，向美国政府建议，占领冲绳，以达到遏制苏联、避免日本落入共产主义势力范围的战略目的。耐人寻味的是，直到冷战结束后的 1997 年，凯南依然认为，防卫冲绳所在的岛链，使其免受任何亚洲陆上大国的支配，符合美国政府的利益，冲绳仍然是美国永久防卫区域的一部分。<sup>②</sup>

1950 年朝鲜战争爆发，凸显了冲绳在军事上的重要性，美军自此开始在冲绳大规模建设基地。朝鲜战争中，冲绳既是美军的出击基地，又是美军演习、通讯和补给的基地。<sup>③</sup> 由于美国的对日政策转向重新武装日本，从表面上看冲绳基地监视日本的作用不复存在了，但美国还是担心日本中立化或再次成为军事帝国，导致美军无法自由使用日本本土的基地。为此，1952 年《旧金山对日和约》和《美日安全条约》生效后，美国决定在承认日本对冲绳潜在主权的同时，长期保留对冲绳的施政权，以便在日本本土基地使用受限时仍可确保自由使用

① 池宮城陽子『沖繩米軍基地と日米安保 基地固定化の起源 1945—1953』、東京大学出版会、2018 年、8 頁。

② ロバート・D・エルドリッチ「ジョージ・F・ケナン、PPSと沖繩—米国の沖繩政策決定過程、1947—1949 年—」、『国際政治』第 120 号、1999 年 2 月、28—56 頁。

③ 山本章子「朝鮮有事をめぐる日米協力の変容」、『防衛学研究』第 60 号、2019 年 3 月、99—101 頁。

### 冲绳的基地。<sup>①</sup>

朝鲜战争停战后，美国为了削减军费，并缓解日本本土的反基地情绪，开始对驻日美军进行整编，包括撤出陆军、削减空军。但美国同时认为，亚洲共产主义的威胁已经从朝鲜半岛转向台湾海峡和中南半岛，因而将作为快速反应部队的第七舰队和海军陆战队部署到了离台湾海峡和中南半岛距离较近的冲绳。海军陆战队正是自此从日本本土的山梨县和岐阜县移驻到了冲绳。1958年“金门炮战”后，中美关系趋向紧张，美军开始在冲绳部署核导弹，冲绳成为美国对华核威慑的据点。<sup>②</sup>

越南战争爆发后，冲绳的战略价值进一步凸显，开始成为B-52轰炸机的出击基地、运送陆海空军和海军陆战队作战部队的前进基地、武器和补给物资的集结基地、帮助士兵适应热带气候的训练基地，以及连接越南前线和美国本土的通信基地。<sup>③</sup>但到20世纪60年代后期，美国政府一方面为了摆脱越战造成的财政困难，向日本转移负担，另一方面也为了应对日本本土的反越战和反基地运动，再次考虑对驻日美军进行整编。在这次的整编中，美国起初计划从冲绳撤出海军陆战队，关闭普天间机场。不过，后来为了消除大幅缩减日本本土基地造成的负面军事效果，美国调整了最初的计划，转为强化普天间机场的功能，使其成为西太平洋上的一大据点。<sup>④</sup>

### （二）冲绳美军基地的维持和强化时期（1972—1989年）

1972年，美国把冲绳的施政权归还日本，但保留了驻冲绳的美军基地，并要求日本给予美军在朝鲜半岛和台湾海峡作战时自由使用冲绳基地的权利。在“尼克松主义”出台以及中美和解的战略背景下，美国一方面裁撤驻台美军，削减驻韩美军，另一方面凭借冲绳基地维持了对中国台湾地区和韩国的“防卫”义务。冲绳基地的战略价值继续受到重视。<sup>⑤</sup>

鉴于东亚紧张局势的缓和以及冲绳当地反基地情绪的高涨，美日两国政府一度计划大规模缩减驻冲绳美军基地，包括撤离海军陆战队。然而，1974年双方达成的整编计划却非常有限，基本维持了原状。值得一提的是，围绕驻冲绳

① 池宮城陽子『沖繩米軍基地と日米安保 基地固定化の起源 1945—1953』、東京大学出版会、2018年、9—10頁、215頁。

② 山本章子『米国と日米安保条約改定 沖繩・基地・同盟』、吉田書店、2017年、206—208頁；山本章子「極東米軍再編と海兵隊の沖繩移転」、『国際安全保障』第43巻第2号、2015年9月、76—90頁。

③ 西脇文昭「米軍事戦略から見た沖繩」、『国際政治』第120号、1999年2月、120頁。

④ 川名晋史「在日米軍基地再編を巡る米国の認識とその過程—起点としての1968年—」、『国際安全保障』2014年12月号、16—30頁；川名晋史「第1章 在沖海兵隊の撤退圧力とその反作用—本土基地再編プロセスとの接続性—」、沖縄県知事公室地域安全政策課『沖繩の海兵隊をめぐる米国の政治過程』、2014年、7—41頁。

⑤ 野添文彬「米国の東アジア戦略と沖繩返還交渉—対中・対韓政策との連関を中心に—」、『国際政治』第172号、2013年2月、10頁。

海军陆战队的去留问题，美国国务院和军方立场意见相左，而日本政府却认为，海军陆战队是驻日美军的唯一地面作战部队，是美国防卫日本的明确保证。在日本政府的直接请求下，美国才最终决定留下海军陆战队。<sup>①</sup> 对美国来说，驻冲绳海军陆战队既扮演了快速应对全球各地紧急事态的军事角色，又扮演了向盟国和潜在敌国显示美国军事存在和意志的政治角色。<sup>②</sup>

20 世纪 70 年代末以后，美苏对抗再次激化。冲绳在美国全球战略中的地位更加受到重视，被称为“拱顶石”（keystone）。1985 年，冲绳县知事西铭顺二访美，向美方提出中止海军陆战队实弹演习、归还普天间基地等要求，但直到冷战结束，美国也没有做出任何回应。<sup>③</sup>

### （三）冲绳美军基地继续维持并启动搬迁计划时期（1990—2000 年）

冷战结束后，美国一度计划削减海外驻军，也确实归还了冲绳的部分基地。但 1993 年朝核危机爆发后，美国改变了计划，提出在亚太地区维持十万驻军，包括驻冲绳的海军陆战队。美军还修订了“朝鲜半岛紧急情况作战计划”（OPLAN5027），其中冲绳基地被设定为从美国本土向朝鲜半岛增兵的据点。

然而，1995 年冲绳发生的三名海军陆战队士兵强暴一名当地少女的事件，使得当地反基地运动空前高涨，美日不得不调整计划。日方提出归还普天间机场，但美方的对策并非归还，而是搬迁，即在冲绳县内建造所谓替代设施，也就是新基地。美军的设想是，把嘉手纳机场、普天间机场或其替代设施，以及那霸机场，作为重要据点群同时使用。<sup>④</sup>

1997 年，美国国防部长威廉·科恩（William S. Cohen）公开表示，即便朝鲜半岛和平统一以后，美国也不会调整在东亚的驻军。这意味着，美国在东亚驻军的任务不局限于应对朝鲜半岛紧急事态，而是包含了扼守第一岛链、防范中国进入西太平洋的长远战略考虑。<sup>⑤</sup>

### （四）冲绳美军基地向分散化、小型化方向发展时期（2001 年至今）

在“9·11”事件的冲击下，美国政府启动了针对海外基地及驻军的全球整编（Global Posture Review），目标是在缩减海外基地规模的同时，把部署在世界各地的前沿兵力整编成杀伤力更大并能迅速展开的投送力量。<sup>⑥</sup> 作为美军全球整

① 野添文彬「沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議 1970—1974 年」、『国際安全保障』2013 年 9 月号、110—111 頁。

② 野添文彬「ベトナム戦争後の在沖海兵隊再編をめぐる日米関係」、『同時代史研究』第 8 号、2015 年、3—17 頁。

③ 山本章子「米国の普天間移設の意図と失敗」、『沖縄法政研究』第 19 号、2017 年、3 頁。

④ 山本章子「朝鮮有事をめぐる日米協力の変容」、『防衛学研究』第 60 号、2019 年 3 月、111—113 頁。

⑤ 西脇文昭「米軍事戦略から見た沖縄」、『国際政治』第 120 号、1999 年 2 月、124—128 頁。

⑥ ウェストン・コニシ「第 6 章 米国の対日政策の変化と沖縄への影響」、上杉勇司編『米軍再編と日米安全保障協力 同盟摩擦の中で変化する沖縄の役割』、福村出版、2008 年、107—108 頁。

编的一部分，美日开始就驻日美军整编展开协商。双方同意，把维持美军威慑力和减轻当地负担作为整编的基本原则。<sup>①</sup>

2006年，美日就“整编路线图”（Roadmap for Realignment）达成一致。其主要内容包括：将普天间基地迁往冲绳北部名护市的边野古地区；在冲绳保留海军陆战队第三远征军作战部队，将司令部等8000人及其家属9000人迁至关岛；在102.7亿美元的搬迁费用中，日本承担60.9亿美元。该计划把边野古替代设施的建设取得进展和日本支付搬迁费作为实施条件。<sup>②</sup>对美国来说，把普天间基地搬迁和关岛基地扩建挂钩，让日本承担大部分费用，能同时满足军事、政治和财政上的要求，可谓一举多得。

值得注意的是，此次驻日美军整编并非单纯为了配合美国的全球反恐战略和减轻冲绳当地的负担，美国的一个重要考虑是，应对所谓的中国导弹威胁。早在1997年，美国国会国防委员会就预见到，中国的弹道导弹和巡航导弹将在2010—2020年间对冲绳等地的美军前沿基地构成威胁。<sup>③</sup>正是在这一背景下，关岛的战略价值开始受到重视。在美军看来，冲绳的优点是临近台湾海峡、朝鲜半岛等潜在冲突地区，缺点是容易受到中国的导弹攻击，而关岛则正相反，两者可以互补。同时，对美军来说，由于关岛是美国的属地，使用关岛基地不存在使用冲绳基地时面临的日本国内政治掣肘的问题。<sup>④</sup>对于驻冲绳海军陆战队的角色，美国更重视的已然不是其威慑力，而是其在联合军演、防卫交流等“战区安全合作”方面的任务。<sup>⑤</sup>在此背景下，美国计划大幅提升关岛驻军规模，将其建成西太平洋的战略枢纽，形成从冲绳到关岛、再到夏威夷的多层防线。<sup>⑥</sup>自此，美国开始以更宏大的战略背景下认识普天间基地搬迁和关岛基地扩建的意义。

2012年，美国再次对搬迁计划做出重大调整，决定对将海军陆战队移驻关岛事项与将普天间机场迁往边野古事项进行脱钩，并把搬迁司令部改为移驻作战部队。这一决定背后的直接原因是，普天间搬迁计划因受到当地反对而停滞不前，更深层的原因是美国财政状况和地缘战略的变化：一方面，阿富汗战争和伊拉克战争造成美军军费激增，全球金融危机又引发了经济停滞，美国的国防预算日益受到压力，影响了基地政策；另一方面，美国的战略重心开始从反

① 川上高司「在日米軍再編と沖縄（上）」、『海外事情』2016年10月号、78—96頁。

② 川上高司「在日米軍再編と沖縄（下）」、『海外事情』2017年1月号、114—124頁。

③ 伊波洋一「軍事戦略の中の沖縄」、『世界』2016年1月号、90—91頁。

④ Andrew S. Erickson and Justin D. Mikolay, “A Place and a Base: Guam and the American Presence in East Asia”, Carnes Lord ed., *Reposturing the Force: U. S. Overseas Presence in the Twenty-first Century*, Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 2006, pp. 65—79.

⑤ 上杉勇司「第13章 在沖米軍再編の評価」、上杉勇司編『米軍再編と日米安全保障協力 同盟摩擦の中で変化する沖縄の役割』、福村出版、2008年、223—224頁。

⑥ マイク・モチヅキ「普天間をめぐる手詰まりをいかに克服するか」、『海外事情』2016年10月号、33頁。

恐战争转向大国之间的地缘政治竞争，随着奥巴马政府提出“转向亚洲”和“亚太再平衡战略”，亚太地区前沿部署的重要性随之上升。这一时期，美国对海外基地提出了新的要求，即地理上分散（geographically distributed），作战上有弹性（operationally resilient），政治上可持续（politically sustainable）。<sup>①</sup> 为了满足这些要求，2012 年的新计划将 9000 名海军陆战队撤离冲绳，其中 5000 人部署至关岛，2500 人移驻至澳大利亚，1500 人驻扎回夏威夷。<sup>②</sup> 2019 年，美国国防部发布《印太战略报告》，再次确认了上述计划，其中关岛作为战略枢纽，将为所有在印太地区行动的美军提供关键的作战和后勤支持。<sup>③</sup>

综上所述，从二战后期直到今天，冲绳一直在美国的军事战略中扮演着重要的角色。美国从未考虑过放弃冲绳基地，但在驻军的规模、结构、地点以及任务等方面则保持灵活性。战略、财政和国内政治等因素共同影响了美国的决策和日本的因应，也决定了冲绳基地战略价值的变化及连续性（见表 1）。

表 1 驻冲绳美军基地的历史演变与战略价值

历史阶段	基地状况	部署调整	战略背景	基地的战略价值
1945—1971 年	基地的建立与扩大	海军陆战队从本土移驻冲绳，冲绳部署核导弹	二战、美苏冷战、朝鲜战争、台湾海峡军事对峙、越南战争	从监视日本的据点到作战基地、核导弹基地
1972—1989 年	基地的维持与强化	日本本土基地缩减，冲绳基地强化	中美和解、美苏冷战新局面	快速反应能力，同盟的政治象征
1990—2000 年	基地的维持与搬迁	普天间机场搬迁计划	朝鲜半岛危机、台湾海峡危机、“中国威胁论”	应对朝鲜半岛和台湾海峡的潜在冲突，防范中国
2001 年至今	基地的分散化、小型化	部分海军陆战队迁至关岛等地	阿富汗战争、伊拉克战争、大国竞争	从全球反恐到应对导弹威胁

## 二、驻冲绳海军陆战队的作用及其变化：美日威慑观的差异

在 5.4 万人的驻日美军中，有超过一半驻扎在冲绳。而在驻冲绳美军中，

① 齐藤孝祐「第 4 章 2000 年代の普天間飛行場移設問題と在沖海兵隊のグアム移転—『切り離し』に至る米国の政策論理—」、沖縄県知事公室地域安全政策課『沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程』、2014 年、73—101 頁。

② Shannon Hayden, “The US is Reshuffling All its Game Pieces on the Asia-Pacific Chessboard”, *Vice News*, 10<sup>th</sup> October, 2015, [https://www.vice.com/en\\_us/article/neyz9k/the-us-is-reshuffling-all-its-game-pieces-on-the-asia-pacific-chessboard](https://www.vice.com/en_us/article/neyz9k/the-us-is-reshuffling-all-its-game-pieces-on-the-asia-pacific-chessboard) [2020-10-03].

③ The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, 1<sup>st</sup> June, 2019, pp. 19, 23-24.

又有六成是海军陆战队。除嘉手纳机场和嘉手纳弹药库外，冲绳规模较大的基地都隶属海军陆战队。所以，围绕驻冲绳海军陆战队的争议一直是冲绳基地问题的核心。

#### （一）对驻冲绳海军陆战队威慑作用的疑问

长期以来，针对海军陆战队是否应该继续常驻冲绳的问题，美日两国国内众说纷纭，莫衷一是。争论主要围绕军事、财政、同盟政治和国内政治等问题展开。支持者们提出的首要理由是，驻冲绳海军陆战队在军事上发挥着不可替代的威慑作用。<sup>①</sup> 以日本政府的公开立场为例，2020年版的《防卫白皮书》强调了冲绳在地理上的优越性和海军陆战队的威慑力。首先，在日本政府看来，冲绳与美国本土、夏威夷、关岛等地相比，距离朝鲜半岛、台湾海峡等潜在的冲突地区更近，但又没有近到会加剧军事紧张局势的程度；冲绳还位于西南诸岛的中央，邻近日本的海上通道；对周边国家来说，不管要从东亚大陆进入太平洋，还是要阻止外界力量从太平洋接近东亚大陆，冲绳都是重要的战略目标。其次，日本政府认为，以海军陆战队为首的美军，具备高度的机动能力和快速反应能力，能够执行范围广泛的任務，可以应对从武装冲突到自然灾害的多种紧急事态。这些部队驻扎在冲绳这一战略要地，可以进一步确保日美同盟的实效性，提升威慑力，这不仅对日本的安全具有重要意义，而且对亚太地区的和平稳定都可以做出“重大贡献”。<sup>②</sup> 可见，防卫日本、威慑中国、应对地区冲突和其他紧急事态，是日本政府所理解和期待的驻冲绳海军陆战队的角色和任务。

然而，实际上，不管是冲绳在地理上的优越性，还是海军陆战队的威慑作用，都缺乏说服力。从地理位置看，对冲绳基地最大的质疑是其面对导弹攻击的脆弱性。冲绳虽然临近东亚热点地区，但这一地理上的有利条件早在20世纪60年代便已开始变为不利条件。1967年就有报道称，美军计划废弃冲绳基地，迁至关岛、塞班岛和马里亚纳群岛，理由是冲绳在中国核导弹的射程之内。1972年美国归还冲绳时，曾打算把海军陆战队撤回美国本土，只是应日本政府的要求才决定留下。<sup>③</sup> 2015年，约瑟夫·奈在接受《朝日新闻》采访时说，美军不能把鸡蛋放在一个篮子里，从短期看边野古方案可以减少航空事故风险，但从长期看无法解决固定基地脆弱性的问题。他强调，美军基地不能再集中于

① Bruce Klingner, "Top 10 Reasons Why the U. S. Marines on Okinawa Are Essential to Peace and Security in the Pacific", The Heritage Foundation, *Backgrounders*, No. 2571, June 14, 2011, pp. 3-8, <https://www.heritage.org/asia/report/top-10-reasons-why-the-us-marines-okinawa-are-essential-peace-and-security-the-pacific> [2020-10-03].

② 防衛省『令和2年版防衛白書 日本の防衛』2020年、320頁、324頁。

③ 前泊博盛「第1章 安保をめぐる日本と沖縄の相克」、島袋純・阿部浩己編『沖縄が問う日本の安全保障』、岩波書店、2015年、30—31頁。



中国导弹的射程之内。<sup>①</sup>

在海军陆战队如何发挥威慑作用的问题上，美国的想法也与日本不同。近年来，美国的海外驻军已经从长期驻留转向轮换驻扎。海军陆战队每隔六个月从美国本土的基地派遣至冲绳，在冲绳经过一个半月的训练后开赴亚太各地，或参加与其他国家的联合军演，或投入人道主义援助和灾害救援等活动。这样，海军陆战队就有半年以上的时间不在冲绳。从防卫日本的角度看，这很难说还能形成有效的威慑力。<sup>②</sup>

日本近年来借钓鱼岛局势渲染“中国威胁”，以此证明驻冲绳美军和日本自卫队加强联合作战和威慑能力的重要性。<sup>③</sup>然而，根据 2015 年修订的《日美防卫合作指针》，在日本遭受武力攻击时，日本自卫队将承担主要责任（primary responsibility），美军的作用只是支援和补充自卫队的作战行动。<sup>④</sup>换言之，在美国看来，对钓鱼岛事态做出快速反应的是日本自卫队，而不是美国海军陆战队。<sup>⑤</sup>即使美军介入钓鱼岛危机，也主要是凭借海军和空军发挥威慑作用，目的是阻止中日冲突升级，而不是让海军陆战队投入战斗。<sup>⑥</sup>

## （二）海军陆战队为何留在冲绳：军事以外的理由

既然海军陆战队驻留冲绳的军事理由难以成立，那么美国迟迟没有撤走海军陆战队的原因便可能不仅限于军事理由。对此，可以从同盟政治、财政和国内政治三个方面做出解释。第一，驻冲绳海军陆战队被视为美日同盟的政治象征，不论对美国的盟友还是对潜在的对手来说，都是可见的信号，可以使盟友感到安心（reassurance），使对手受到威慑（deterrence）。有观点认为，如果撤走海军陆战队，就会出现力量真空，让盟友和对手都怀疑美国的能力和决心，日本可能由此走向军事大国，进而引发地区军备竞赛。<sup>⑦</sup>

第二，从财政上看，日本承担了包括海军陆战队在内的驻日美军的很大一部分费用，在美国需要削减和控制国防开支的情况下，驻军冲绳可以大大减轻

① 大島隆「辺野古『長期的解決策ではない』元米国防次官補・ナイ氏」、『朝日新聞』2015 年 1 月 8 日。

② 屋良朝博「第 7 章 在沖米軍の存在理由」、島袋純・阿部浩己編『沖縄が問う日本の安全保障』、岩波書店、2015 年、215—216 頁。

③ 森本敏「沖縄米軍基地：安全保障の観点から」、『海外事情』2016 年 10 月号、3—5 頁。

④ *The Guidelines for Japan-U. S. Defense Cooperation*, 27<sup>th</sup> April, 2015.

⑤ 猿田佐世「激しくぶつかる辺野古基地建設問題をめぐって 本土と沖縄と米国—ワシントンは辺野古一辺倒ではない—」、WEBRONZA、2015 年 11 月 1 日、<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2015102800007.html> [2020-10-03]。

⑥ 柳澤協二、マイク・モチヅキ、半田滋、屋良朝博、猿田佐世「沖縄基地問題の分水嶺—抑止力・集団的自衛権・県知事選—」、新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力 沖縄、東京・ワシントン発 安全保障政策の新機軸』、旬報社、2014 年、130—135 頁。

⑦ 梅林宏道『在日米軍 変貌する日米安保体制』、岩波書店、2017 年、136—137 頁。

美国的财政负担。尽管美国国内曾多次讨论裁撤，但终究没有足够的动力放弃如此“便宜”的基地。<sup>①</sup> 实际上，关岛基地的核心是空军和海军，没必要把海军陆战队迁到关岛，但既然日本承担了搬迁的大部分费用，美方也就因利乘便了。

第三，即便承认海军陆战队仍然发挥着威慑作用，也不一定非要驻扎冲绳不可。问题在于，日本没有其他地方愿意接收。<sup>②</sup> 防卫问题专家森本敏早已指出，从军事上看，海军陆战队不一定要驻在冲绳，只要驻扎在日本，就能发挥威慑作用。<sup>③</sup> 他后来担任防卫大臣，在离任记者会上谈到普天间机场搬迁问题时说“军事上不在冲绳也可以，政治上考虑的话，冲绳是最合适的地方。”<sup>④</sup>

### （三）美国基地政策的变化与海军陆战队的部署调整

上述几方面的考虑确实影响着美日双方的决策，使冲绳基地在一定程度上得以维持。但是，与日本专注于维持驻冲绳美军的现状相比，美国要维持的是其在地区和全球的军事优势，并非一时一地的兵力部署。事实上，在地缘政治、财政状况、国内政治和军事战略等因素的影响下，美国的基地政策正在发生重要的变化。

从地缘政治方面看，美方有观点认为，美国已经没有必要防卫日本及其他亚洲国家了，只需扮演“离岸平衡者”（off-shore balancer）的角色。日本等友好国家应该承担起日常的防卫责任，而美国只需在“中国谋取地区霸权”时介入即可。美国的介入方式，将是出动海空力量，而不是从冲绳派遣地面部队。因此，美军已无必要在冲绳保留永久基地，只需确保在紧急情况下对日本基地的使用权。<sup>⑤</sup>

从军事、财政和国内政治等方面看，长期研究冲绳基地的美国学者迈克·望月和迈克尔·欧汉伦自20世纪90年代以来就一直质疑普天间基地搬迁计划的合理性，并曾多次提出替代方案。他们在2012年的方案中指出，把部分海军陆战队从冲绳迁往关岛，将是美国历史上人均花费最昂贵的部队搬迁。他们建议，直接裁减驻冲绳的海军陆战队，不必在关岛新建设施，而对于驻在加利福尼亚、北卡罗来纳和夏威夷的海军陆战队，则缩小其削减规模。这样既可以节省联邦层面的开支，又可以减轻裁军对美国地方经济的负面影响。即使把海军陆战队迁到关岛，附近也没有足够的船只运送，还不如驻扎加利福尼亚或夏威夷。他

① 前泊博盛「第1章 安保をめぐる日本と沖縄の相克」、島袋純・阿部浩己編『沖縄が問う日本の安全保障』、岩波書店、2015年、39—40頁。

② 屋良朝博「『沖縄米軍基地の戦略的価値』という神話」、藤原書店編集部編『「日米安保」とは何か』、2010年、214頁。

③ 森本敏『普天間の謎』、海竜社、2010年、88—89頁。

④ 防衛省「大臣会見概要」、2012年12月25日、<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2012/12/25.html> [2020-10-05]。

⑤ Doug Bandow, “U. S. Filled Okinawa with Bases and Japan Kept Them There: Okinawans Again Say No”, *Forbes*, 26<sup>th</sup> November, 2014, <https://www.cato.org/publications/commentary/us-filled-okinawa-bases-japan-kept-them-there-okinawans-again-say-no> [2020-10-03]。

们强调，军事上最有效的办法不是在日本驻军，而是在日本（如佐世保港）部署预置舰（prepositioning ships），事先储备武器和物资。如发生紧急事态，预置舰将从日本开往事发地，与从美国飞往那里的海军陆战队会合，这样既可以降低成本，又可以提升反应能力。<sup>①</sup> 在 2016 年的方案中，他们进一步建议，保留海军陆战队搬迁计划里涉及关岛、夏威夷和澳大利亚的部分，但还可再从冲绳搬迁 5000 人的海军陆战队到加利福尼亚，和平时期只需在冲绳保留 3000 人（包括第 31 远征部队及部分指挥和后勤人员）即可。<sup>②</sup> 与上述看法类似，兰德公司在给美国国防部提交的报告中也指出，在驻冲绳的海军陆战队中，除了主要用于小规模冲突和灾害初期应对的第 31 远征部队的 2200 人外，余下的大部分都可移驻美国本土。这样做几乎不会对美军的快速反应能力造成影响，区别只在于从美国本土和从冲绳飞到冲突地点所用的时间而已。<sup>③</sup>

可见，对美国来说，驻冲绳海军陆战队的主要任务不再是大规模作战，而是应对小规模冲突和灾害，其角色正在发生质的变化。这并不是说维持威慑力不再重要，也不是说冲绳基地不再重要，但正如迈克·望月指出的，面对朝鲜半岛、台湾海峡和钓鱼岛可能发生的冲突，构成威慑力的将是驻韩美军、驻日美国海空军，以及韩、日自身的防卫力量。在战时，美军还可以使用日本的其他机场，不必拘泥普天间或边野古。<sup>④</sup> 同时，美军正在关岛、澳大利亚和新加坡等地加强军事部署，从整个地区看是提升了威慑力。因此，在冲绳集中部署大规模的海军陆战队已经不那么重要了。<sup>⑤</sup>

美国海军陆战队前沿部署的上述变化及其背后的军事和财政逻辑，已经体现在 2006 年和 2012 年普天间搬迁计划的两次更改中。2006 年美国之所以决定把近一半的驻冲绳海军陆战队迁至关岛，就是为了分散兵力，以减轻美军基地在导弹攻击面前的脆弱性。2012 年美国再次改变计划，把原定迁至关岛的海军陆战队司令部留下，而把原定留在冲绳的地面作战部队迁往关岛。其主要考虑是，司令部包括很多带家属的指挥官，需要新建上下水道、学校、医院等生活基础设施，花费大量经费，而搬迁不带家属的作战部队，则可以大幅缩减开支。

① Mike Mochizuki and Michael O'Hanlon, "Rethinking Okinawa, Japan Military Relocation", The Brookings Institute, 4<sup>th</sup> February, 2012, <https://www.brookings.edu/opinions/rethinking-okinawa-japan-military-relocation/> [2020-10-03].

② Mike Mochizuki and Michael O'Hanlon, "Repairing U.S.-Japan Ties on Okinawa", *Wall Street Journal*, 14<sup>th</sup> June, 2016, <https://www.wsj.com/articles/repairing-u-s-japan-ties-on-okinawa-1465923046> [2020-10-03].

③ Michael H. Lostumbo et al., *Overseas Basing of U.S. Military Forces: An Assessment of Relative Costs and Strategic Benefits*, RAND Corporation, 2013, p. 257.

④ マイク・モチヅキ 「普天間をめぐる手詰まりをいかに克服するか」、『海外事情』2016 年 10 月号、44—47 頁。

⑤ マイク・モチヅキ 「抑止力と在沖米海兵隊 その批判的検証」、新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力 沖縄・東京・ワシントン発 安全保障政策の新機軸』、旬報社、2014 年、125 頁。

总体而言，美国政府认为在亚太地区部署海军陆战队仍然是必要的，但在具体地点的选择上则更加重视分散性、灵活性和成本。<sup>①</sup> 美国如此调整部署的结果是，留在冲绳的部队不再维持具有开展地面作战能力的兵力规模。在此情况下，日本把驻冲绳海军陆战队作为对华威慑力的说法，就难以成立了。<sup>②</sup>

由此可见，美日对驻冲绳海军陆战队的认识存在明显差异。美国的视野涵盖亚太地区甚至更远，正在把兵力分散到更广泛的区域，日本则聚焦自身的安全，希望美军尽可能留在冲绳。正如日本学者屋良朝博指出的，美方是用望远镜眺望亚洲，而日方却只用显微镜注视钓鱼岛周边。<sup>③</sup>

### 三、新基地、新能力：美国的战略转向与日本的应变

美军前沿部署的上述变化仍在进行当中，其背后是美国大战略的转向。2017 年底和 2018 年初，美先后发布《美国国家安全战略》和《美国国防战略概要》，把中国视为战略竞争对手，聚焦于印太地区的地缘政治竞争。未来，美军将致力于准备一场大国之间的战争，而不是像以往那样从事多场小规模战争，优先任务将是威慑中国。然而，从军事基地的角度看，有观点认为，美国还没有为这场大国竞争做好准备，因为美国及其盟国在印太地区的许多作战基地都可能受到中国导弹的攻击，而且缺乏加固的基础设施。<sup>④</sup>

据美国国防部评估，中国的弹道导弹和巡航导弹可以攻击第一岛链和第二岛链，将韩国、日本本土和冲绳、中国台湾地区、菲律宾、新加坡以及关岛，都置于中国的反介入/区域拒止（A2/AD）范围内。中国还可能在高超音速导弹上领先美国及其盟国。这些具备精确打击能力的武器，对几乎所有美国及其盟国在西太平洋的基地、机场跑道、港口和军事设施都构成威胁。有研究认为，中国的导弹攻击可以在冲突开始后的几分钟内破坏美国空军基地上 70% 的飞机，因为亚太地区八个美国空军基地中只有四个具备加固的防护工事，而且没有哪个是针对导弹攻击设计的。即便加固的防护工事能保护飞机，飞机及机组人员的行动仍会受到大量地面残骸的阻滞，并暴露在下一轮导弹攻击之下。以嘉手纳机场为例，据估计，在受到 34 枚导弹的最初攻击后，机场上的 268 架飞机中只有 82

① Emma Chanlett-Avery and Ian E. Rinehart, *The U. S. Military Presence in Okinawa and the Futenma Base Controversy*, Congressional Research Service Report R42645, 20<sup>th</sup> January, 2016, pp. 4-5.

② 琉球新報「日米廻り舞台」、取材班『普天間移設 日米の深層』、青灯社、2014 年、122 頁。

③ 屋良朝博「第 7 章 在沖米軍の存在理由」、島袋純・阿部浩己編『沖繩が問う日本の安全保障』、岩波書店、2015 年、220 頁。

④ Ashley Townshend and Brendan Thomas-Noone with Matilda Steward, *Averting Crisis: American Strategy, Military Spending, and Collective Defense in the Indo-Pacific*, The United States Studies Centre at the University of Sydney, August 2019, pp. 2-3, 18.

架尚能使用。<sup>①</sup> 为了应对这一情况，美国正准备建设新基地，发展新能力。

（一）应对所谓的导弹威胁：美军基地的消极和积极防御

美国在 2018 年发表的《国防战略概要》中强调，美军大部分兵力部署和运用模式都源自冷战后初期，当时美国的军事优势不受挑战，但如今已不足以应对中国这样的战略竞争对手。为此，未来需要优先建设的，不再是大型的、集中的、未加固的设施，而是小型的、分散的、能迅速恢复和有适应能力的设施，新的基地需要同时具备消极和积极防御能力。<sup>②</sup>

从消极防御方面看，经常被提到的应对办法有三种。第一种是加固基地，包括跑道、机库和其他基础设施。早在 2006 年，美国的《四年防务评估报告》（Quadrennial Defense Review Report）就要求加强前沿基地的基础设施复原能力。然而，加固基地的成本昂贵。仅加固一个 12 架飞机的机库就需要 6.9 亿—9.2 亿美元。这就让加固基地的可行性受到质疑。<sup>③</sup>

消极防御的第二种办法是把兵力分散到更多的基地上。兰德公司曾就中国对美国空军基地的打击能力做过评估。以 2017 年为时间点，在台海发生冲突的情况下，中国能够瘫痪嘉手纳基地 16—43 天；在南沙群岛发生冲突的情况下，中国对美国空军基地的损伤则相对较小。因此，对美军来说，关岛的空军基地就变得和嘉手纳基地一样重要了。<sup>④</sup>

消极防御的第三种办法是促成美日对基地的共同使用。冷战后初期，美日曾考虑让美军使用自卫队基地。在 21 世纪初的美军整编过程中，双方又把重点转向让自卫队使用美军基地。2017 年，由美日外长和防长出席的安全保障磋商委员会（2+2）会议发表联合声明，首次写明对西南诸岛基地的共同使用。<sup>⑤</sup> 2018 年发表的第四次“阿米蒂奇—奈”报告提出，美日应建设联合基地，以实现作战效率、政治上的可持续性和资源效能的最大化。报告还建议，所有驻日美军最终都应该使用日本的基地，在紧急情况下还有必要使用民用港口和机场。<sup>⑥</sup> 可见，共同使用基地是美日防卫合作中的一个长期趋势。但是，由于法律

① Oriana Skylar Mastro and Ian Easton, *Risk and Resiliency: China's Emerging Air Base Strike Threat*, Project 49 Institute, 8<sup>th</sup> November, 2017, pp. 9–10.

② US Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, pp. 6–7.

③ Ashley Townshend and Brendan Thomas-Noone with Matilda Steward, *Averting Crisis: American Strategy, Military Spending, and Collective Defense in the Indo-Pacific*, The United States Studies Centre at the University of Sydney, August 2019, pp. 54–57.

④ RAND Corporation, “Chinese Air Attacks on U. S. Bases in Asia: An Assessment of Relative Capabilities, 1996–2017”, 2015, [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB9858z2.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9858z2.html) [2020–10–03].

⑤ 野添文彬「冷戦後の日米同盟と沖縄基地の共同使用」、『防衛学研究』第 59 号、2018 年 9 月、1—19 頁。

⑥ Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *More Important Than Ever: Renewing the U. S. – Japan Alliance for the 21st Century*, Center for Strategic and International Studies, October 2018, p. 7.

和政治上的原因，迄今美日在这方面取得的进展仍然有限。<sup>①</sup>

从积极防御方面看，最重要的是针对中国部署弹道导弹、巡航导弹和导弹防御系统。2019年，马克·埃斯珀（Mark Esper）在被提名为美国国防部长后称，面对中国导弹对美国及其盟国军队的“威胁”，需要在整个印太地区建设新基地和发展新能力，包括部署陆基远程导弹，以威慑中国。<sup>②</sup> 美国退出《中导条约》后，已经开始发展新的陆基攻击和导弹防御能力。特朗普政府在2020财年的预算中，提出要发展三种新的陆基中程导弹。<sup>③</sup>

然而，上述计划面临两个棘手的问题：（1）部署导弹的地点。迄今，澳大利亚和菲律宾已公开否认部署美军导弹的可能性。韩国有部署“萨德”导弹防御系统的前车之鉴，也不太可能成为部署地点。美国专家理查德·阿米蒂奇（Richard Armitage）和扎克·库珀（Zack Cooper）指出，美日虽然在导弹数量上暂时落后于中国，但有一个巨大的地理优势，即琉球群岛，美国在这些岛屿上部署反舰巡航导弹可以逆转地区军事平衡。<sup>④</sup> 事实上，美国政府和日本政府已经考虑在冲绳部署导弹，只是对外宣称还没有确切计划。（2）部署导弹可能造成的后果。有美国国防部官员认为，在印太地区部署机动导弹，可以迫使中国疲于搜寻数量众多的发射装置，这能让美国再次取得西太平洋的军事优势。但也有美国前官员指出这一计划会加剧地区军备竞赛。冲绳当地则对20世纪50—60年代美国在冲绳秘密部署数百枚核导弹的历史记忆犹新，担心冷战的历史重演。冲绳县知事玉城丹尼已表示，坚决反对美军在冲绳部署可威胁中国的导弹。然而，在日本，是否允许美国部署导弹取决于日本政府，冲绳县和日本政府为此可能再度陷入严重对立。<sup>⑤</sup>

## （二）日本的应变 “西南城墙战略”

面对美国国家安全战略和前沿部署的上述变化，日本一方面仍强调驻冲绳

① Emma Chanlett-Avery, Caitlin Campbell and Joshua A. Williams, *The U. S. - Japan Alliance*, Congressional Research Service Report RL33740, 13<sup>th</sup> June, 2019, p. 40.

② Jesse Johnson, “U. S. Needs New Bases and New Capabilities in Asia to Counter China Threat, Defense Chief Nominee Says”, *The Japan Times*, 17<sup>th</sup> July, 2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/07/17/asia-pacific/u-s-needs-new-bases-new-capabilities-asia-counter-china-threat-defense-chief-nominee-says/#.Xeht2G5uJPa> [2020-10-03].

③ Kingston Reif, “Trump Increases Budget for Banned Missiles”, *Arms Control Association*, May 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-05/news/trump-increases-budget-banned-missiles> [2020-10-03].

④ Richard Armitage and Zack Cooper, “Japan and the U. S. Should Codevelop an Anti-ship Cruise Missile System”, *The Japan Times*, 12<sup>th</sup> February, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/02/12/commentary/japan-commentary/japan-u-s-co-develop-anti-ship-cruise-missile-system/#.XsdDim5uJPY> [2020-10-03].

⑤ David S. Cloud, “U. S. Seeks to House Missiles in the Pacific. Some Allies Don't Want Them”, *The Los Angeles Times*, 10<sup>th</sup> June, 2020, <https://www.latimes.com/politics/story/2020-06-10/pentagon-to-build-up-missiles-in-western-pacific-to-combat-chinas-expansion> [2020-10-03].

美军的威慑力，尽可能留住美军，另一方面加快自身的防卫能力建设，积极配合美军的战略和部署。日本最重视的是所谓西南诸岛防御。对日本来说，这既有助于应对钓鱼岛局势，又有助于加强第一岛链的对华威慑和遏制，从而把中日之间的领土之争与中美之间的地缘政治之争结合在一起。

日本陆上自卫队前西部方面总监番匠幸一郎将这一计划称为“西南城墙战略”(Southwestern Wall Strategy)。该战略包括三个关键步骤。第一步是在西南诸岛建立新的自卫队兵营，并改善既有设施，包括进一步建设冲绳的基地。2016 年以来，日本自卫队已经在与那国岛部署了沿岸监视部队及相关设施；在宫古岛和奄美大岛建立了 700—800 人规模的新基地，部署了反舰导弹、地对空导弹以及雷达和情报搜集设施，并计划在石垣岛建立类似的设施。日本还计划在冲绳本岛部署新型反舰导弹和新型地对空导弹，后者具备拦截超音速巡航导弹的能力。此外，日本近年来大幅扩建了驻冲绳航空自卫队和海上保安厅的设施，目标是扩大常驻这一地区部队的规模，凭借海上和空中优势，在平时和紧急情况下开展持续的情报收集、监视和侦察活动。在日本政府看来，充分利用西南诸岛的地理位置可以使日本的威慑优势最大化。

第二步是依靠现代装备和特殊训练的部队，提升自卫队向任何西南诸岛受威胁地区部署和集结兵力的能力。为此，日本在 2018 年新设了陆上总队和水陆机动团（2100 多人），稳步推进两栖作战的快速部署能力，具体措施包括提升海上自卫队运输能力、为陆上自卫队新购“鱼鹰”倾转旋翼机等装备以及为航空自卫队装备 C-2 运输机等。目标是在发现任何迫近的侵入迹象时，从日本任何地方迅速部署到这一地区，以威慑或反击敌方的侵入。

第三步聚焦于建设水陆机动团。日本早在 2002 年就建立了水陆机动团的前身——西部方面普通科联队，部署在九州岛长崎县佐世保市的陆上自卫队相浦驻屯地。当时还计划在冲绳建设第二个基地，因担心当地反对而没有实现。不过，日本政府仍考虑在 2024 年前把水陆机动团移驻冲绳。水陆机动团以离岛防御和夺岛作战为任务，设想在海上和航空自卫队的支持和协作下防卫或夺回离岛，同时也可作为参与美日联合行动的力量。<sup>①</sup>

由此可见，日本“西南城墙战略”的核心是在包括冲绳在内的西南诸岛部署部队和导弹，其目的不仅是为了争夺钓鱼岛，也是为了配合美国争夺西太平洋的控制权。在美国和日本看来，中国的航母、潜艇、战斗机和轰炸机等试图突破第一岛链，不受妨碍地进入太平洋，而日本的“西南城墙战略”正是监视和防卫这一岛链的战略要地，包括宫古海峡、吐噶喇海峡这两条重要水道，就如同在冷战

---

<sup>①</sup> Scott W. Harold, Koichiro Bansho, Jeffrey W. Hornung, Koichi Isobe, and Richard L. Simcock II, *U.S.-Japan Alliance Conference: Meeting the Challenge of Amphibious Operations*, RAND Corporation, 2018, pp. 9-12, 18, 52.

时期通过控制第一岛链遏制苏联一样，如今要在同一地区遏制中国。<sup>①</sup>

上文提到，美国认为其空军基地因受导弹威胁而有分散化的必要，对此日本政府也积极配合，计划新建基地，让自卫队和美军共同使用。最近，日本政府用 160 亿日元购入距离九州岛 34 公里的马毛岛，作为美国海军和海军陆战队的航母舰载机训练基地，同时也作为自卫队的永久基地，计划部署“鱼鹰”倾转旋翼机，并推进美日围绕 F-35 战斗机项目的合作。<sup>②</sup> 马毛岛虽然面积狭小，只能驻扎少量部队，但仍可储备燃料等物资，并作为训练场使用。<sup>③</sup>

对于日本发展水陆机动团等两栖作战能力，美国海军陆战队退役少将理查德·希姆科克二世（Richard L. Simcock II）不仅认为这是美军的机遇，还提议美日建立联合特遣部队（Combined Joint Task Force）。这支部队将由包括水陆机动团在内的日本自卫队各军种以及美军组成，司令部可以设在冲绳的考特尼兵营，与海军陆战队第三远征军司令部相邻。他还建议，把美国海军陆战队和日本水陆机动团部署在同一地点的联合基地上，具体可以从九州的相浦到西南诸岛的与那国岛的任何一处基地。比如，可以把水陆机动团部署到冲绳的汉森兵营，或者把水陆机动团的一个两栖战车分遣队部署到施瓦布兵营，也可以把海军陆战队的战斗突击营分遣队部署到自卫队的相浦基地。他甚至还提议，把驻扎在冲绳的海军陆战队重新分散部署，和日本自卫队一起驻扎到与那国岛、石垣岛、奄美大岛、宫古岛和久米岛等地。<sup>④</sup>

上述美国的转向与日本的配合，已初步勾勒出美日前沿部署的发展趋势，其特征是：重视兵力的分散化和基地的恢复能力，提倡美日共同使用基地，并把重点放在加强导弹攻击和防御能力上。美日官方似乎都认为，这一战略转向可更有效地应对导弹威胁。然而，加强前沿部署，谋求军事优势，会导致地区军备竞赛，加深安全困境，结果会适得其反。而且，在冲绳等地强化美军基地，部署新型导弹，对美国来说也许是加强了对华威慑，减轻了面对导弹攻击的脆弱性。但对日本来说，这些新基地和新能力可能成为中国威慑和攻击的目标，反而增加了日本卷入中美冲突的风险。如果日本一味加强在钓鱼岛邻近岛屿的

① Simon Denyer, “Japan Builds an Island ‘Wall’ to Counter China’s Intensifying Military, Territorial Incursions”, *The Washington Post*, 21<sup>st</sup> August, 2019, [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/japan-builds-an-island-wall-to-counter-chinas-intensifying-military-territorial-incursions/2019/08/20/802bc282-ae11-11e9-9411-a608f9d0c2d3\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/japan-builds-an-island-wall-to-counter-chinas-intensifying-military-territorial-incursions/2019/08/20/802bc282-ae11-11e9-9411-a608f9d0c2d3_story.html) [2020-10-03].

② Brad Lendon and Michelle Lim, “Japanese Island Could Become an Unsinkable US Aircraft Carrier”, CNN, 6<sup>th</sup> December, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/12/06/asia/japan-us-military-base-island-intl-hnk/index.html> [2020-10-03].

③ 半田滋「米軍基地の強化で軍事拠点化する日本列島」、『法と民主主義』537号、2019年4月、36—39頁。

④ Scott W. Harold, Koichiro Bansho, Jeffrey W. Hornung, Koichi Isobe, and Richard L. Simcock II, *U. S. - Japan Alliance Conference: Meeting the Challenge of Amphibious Operations*, RAND Corporation, 2018, pp. 53-56.



自卫队部署，甚至与美军联合驻扎，必然会使钓鱼岛局势更加危险。

#### 四、冲绳基地的新角色与美日分工的转变

从战略上看，美国和日本的利益在冲绳相互交织。<sup>①</sup> 对美国来说，冲绳是其在印太地区维持军事优势的重要据点，是在第一岛链阻遏中国的要冲，也是与日本联合应对朝鲜半岛危机、台湾海峡危机等潜在冲突的军事要地。对日本来说，冲绳所在的西南诸岛是与中国争夺钓鱼岛的前线，冲绳美军基地是日本巩固和强化日美防卫合作的杠杆。<sup>②</sup> 美日之间的共同点是，都重视冲绳的战略价值，试图凭借冲绳基地加强针对中国的威慑力。不同点在于，美国是立足冲绳，环视印太，日本则是固守冲绳，聚焦钓鱼岛。

在美国看来，驻军日本主要不是为了保护日本，而是为了追求美国自身在印太地区的利益。扎克·库珀指出，大型基地和航母等大型平台，固然可以增加美军的“可见性”（visibility），让盟国放心，但同时也增加了美军面对导弹攻击的“脆弱性”（vulnerability）。在新形势下，美国应该优先考虑后者，建设更多、更小、更分散的基地。相应地，美国也应鼓励日本部署大量的陆基反舰巡航导弹，而不是装备准航母那样的大型舰船。<sup>③</sup> 正如美国政府在 2018 年的《国防战略概要》中强调的，美军以往主要针对地区敌手，如今则聚焦长期的战略竞争对手；美军在战略上要可预期，包括维持在盟国的驻军、加强与盟国的军事一体化等，但在战术上要不可预期，在兵力部署及动态运用上必须给对手制造不可预测性。<sup>④</sup> 然而，如何在可见性和脆弱性之间、在战略性和战术性之间保持平衡，如何让盟国放心，仍是美国面临的难题。

在日本看来，冲绳基地的首要任务不再是配合美军应对潜在的地区冲突，而是针对中国可能的“夺岛”行动加强日本自身的防卫。在美日新的分工下，针对钓鱼岛紧急事态做出最初反应的，不是美国海军陆战队，而是日本自卫队。<sup>⑤</sup> 尽管美日同盟总体分工仍是美国在前台、日本在后台，但在钓鱼岛问题上，却是日本在前台、美国在后台。日本政府近年来不顾当地反对，坚持在西南诸岛加强自卫队部署，同

① シーラ・スミス「最前線としての沖縄—日本国民と外交政策—」、井上寿一、波多野澄雄、酒井哲哉、国分良成、大芝亮編『日本の外交 第6巻 日本外交の再構築』、岩波書店、2013年、236頁。

② 森本敏「沖縄米軍基地：安全保障の観点から」、『海外事情』2016年10月号、2頁。

③ Susanna Blume, Zack Cooper, Dave Ochmanek and Kathleen Hicks, “The Overseas Basing Debate, Part 1”, Center for Strategic and International Studies, 24<sup>th</sup> January, 2020, <https://www.csis.org/analysis/overseas-basing-debate-part-1> [2020-10-03].

④ US Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, p. 5.

⑤ Sheila A Smith, “Okinawa Bases and the U.S.-Japan Alliance”, Yoichi Funabashi and Barak Kushner eds., *Examining Japan's Lost Decades*, London and New York: Routledge, 2015, pp. 240-242.

时坚持在边野古为美国海军陆战队建造新基地，都反映了这种新的战略认识。

从长期趋势看，二战后美日针对冲绳基地的政策是以日本限制自身军备和美国防卫冲绳为前提的<sup>①</sup>，但如今美国越来越认为应该由日本自己来防卫冲绳，日本也日益看清美国的这一战略变化。因此，美国从冲绳撤军和日本向冲绳增兵，就成为一枚硬币的两面。正如森本敏所说的，如果有一天美国海军陆战队离开冲绳，那就是日本自卫队可以充分代替其发挥作用的时候。<sup>②</sup>

美日能在多大程度上、多长时间内完成上述分工的转变，尚难预料。然而，不管是美国要求盟国进一步承担防卫责任，还是日本主动提升自身防卫能力，都已在各自国内形成持久的潮流，在政界拥有稳定的支持力量。围绕冲绳基地的战略定位，美日尽管有各自的关切，但也存在默契。当前的趋势是，美国有限度地撤军，日本有限度地增兵，双方都有意部署新的导弹部队，目的是维持和强化冲绳基地的所谓威慑力。

## 五、结 语

综上所述，为了适应大国竞争时代的战略需求，冲绳基地的角色和任务正在发生深刻变化。冲绳仍将是美军的重要前沿据点，但为了应对所谓的“中国威胁”，驻冲绳的美国空军和海军陆战队将分散到关岛等其他基地，美军还可能在冲绳部署中远程导弹，以加强对华威慑力。日本在配合美军建设新基地和发展新能力的同时，加速强化自身的防卫能力，特别是加强包括冲绳在内的西南诸岛的兵力部署，并可能把拥有攻击敌方基地的能力提上议程。

美日会不会在冲绳部署中远程导弹，是当前和未来一段时间值得密切关注的问题。在美日两国的政策界，已经有相当多的人认为部署导弹具有合理性，问题在于其可行性。美国和日本政府都面临沉重的财政压力，日本政界和舆论中还存在反对军备竞赛的声音，冲绳当地更会坚决抵制。此外，还有一个容易被忘却的因素，那就是美国对日本走向自主防卫仍存有戒心，仍想把日本的军力发展限制在可控的范围内。<sup>③</sup> 因此，冲绳基地的前途还存在诸多变数。但美日对冲绳的战略定位已经发生重大变化，未来将在新的地缘政治逻辑和新的同盟分工之下推进其基地政策。

[责任编辑：张诗鼻]

① 池宮城陽子「沖繩をめぐる日米関係と日本再軍備問題」、『防衛学研究』第57号、2017年9月、1—20頁。

② 森本敏『普天間の謎』、海竜社、2010年、88—89頁。

③ ジョン・W・ダワー、ガバン・マコーマック『転換期の日本へ「ボックス・アメリカーナ」か「ボックス・アジア」か』、NHK出版、2014年、41頁。

On the basis of proposing concepts , this paper constructs the academic theory chain of the China's Arctic View , and puts forward its research scope , thinking principles , four core concepts , four basic theories and ten scientific questions. At the same time , the methodology and system of research on the Arctic issues derived from system theory are proposed.

**A Study on the Legal Conflict and Potential Possibilities of Mineral Resources Regimes in the Antarctic Ocean within “Antarctic Treaty Area” / He Liu / 53**

While “Antarctic Treaty System” bans any mineral resources exploitation by 2048 , uncertainty of legal status of the Antarctic Ocean cause some problems such as whether UNCLOS can be applied to the Antarctic Ocean , and whether mineral resources in the Antarctic Ocean enjoy the legal status of “the principle of common heritage of the mankind” stipulated by the “area” of UNCLOS. This article argues that the “area” regime of UNCLOS and the Madrid protocol of the “Antarctic Treaty System” apply simultaneously to mineral resources exploitation in the Antarctic waters within the “Antarctic Treaty Area”. The legal conflict between the two regimes is still unresolved at the normative level. In practice , however , the international community's general consensus on Antarctica's status as a nature reserve makes it highly likely that mining will remain banned beyond 2048.

**America's Attack in the South China Sea and China's Policy Choice / Zeng Yong / 67**

Another America's Attack in the South China Sea (SCS) launched great panic of hot war in the SCS , in which US clearly opposed China's dotted line , utilized military power and ideology to compete with China's dominant position of economics and trade in Southeast Asia. The Trump administration would make best use of extreme pressure by the means of hot war in the SCS in order to achieve economic interests and strategical goal to break the healthy relations between China and other ASEAN countries. If China would not manage the situation well , China would fall into the trap of arms race designed by US with ASEAN's opposition to China's power politics. So China might answer America's attack calmly , strengthen its relationship with Southeast Asia , continue to promote economic and social culture investment in Southeast Asia to oppose America's card of ideology , proceed the negotiation of Code of Conduct in SCS with greater attention to United Nations Convention on the Law of the Sea. Otherwise , China may take adventurous actions about the problem of construction on islands and reefs in SCS to clarify doubts and enhance trust in order to weaken the tendency to America's strategic competition with China initiated eagerly by China-bashers.

**The Strategic Value of the Okinawa Bases and the Transformation of the U. S. -Japan Alliance / Gui Yongtao / 80**

The American military bases in Okinawa is a crucial pillar of the U. S. -Japan alliance and a strategic asset for the United States to maintain its military advantages in the Western Pacific. The scale , structure and roles of the U. S. forces based in Okinawa have endured significant changes in the past seventy years , but their strategic value has always been highly

appreciated. The controversy over Okinawa bases centers on the U. S. Marine Corps , a large part of which is to be relocated to Guam and other places. Japan fears that such relocation could weaken American deterrence. In recent years the American global strategy focuses firstly on the War on Terror and then on great-power competition , which leads to an emphasis on geographically distributed and smaller bases. Accordingly , the strategic value of the Okinawa bases and the labor division of the U. S. -Japan alliance have been undergoing profound changes. For now and the near future the United States is primarily concerned about the so-called missile threat posed by China. Whether America and Japan will deploy ballistic and cruise missiles on the Okinawa island to deter China is a question that can have grave consequences for regional security.

### **The Construction and Influence of Tsai Ing-wen's "Taiwan Community" Split Discourse System / Zhong Houtao / 98**

As she cannot publicly declare "Taiwan Independence" , Tsai Ing-wen proposes "Taiwan Community" to realize "internal independence". Tsai's "Taiwan Community" discourse is more deceptive and more dangerous than Lee Teng-hui's "Special State-to-State" discourse and Chen Shui-bian's "one country on each side of the Taiwan Strait" discourse. With full power in hands , Tsai Ing-wen administration will propaganda "Taiwan Community" discourse to make it a kind of "political correctness" , which undoubtedly will squeeze the room of the blue camp and the white camp in the island. By promoting "Taiwan Community" , Tsai will counter the "the Shared Community across Taiwan Strait" proposed by Mainland China. And this will lead to the greater conflict between the two sides and dig a trap for the Taiwan social administration after peaceful reunion of the two sides.

### **The Pace of Asia-Pacific Economic Integration: with the Centre of RCEP / Ping Liqun / 111**

The breakthrough of the RCEP negotiation in 2019 symbolizes that great success has been achieved by one of the ideas of economic integration in the Asia-Pacific region , which is the developing path from "N 'ASEAN + 1 ( 2 ) ' FTA " to RCEP to Asia-Pacific economic integration dominated by ASEAN. The signing of the RCEP will put an end of East Asia area's long standing imbalanced circumstance of 'mature production networks , close intra-regional trades' and 'institutional agreement lacking of overall and economic cooperation' , and also transfers to the whole world a broad consensus that Asian countries insist on opposing trade protectionism , adhering to multilateralism and promoting economic integration. In the post-epidemic era , with the principle of establishing the production networks transferring from 'efficiency' to 'efficiency on the premise of safety' , the institutional guarantee of the RCEP will therefore provide a more stable and predictable economic environment for the whole area , in order to reinforce the confidence of establishing production networks in the area , reduce transaction cost , raise the level of social-fare of the countries within the area and advance the progress of Asia-Pacific economic integration.