首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2018 年第 4 期 (总第 243 期)
国际关系史研究

美日两国政府应对本国国会审议返还冲绳协定的对策及其对钓鱼岛归属争端的影响

崔 丕

摘 要: 美日两国政府精心筹划了应对本国国会审议美日返还冲绳协定的策略,有意隐瞒了关于重新部署核武器、财政补偿等事项的秘密谅解文件。美国国会关注返还冲绳对美国亚洲防卫战略的影响和获得的财政经济利益。日本国会关注确认撤除核武器、继续削减美军基地、财政补偿条款的具体内容及计算依据等问题。日本政府为此在国会审议以前、审议过程中乃至审议结束以后同美国政府进行持续的协商。美日两国国会批准返还冲绳协定以后,日本政府转向谋求美国政府改变对钓鱼岛主权归属争端的双重立场。中国政府主动提议在搁置钓鱼岛主权争端等问题的前提下谈判中日国家关系正常化。美日返还冲绳协定第一条规定为美日两国解释《美日安保条约》第五条适用于钓鱼岛区域留下了空间。

关键词: 美国;日本;琉球群岛;钓鱼岛;秘密谅解
中图分类号: D815.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004 - 9142(2018)04 - 0001 - 16

美日两国国会审议美日返还冲绳协定的进程及其对钓鱼岛主权归属争端的影响问题,是近年来国际学术界刚刚开始探讨的新课题。其中,具有代表性的当属日本学者中岛琢磨、矢吹晋和美国学者艾尔

收稿日期:2017 - 11 - 18
作者简介:崔丕,男,吉林长春人,华东师范大学历史学系教授,博士生导师。(上海 200241)
基金项目:本文系国家社科基金重点项目《美日关于琉球群岛和大东群岛协定的谈判与钓鱼岛归属问题研究》(14ASS006)的阶段性成果。美日返还冲绳协定的全称是《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》。本文在涉及"琉球群岛/冲绳"、"钓鱼岛/尖阁列岛/尖阁诸岛/钓鱼台列屿"等特定地名概念时,按照美日两国政府解密的历史档案中的拼写方式处理。

德里奇的研究著作[①]。毋庸赘言，这些著作对后来者具有重要的启迪意义。同时，依然遗留着一些值得继续探讨的课题。譬如：美日两国政府在国会审议以前都提出过哪些对策构想？美日两国国会审议美日返还冲绳协定的进程各自具有哪些独特的历史特征？美日两国国会批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》，对钓鱼岛主权归属争端带来哪些重大影响？本文拟在全面考辨美日两国解密的历史档案的基础上，对这些问题进行新的探讨。

一、美国国务院的国会对策与美国国会审议美日返还冲绳协定的进程

1971 年 6 月 17 日，美日双方代表签署《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》。1971 年 7 月，美国政府先是宣布总统国家安全事务特别助理基辛格访华、磋商美中关系正常化问题的重大新闻，紧接着公开宣布美元与黄金脱钩、美元与世界其他主要货币的汇率自由浮动。美国尼克松政府对外政策的重大调整，完全超出了日本佐藤荣作政府的预料，给陷于僵局的美日化纤纺织品贸易谈判带来巨大压力。[②] 另一方面，在美国政界出现了要求公开有关美国在冲绳部署核武器情况信息的呼声。[③] 美国各大媒体都对美国参议院审议该协定的进程充满疑虑，提醒人们关注将“批准返还冲绳协定”与“解决化纤纺织品贸易摩擦”连结起来的倾向。[④]美国国务院就是在这种氛围中准备向美国参议院提交的各种审议材料的。

1971 年 6 月末，美国驻日大使迈耶向美国国务院报送有关《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》谈判的存档文件。其中包括谅解备忘录、谅解议事录、外交换文、讨论记录、讨论纪要，共计 14 件。[⑤] 正因为迈耶大使是这场重大外交谈判的全权代表，深知《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》相关的诸多秘密谅解文件的重大利害关系，因此，关于如何应对美国国会议员在美日返还冲绳协定谈判中是否存在秘密谅解文件问题上的质疑，迈耶大使建议：“1971 年 6 月 17 日签署的《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》（最终协定）提交美国国会参议院，并公布于众；而谈判过程中的某些中间性文件、解释性文件、行政工作文件则不提交美国国会参议院，也不予以公开。”[⑥]1971 年 7 月 6 日，美国驻日大使馆再次向美国国务院建议将《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》谈判的所有文件分成“公开文件”和“非公开文件”两类处理。提交有关方面的“公开文件”包括《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》、《谅解议事录》、《关

---

① 中岛琢磨：《冲绳返还与日美安保体制》（沖縄返還と日米安保体制），东京：有斐阁，2012 年版。矢吹晋：《尖阁冲突始于冲绳返还——作为日美中三角关系顶点的尖阁》（尖閣衝突は沖縄返還を始まる——日米中三角関係の頂点としての尖閣），东京：花传社，2013 年版；中译本的书名为《钓鱼岛冲突：冲绳返还》，张小苑译，北京：社会科学文献出版社，2016 年版。罗伯特·艾尔德里奇：《美国对中国东海岛屿争端政策的起源：冲绳返还与尖阁诸岛》（Robert D. Eldridge, *The Origins of U. S. Policy in the East China Sea Islands Dispute: Okinawa Reversion and the Senkaku Islands*），伦敦：罗德里奇出版社，2014 年版；日译本：吉田真吾、中岛琢磨译：《尖阁问题的起源：冲绳返还与美国的中立政策》（尖閣問題の起源：沖縄返還とアメリカの中立政策），名古屋：名古屋大学出版会，2015 年版。

② 信夫隆司：《若泉敬与日美密约：围绕着冲绳返还和化纤制品交涉的密使外交》（若泉敬と日米密約：沖縄返還と繊維交渉をめぐる密使外交），东京：日本评论社，2012 年版，第 358－359 页。

③ 最具有代表性的是：前国防部代理副部长艾尔伯林在 1971 年 7 月 18 日《华盛顿邮报》署名发表的文章。见：《日本驻美大使牛场致外务大臣电》（在米牛場大使発外務大臣殿），第 2026 号（总第 35864 号），1971 年 7 月 18 日。1971 年 9 月 8 日参议员赛明顿在参议院会议上的发言。《日本驻美大使牛场致外务大臣电》（在米牛場大使発外務大臣殿），第 2805 号（总第 45988 号），1971 年 9 月 8 日。日本外务省史料史料馆，0600—2010—00037。1971 年 6 月 24 日《参议员索蒙德致罗杰斯国务卿的信》（United States Senate Committee on Army Service, Strom Thurmond to Secretary of State William P. Rogers, June 24, 1971），石井修、我部政明、宫里政玄主编：《美国对日政策文件集》，东京：柏书房，2005 年版，第 17 期第 8 卷，第 7 页。本文引用的《美国对日政策文件集》是日本学者主编的大型美国政府解密档案文件集，按照美国政府解密档案原件格式影印出版，书名为“Documents on United States Policy Toward Japan／アメリカ合衆国対日政策文書集成”，第 17 期各卷在 2005 年出版，第 19 期各卷在 2006 年出版，第 20 期各卷在 2007 年出版，第 25 期各卷在 2009 年出版，第 32 期各卷在 2013 年出版，第 37 期各卷在 2015 年出版。以下在引用该文件集时，不再注释出版时间。

④ ［日］外务省情报文化局报道课：《海外关于冲绳返还协定的评论》（情報文化局報導課：沖縄返還協定に関する海外論調），昭和 46 年 7 月 2 日。日本外务省外交史料馆，0120—2001—04627。

⑤ 《美国驻日大使致国务卿电》（Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC），第 A—511 号，1971 年 6 月 24 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 8 卷，第 8－102 页。

⑥ 《美国驻日大使致国务卿电》（Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC），第 6172 号，1971 年 6 月 27 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 8 卷，第 108－109 页。

于海水淹没土地问题的换文》、《关于美国之音中转站的换文》、《关于军事设施和区域的谅解备忘录》、《日本承担冲绳防卫责任的协定》、《爱知外相关于商务问题的信件》、《美日关于美军纪念碑问题的原则声明》。"非公开文件"包括各种讨论文件、《关于设施和区域的讨论记录(内含详细辨识信息)》、《关于协定第五条的谅解备忘录》、《关于联合委员会谅解文件的换文》、《关于进口问题的谅解备忘录》、《关于那霸机场的谅解议事录》、《关于民航业务协定的谅解议事录》、《关于驻日美军地位协定的谅解议事录》。这些"非公开文件仅限官方使用"。①

1971 年 7 月,美国国务院和国防部开始精心准备应对美国国会质疑和公众舆论的《假定问答》材料。就我们今天能够查阅的美国政府解密档案来说,这些材料分别收藏在美国国家档案馆的美国陆军部档案 RG319 卷宗和美国国务院档案 RG59 卷宗。在 RG319 卷宗中,《假定问答》共计 130 个事项,分为 6 大类别:A 类"问答"针对《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》各项条款,共计包含 56 个问答事项。B 类"问答"针对《爱知外相关于商务协定的书简》。C 类"问答"针对返还施政权以后美国在冲绳的民航权益问题。D 类"问答"针对美国向日本移交冲绳防卫责任协定。E 类"问答"针对在军事上怎样评价返还琉球群岛施政权协定。F 类"问答"针对美日返还琉球群岛施政权协定谈判背景以及关于返还区域、美日安保条约及相关协定、军事基地与核武器、财政补偿、美国之音、商业利益等重大事项。从 B 类到 F 类共计包含 74 个问答事项。E 类和 F 类"问答"与前述四类"问答"相比,既有交叉重复,又有一定程度的差异。②

值得注意的是,在美国国务院档案中收藏的《假定问答》,实际上是国务卿罗杰斯在出席参议院审议《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》会议时使用的答辩资料。在类别上依旧保留原来的分类,数量却减少到仅仅有 23 个问答事项。其中,有关返还区域、美军军事基地、财政补偿与核武器问题的问答事项共计 17 项。关于返还区域问题,旨在说明《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》第一条规定与《旧金山对日和约》第三条规定的因果关系、为何要使用经纬度线标示返还区域的地理范围、为何要将钓鱼岛区域纳入返还施政权区域等问题。在这里,最突出的特点是美国国务院"从政治上而非法律上解释潜在主权/残存主权这一概念",将"施政权"与"主权归属"相对分离开来,重新界定《旧金山对日和约》第三条地域的界线,将《旧金山对日和约》第三条规定与 1953 年 12 月美国琉球群岛民政府第 27 号公告直接联系起来,为美国政府将钓鱼岛区域纳入返还施政权范围的政策进行辩解。关于美军军事基地的问答事项,旨在说明美国政府何以要将 12 个军事基地移交日本政府、何以要解除对 34 个军事基地的军事利用、削减如此规模的军事基地对美国在亚洲的军事战略、防务经费开支的影响、美军继续使用的军事基地占地面积和价值等问题。在回答这类质问时,要强调驻琉球群岛美军基地的核心区域和主要功能仍然保留下来,按照"共同使用"原则,即使是移交日本政府的军事基地,必要时美军仍然能够继续使用;返还琉球群岛施政权和削减军事基地将使美国政府每年节省 3500 万美元防务经费支出、1000 万美元军用土地租金支出、2000 万美元行政经费支出、2000 万美元军用土地恢复原状费支出;美国政府没有继续削减驻琉球群岛美军的计划、美国政府在返还琉球群岛施政权过程中获得的实际利益足以抵消撤除核武器的影响、撤除核武器没有严重影响美国的打击力量等问题。要断然否认"存在有关返还冲绳以后部署核武器的秘密协定","否认存在与返还冲绳协定有关的其他秘密协定"。③ 有关财政补偿和核武器问题的答复方式则进行了重要地修改。为了更加清楚地认识美国国务院应对美国国会议员质疑的策略,有必要以关于财政条款和核武器问题为例,具体而微地进行思辨和论证。

---

① 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第 6523 号,1971 年 7 月 6 日。《美国对日政策文件集》,第 17 期第 8 卷,第 143 - 144 页。

② 《参议院关于返还冲绳协定听证会假定问答》,美国国家档案馆,陆军部档案,《军事史中心关于研究琉球群岛民政府史的背景档案 1945—1978》,P1197,第 26 盒(Questions and Answers Index Senate Hearings on Okinawa Reversion, Center of Military History, Background Files to the Study, History of Civil Administration of the Ryukyu Islands 1945—1978, RG319, Army Staff, Entry P1197, Box 26. N. A.)。

③ 《假定问答》,美国国家档案馆,国务院档案:《国务卿在参议院对外关系委员会关于返还冲绳协定听证会上的报告摘要 1971 年 10 月 27 日》,A1 5307,第 81 盒(Questions and Answers Index, Short Briefing Book For The Senate Foreign Relations Committee Hearings on Okinawa Reversion Agreement, 10/27/1971, The Secretary, RG59 General Records of The Department of State, Entry A1 5307, Box 81, N. A.)。

首先，我们来看在美国陆军部档案中保存的文本。其中，编号 F20 的假定问答如下：如果有议员提出“美国在财政协定中获得了什么？”这样的质问，那么，美国国务院官员将按照下述方式回答：“财政协定总额接近于美国建设这些军事基地的实际支出 60000 万—70000 万美元。财政协定谈判经历三个阶段：在第一阶段，日本方面同意支付 60000 万美元财政补偿，其中，17500 万美元用于收购民用资产，10000 万美元用于兑换冲绳流通的美元，存入美国银行 25 年，没有利息；在五年内以劳务和实物偿还 20000 万美元；15000 万美元为节省的美国行政开支和五年内的军用土地地租。在第二阶段，主要谈判用现金协定替代以实物和劳务支付的 20000 万美元问题。日本政府同意支付 14500 万美元现金。其中，2000 万美元用于美国之音中转站迁移和无偿请求权。剩余的以劳务和实物支付 7500 万美元，按照以下方式处理：1000 万美元作为贷款，用于地方政府雇员，6500 万美元用于维护和改善设施费，包括从那霸机场迁移军用飞机。为了让日本民众感到满意，双方商定财政协定中那些非常敏感的内容不能公开。这些敏感的内容包括：货币兑换、用实物和劳务支付的 7500 万美元、用于美国之音中转站迁移和无偿请求权的 2000 万美元。”①编号 F22 的假定问答如下：“富布赖特参议员或对外关系委员会的其他议员极有可能提出在冲绳部署的核武器和在西太平洋重新部署核武器地点问题，还可能提出我国在东亚地区的核地位问题。如果提出这些问题，应当按照下列方式答复：1. 避免承认在冲绳部署核武器。2. 避免泄露以后可能在何地部署核武器。如果以上两个质问都被提出，或以声明方式提出，可答复如下：1. 您（国务卿罗杰斯——引者注）将向对外关系委员会递交一份高度机密的文件，您相信，这份文件提供了对外关系委员会关心的现在和将来在西太平洋部署情况的绝大部分情报。2. 如果对外关系委员会希望进一步了解有关情报，约翰逊副国务卿准备与有关行政机构讨论这个问题。3. 由于美国从不公开承认或否认何地存在核武器，因此，您不能在公开场合进一步讨论这个问题。”②

其次，我们再来看保存在美国国务院档案 RG59 的文本。F20 的问答内容被彻底修改，修改以后的答复如下：“美国政府对返还协定的财政条款是非常满意的。协定第七条规定了总额为 32000 万美元的全面协议，返还施政权还将使美国在返还以后的五年内至少节省 32500 万美元的巨额预算。”32000 万美元的具体列支项目如下：17500 万美元用于收购民用资产；14500 万美元用于返还施政权的其他事项，包括核武器、劳务费用、协定第四条规定的请求权补偿、美国之音中转站。“总之，在返还施政权以后的五年内，返还协定将产生 64500 万美元以上的利益。”③ F22 则被取消。在为罗杰斯国务卿准备的问答材料中，只有 A/VII/1 涉及怎样处理部署在冲绳的核武器问题：“美国政府的一贯政策是既不承认也不否认在何地部署核武器。不过，正如 1969 年 11 月尼克松总统向佐藤首相承诺的那样，返还冲绳将按照不违背日本政府的核政策（非核三原则）的方式进行。”④

---

① 《参议院关于返还冲绳协定听证会假定问答》，美国国家档案馆，陆军部档案，《军事史中心关于研究琉球群岛民政府史的背景档案 1945—1978》，P1197，第 26 盒（Questions and Answers Index Senate Hearings on Okinawa Reversion, Center of Military History, Background Files to the Study, History of Civil Administration of the Ryukyu Islands 1945—1978, RG319, Army Staff, Entry P1197, Box 26. N. A.）。

② 《参议院关于返还冲绳协定听证会假定问答》，美国国家档案馆，陆军部档案，《军事史中心关于研究琉球群岛民政府史的背景档案 1945—1978》，P1197，第 26 盒（Questions and Answers Index Senate Hearings on Okinawa Reversion, Center of Military History, Background Files to the Study, History of Civil Administration of the Ryukyu Islands 1945—1978, RG319, Army Staff, Entry P1197, Box 26. N. A.）。有关美国国防部与国务院协商如何应对富布赖特参议院质疑的详细情况，见：《负责国会关系的助理国务卿阿布希利致白宫黑格将军的备忘录》（Memorandum For General Alexander M. Haig, JR, White House By David M. Abshire Assistant Secretary for Congressional Relations），1971 年 10 月 2 日、1971 年 10 月 21 日。石井修主编：《美国对日政策文件集》，第 37 期第 10 卷，第 192－194 页、第 210－221 页。

③ 《假定问答》，美国国家档案馆，国务院档案：《国务卿在参议院对外关系委员会关于返还冲绳协定听证会上的报告摘要 1971 年 10 月 27 日》，A1 5307，第 81 盒（Questions and Answers Index, Short Briefing Book For The Senate Foreign Relations Committee Hearings on Okinawa Reversion Agreement, 10/27/1971, The Secretary, RG59 General Records of The Department of State, Entry A1 5307, Box 81, N. A.）。

④ 《假定问答》，美国国家档案馆，国务院档案：《国务卿在参议院对外关系委员会关于返还冲绳协定听证会上的报告摘要 1971 年 10 月 27 日》，A1 5307，第 81 盒（Questions and Answers Index, Short Briefing Book For The Senate Foreign Relations Committee Hearings on Okinawa Reversion Agreement, 10/27/1971, The Secretary, RG59 General Records of The Department of State, Entry A1 5307, Box 81, N. A.）。

1971 年 9 月 4 日，美国国务院确定向尼克松总统和美国国会提交的返还谈判报告及其附件范围①。获得美国国防部和参谋长联席会议主席的支持后，9 月 6 日，罗杰斯国务卿向尼克松总统呈报向参议院对外关系委员会提交的返还协定谈判报告和相关文件，共计 7 件：《迈耶大使与爱知外相签署的谅解议事录》、《关于返还协定第三条谅解备忘录附表》、《关于美国之音冲绳中转站的换文》、《关于海水淹没土地问题的换文》、《关于外籍公民和企业爱知外相致迈耶大使的信件》、《关于冲绳民航业务的谅解备忘录》、《关于日本承担冲绳防卫责任的协定》。②9 月 20 日，尼克松总统批阅了罗杰斯国务卿向美国国会提交的返还谈判报告和相关文件，没有任何修改。③显然，与美国驻日大使报送存档的“相关文件”相比，美国国务院向美国国会参议院提交的“相关文件”之范围大为缩小。这也意味着美国政府有意要向美国参议院隐瞒某些重大的历史真相。

1971 年 10 月 27 日，罗杰斯出席美国参议院对外关系委员会会议，阐释《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》及相关文件的主旨和意义。概括起来说，罗杰斯特别突出地强调了四个方面的内容：（一）强调“该协定完全可以称之为是一个历史性的文件，它解决了美日两国之间最后一个第二次世界大战遗留的重要问题。对美国来说，琉球群岛也是具有重要战略意义的区域，该协定完全体现了这一点。返还协定和相关协定维护和促进了美国在远东的安全利益”。（二）强调“按照 1969 年 11 月美日首脑共同声明的精神处理返还琉球群岛施政权及相关事宜”。（三）强调返还协定第七条规定和相关文件对维护美国经济利益的重要意义。（四）强调“美国在琉球群岛的军事基地与在日本本土的军事基地之间存在着重要的差异”，“怎样使用美国在冲绳的军事基地不需要与日本政府协商，返还施政权以后仍然如此”。④

1971 年 10 月 27 日，美国参议院对外关系委员会举行第一次听证会，主要议论尼克松政府对华政策、中国在联合国的代表权和美国在联合国的作用问题。相比之下，仅用很少时间议论返还协定本身的问题。尽管对外关系委员会主席富布赖特质疑美国之音中转站继续运营是否明智，形容美国之音中转站是“冷战的遗产”，还指出“尼克松政府没有理由担心对外关系委员会对返还冲绳协定的态度”。⑤

1971 年 10 月 28 日上午，美国参议院对外关系委员会举行第二次听证会。国防部副部长帕卡德和美国琉球民政府高级专员兰珀特宣读了事先准备的证词。“会议主要讨论了返还冲绳对美国远东防务地位的影响、核武器部署问题、尼克松政府对华政策问题、驻冲绳美军基地的结构与规模、美国对冲绳民众生活水平的贡献、保护美国商业利益的措施、返还施政权对节省美国防务开支的贡献、向日本移交冲绳防卫责任与撤出的美军人员数量、驻日美军地位协定适用范围、事前协商制、移交司法裁判权、冲绳民众反美情绪、公开有关核武器部署的情报和在环太平洋地区建设新基地设施的可能性问题。”⑥帕卡德副部长在回答赛明顿参议员关于核武器问题的质询时表示：“我能够向您保证，如果在冲绳有核武器，返还施政权之日，它们将不存在。”⑦罗杰斯国务卿在回答同一质问时则说：“如同日本本土一样，他们知

① 《国务院指令备忘录：关于冲绳返还协定致总统的报告和总统致参议院的信件》（Department of State Action Memorandum, Okinawa Reversion Agreement - Report to The President and President's Message for Transmission to the Senate），1971 年 9 月 4 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 8 卷，第 231 - 252 页。

② 《国务卿罗杰斯致总统函》（The Letter For The President），1971 年 9 月 6 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 8 卷，第 244 页。

③ 《美国对日政策文件集》，第 17 期第 8 卷，第 244 - 306 页。

④ 《罗杰斯国务卿在参议院对外关系委员会的报告》（Draft Statement Before The Senates Foreign Relations Committee By The Secretary of State William P. Rogers），1971 年 10 月 27 日。美国国家档案馆，国务院档案，A1 5307，第 81 盒（RG59，General Records of The Department of State，Entry A1 5307，Box 81，N. A.）。

⑤ 《国务卿致美国驻日大使电》（Action：Amembassy Tokyo），第 196327 号，1971 年 10 月 27 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 114 - 115 页。

⑥ 《国务卿致美国驻日大使电》（Action：Amembassy Tokyo），第 197506 号，1971 年 10 月 28 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 138 - 140 页。

⑦ 《国务卿致美国驻日大使电》（Action：Amembassy Tokyo），第 197505 号，1971 年 10 月 28 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 163 页。

道并非常满意，我们在冲绳没有核武器。"①对于其他质疑，美国国务院官员则是按照事前准备的问答材料予以应对。对外关系委员会实际上接受了这些答辩，没有继续深究。②

1971 年 10 月 29 日，美国参议院对外关系委员会举行的第三次听证会是公开的，对外关系委员会委员中只有斯帕克曼参议员一人出席。主要包含以下议题：1. 特尼参议员强烈支持返还冲绳协定，批评尼克松政府最近降低美日关系重要性的做法，呼吁在亚洲实行"新政策"："在没有与日本进行密切协商以前，美国不采取任何影响远东安全的行动，特别是有关日本重大利益的事务"。2. 冲绳美国商会代表爱德华·利维斯宣读声明，表示对爱知外相关于处理美国在冲绳商业利益问题的信件"非常满意"。3. 美军空军第 313 航空团退役团长戴尔·史密斯在证词中反对近期内（至少在一两年内）返还冲绳，"因为返还将导致全面丧失使用冲绳基地的灵活性"，"还将导致日本在常规武器和核武器方面重整军备"。4. 杨振宁、吴仙标等华裔人士发表关于钓鱼岛地位问题的证词。关于这次听证会的情况，在美日两国政府的有关解密档案中记载略有不同。根据日本外务省的解密档案，"会议期间，有的议员提出了日本与台湾当局之间关于钓鱼岛主权归属争端问题，并且听取了杨教授等华裔民间人士关于中国拥有钓鱼岛主权的证词，但是，仅仅是将这些内容记录在案"。③根据美国国务院助理国务卿杰克·欧文向美国驻日大使的通报，在 1971 年 10 月 29 日的会议上，听取了纽约州立大学物理学家、诺贝尔奖获得者美籍华人杨振宁教授和"特拉华钓鱼台委员会"代表吴仙标教授、托马斯·邓（Thomas Dunn，具有华裔血统）的证词。杨振宁指出："根据返还协定，美国政府指定将黄尾屿和赤尾屿作为射击靶场，违背美国公开表明的在钓鱼岛争端问题上的中立立场"；"钓鱼岛问题具有将美国拖入日中领土争端的潜在风险"；"请求参议院以某种方式阐明美国政府在钓鱼岛问题上的中立立场，并禁止美国海军和日本联手造成承认日本对钓鱼岛主权的既成事实"。吴仙标教授"反对将钓鱼岛纳入返还协定"。托马斯·邓的证词重在抨击"日本军国主义复活"。④

1971 年 11 月 2 日，参议院对外关系委员会进行表决，16 票赞成、0 票反对，建议参议院批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》。⑤ 参议院对外关系委员会向参议院提交的审议报告强调指出："对外关系委员会重申返还协定条款不影响任何国家对尖阁群岛主权的任何要求"；"参议院对外关系委员会听证会赞成返还协定不意味对外关系委员会赞成返还协定关于设施和区域的附表所列美国在冲绳军事基地的性质和规模"；"对外关系委员会认为，为了履行返还协定各项条款和相关协定，日本必须采取一系列立法和其他措施。其中包括履行爱知外相信件的规定。对外关系委员会认为，直到日本已经采取履行返还协定和相关协定所需要的所有重要措施以前，包括立法措施，美国政府不能下达批准返还协定的指令"。⑥对此，日本驻美大使牛场信彦在致外务大臣的密电中评论说：关于应当等待日本方面完成实施返还协定所必要的国内立法才下达批准返还协定指令的内容，"因其没有具体列举究竟需要哪些日本国内立法措施，事实上等同于任由美国政府判断究竟需要采取哪些立法措施"。关于返还协定第三条附表所列设施和区域的内容，"表明对外关系委员会支持削减包括冲绳在内的美军基地和兵力部署的方针"。关于钓鱼岛主权归属问题的表述，"表明对外关系委员会支持美国政府在尖阁群岛主权归属问题上的中立立场（对将尖阁群岛施政权返还日本没有异议）"。对外关系委员会上述审议结论，"事实

① 《国务卿致美国驻日大使电》（Action：Amembassy Tokyo），第 197931 号，1971 年 10 月 29 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 165 页。《国务卿致美国驻台北大使电》（Action：Amembassy Taipei），第 199703 号，1971 年 11 月 1 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 183－188 页。

② 《国务卿致美国驻日大使电》（Action：Amembassy Tokyo），第 197506 号，1971 年 10 月 28 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 140 页。

③ 美国局北美第一课：《参议院外交委员会及参议院全体会议审议返还冲绳协定》（沖縄返還協定の上院外交委員会及び上院本会議における審議），昭和 46 年 11 月 19 日。日本外务省外交史料馆：0120—2001—10606。

④ 《助理国务卿欧文致美国驻日大使电》（Jack Irwin，Department of State，Acting Secretary to Amembassy Tokyo），第 198739 号，1971 年 10 月 30 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 169 页。

⑤ 《国务卿致美国驻日大使电》（Action：Amembassy Tokyo），第 198739 号，1971 年 10 月 30 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 167－170 页。

⑥ 《国务卿致美国驻日大使电》（Action：Amembassy Tokyo），第 199993 号，1971 年 11 月 2 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 214－215 页。美国参议院对外关系委员会听证会议记录全文收录在美国陆军部档案《返还：国会关系》卷宗，P1197，第 10 盒（Reversion：Congressional Relations，RG319，Entry P1197，Box 10. N. A.）。

上意味着对外关系委员会不可能举行关于核武器问题的秘密听证会”。①

1971 年 11 月 8 日，参议院军事委员会举行秘密听证会，核心议题是核武器与事前协商制、美国在琉球群岛军事基地建设中的投资数额、美日安保条约的稳定性、伴随着日本从经济大国向军事大国的发展进程，是否可能从美国手中夺走全部在日本的美军基地。参谋长联席会议代理主席威斯特莫兰出席作证，支持返还冲绳施政权。军事委员会既没有进行投票表决也没有提出审议报告书，接受罗杰斯国务卿在关于返还协定谈判报告中的观点。②

1971 年 11 月 9 日，美国参议院会议进行投票表决，以 84 票赞成、6 票反对的绝对多数批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》。反对者认为，鉴于美国承担的对外义务，返还冲绳可能导致美军基地功能的下降，不反对将来返还冲绳施政权，现在返还有些为时过早。③从赞成票与反对票的党派来源构成看，呈现美国两大政党共同认同的态势。在赞成票中，共和党 35 票、民主党 48 票、保守党 1 票。在反对票中，民主党 3 票、共和党 3 票。④

由上可见，在美国参议院审议美日返还冲绳协定的过程中，有两个特别令人瞩目的现象。其一，没有出现美国媒体评论所担心的那种将返还冲绳协定与美日化纤制品贸易摩擦联系起来的局面。其二，没有质疑美日两国之间是否签署秘密谅解文件问题。前者显然与 1971 年 10 月 15 日日本通商产业大臣田中角荣和美国总统特使肯尼迪签署美日纺织品贸易《谅解议事录》、日本政府同意在三年内自主限制对美化纤制品出口有关，⑤后者在相当程度上反映了美国国会参议院对尼克松政府亚洲政策的支持。

二、日本外务省的国会对策与日本国会审议返还冲绳协定的进程

与美国相比，日本外务省的国会对策和日本国会审议返还冲绳协定的进程既有共性也有差异。所谓“共性”，集中体现在日本外务省同样是精心谋划国会对策。所谓“差异”，集中体现在由于日本国会的党派构成多元化，日本外务省在日本国会审议返还冲绳协定以前、审议期间乃至审议结束以后的一段时间里，仍然继续同美国政府协商与返还冲绳协定相关的事宜。⑥ 其中包括：请求美国同意在返还施政权以后继续削减美军基地、与美国协商在国会说明有关财政补偿条款的方式、请求美国确认撤除部署在冲绳的核武器问题、防范杨振宁教授等华裔人士出席美国参议院对外关系委员会听证会对日本国会审议进程的不利影响。倘若淡化、忽视乃至无视这些重要的历史事实，就无法深刻揭示日本外务省的国会对策和影响日本国会审议进程的诸多因素，无法深刻揭示这一历史时期美日两国政策的走向。

1971 年 8 月 27 日，外务省拟定向日本国会提交的报告事项和《假定问答》，分成与返还协定正文有关的事项和“其他”事项两类。前者共计 22 个答辩事项，包括撤除核武器、冲绳基地与日本本土基地相同原则、设施和区域、特种部队、美国之音中转站、请求权补偿、财政条款、税率和日元/美元问题。在“其他”事项中，仅列出事项名称，没有具体的答辩文字或答辩方式说明，共包括三方面的内容：“(1)关于返还协定：前言——返还协定与共同声明的关系、返还区域与尖阁诸岛的关系、司法裁判权、返还协定

---

① 《日本驻美大使致外务大臣电》(在米牛場大使発外務大臣殿)，第 3523 号(总第 57191 号)，1971 年 11 月 2 日。日本外务省外交史料馆，0120—2001—10606。

② 《日本驻美大使牛场致外务大臣电》(在米牛場大使発外務大臣殿)，第 3645 号(总第 58145 号)，1971 年 11 月 8 日。日本外务省外交史料馆，0120—2001—10606。

③ 《国务卿致美国驻日大使电》(Action: Amembassy Tokyo)，第 204568 号，1971 年 11 月 9 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 245 页—247 页。《国务卿致美国驻日大使电》(Action: Amembassy Tokyo)，第 205484 号，1971 年 11 月 10 日；第 205490 号，1971 年 11 月 10 日；第 205069 号，1971 年 11 月 10 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 281 - 284 页。

④ [日]外务省美国局北美第一课：《美国参议院对外关系委员会和参议院会议对返还冲绳协定的审议》(沖縄返還協定の上院外交委員会及び上院本会議における審議)，昭和 46 年 11 月 19 日。日本外务省外交史料馆，0120—2001—10606。

⑤ 信夫隆一：《若泉敬与日美密约：围绕着返还冲绳和化纤交涉的密使外交》(若泉敬と日米密約——沖縄返還と繊維交渉をめぐる密使外交)，东京：日本评论社，2012 年版，第 359 - 362 页。

⑥ 在这一时期，日本自民党在国会众议院拥有 300 个议席，在参议院拥有 131 个议席。四大在野党获得的国会席位分布情况如下：日本社会党在众议院拥有 90 个议席，在参议院拥有 66 个议席。日本公明党在众议院拥有 47 个议席，在参议院拥有 22 个议席。日本民社党在众议院拥有 31 个议席，在参议院拥有 13 个议席。日本共产党在众议院拥有 14 个议席，在参议院拥有 10 个议席。

生效日(预定返还日期)。(2)返还协定相关事项:外资企业的处理、自由职业者的处理、远东电台、航空运输业务、美军基地日籍从业人员问题、返还协定与移交冲绳防务责任协定的关系。(3)与美军有关的事项、转移化学武器。"该文件作为外务委员会对策文件在1971年8月31日提交外务大臣审议。仅就其中有关撤除核武器、继续向美军提供军事基地、财政条款这三大事项的"假定问答"而论,该文件充分反映了日本外务省应对国会审议策略的基本特征。例如,在答辩"撤除核武器"问题时,倘若质问"怎样确认返还后冲绳不存在核武器?"那么,将按照以下方式答辩:"与本土相同,就是撤除核武器之返还。返还之际,将充分听取当地实情,与美国方面协商,尽可能在实地进行确认。"在该部分特别注明:"撤除核武器之返还没有附加确认核查之条件,绝对不能将确认核查与撤除核武器联系起来。"倘若质问"说返还协定第七条包含撤除核武器的费用,这岂不证明冲绳存在核武器吗?否则,7000万美元的依据何在?"回答方式是"不正面回答"。又如,关于继续向美军提供军事基地问题,如果提出"伴随着有关中国的国际形势的变化,是否应当重新探讨提供设施问题"这样的质问,回答的方式是:鉴于木村大臣和美国局长在1971年7月23日众议院冲绳特别委员会、1971年7月24日参议院冲绳特别委员会都表示要与美国协商返还后削减美军基地,但是,该问题需要时间处理,所以,"应当避免表现出即使在返还以前也要与美国协商、积极争取削减美军的姿态"。再如,有关财政补偿条款,倘若质问"32000万美元的具体内容是什么?"回答方式是:"如同历来的答复一样,收购资产费17500万美元,退职金7500万美元,撤除核武器费7000万美元。不详细说明计算依据。"倘若质问"是否提前支付撤除核武器费?"答复方式为:"确信冲绳返还时已撤除核武器,历来从不正面回答。"①

1971年9月21日,美国驻日公使施奈德将罗杰斯国务卿《关于返还冲绳协定致尼克松总统函》和《国务卿在参议院对外关系委员会关于返还冲绳协定的报告》全文递交日本外务省,从而使日本外务省能够全面把握罗杰斯在美国参议院对外关系委员会关于返还冲绳协定的报告的详细内容和美国国务院向参议院提交的返还冲绳协定谈判相关文件的范围。② 9月22日,日本外务省决定:"(一)提交国会审议批准的文件只有《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》本身,除此以外的其他文件作为'参考文件'。包括:《谅解议事录》、《关于美国之音中转站继续运营的换文》、《关于海水淹没土地问题的换文》、《关于返还冲绳以后美日民用航空运输业务的谅解备忘录》、《爱知外相关于返还冲绳以后在冲绳的外籍人士和外资企业处理问题致迈耶大使的书简》。(二)在向国会说明《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》时,要强调该协定在日美关系中的意义(结束战后时代和外国统治、强化日美友好关系的基础)、在协定中贯彻了撤除核武器和冲绳基地与日本本土基地相同的原则。对协定以及相关事项做概略说明。(三)做好针对在野党议员质疑的答辩准备。"③日本外务省认为,日本社会党、日本公明党、日本民社党、日本共产党对《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》的批判和质疑集中在撤除核武器和冲绳美军基地问题上。④ 因此,1971年10月16日,外务省最终确定了关于撤除核武器问题的国会答辩策略。在题为

① [日]外务省美国局北美第一课:《冲绳问题(国会关系)》(米北1,沖縄問題 国会関係),昭和46年8月27日。日本外务省外交史料馆,0600—2011—00005。

② 这两份英文文件全文收录在日本外务省外交史料馆0120—2001—10527卷宗的《参考资料》子卷宗内,全文共18页。在罗杰斯国务卿《关于返还冲绳协定致尼克松总统函》这份文件上印有"国务院第7113077号"字样。在每份文件首页上方手写"46年9月21日スナイダー—提供"字样。

③ [日]外务省:《冲绳国会对策协商会议资料》(沖縄国会対策関係打合せ会議資料),昭和46年9月22日。日本外务省外交史料馆,0120—2001—10527。外务省认为,《关于日本接管冲绳防卫责任的协定》是否作为"参考文件"也向国会提供,尚需继续讨论。在"参考文件"中之所以要向国会提供《谅解议事录》,是因为美国方面也将《谅解议事录》作为向参议院提交的相关文件。按照日本外务省的说明,《冲绳国会对策协商会议资料》将在1971年9月23日日本内阁会议后召开的有关大臣、自民党干事长、政调会长、总务长会议上讨论。在日本外务省已经解密的档案中未见1971年9月23日日本内阁会议和其后召开的有关大臣、自民党党首会议的档案文献。根据日本外务省美国局局长吉野文六在1971年9月21日向美国驻日大使馆通报的信息,日本政府将在9月24日与自民党首脑会谈,商议国会对策问题。重点讨论在目前的政治局势下如何处理在国会审议美日返还冲绳协定、如何确保日本国会批准与返还施政权相关的各种法案问题。究竟是采取将《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》与相关法案一揽子提交日本众议院和参议院审议的方式还是采取将二者分别审议的方式,日本政府尚未确定。《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第9400号,1971年9月23日。《美国对日政策文件集》,第17期第8卷,第331-332页。

④ [日]外务省:《在野党对返还冲绳协定的批判要点》(沖縄返還協定に関する野党等の批判要点),昭和46年9月17日。日本外务省外交史料馆,0120—2001—10527。

《撤除冲绳核武器问题》的文件中指出：由于美国政府很难同意日方到冲绳实地核查是否撤除核武器，作为美国政府的政策，美国政府也不能具体说明已经撤除部署在冲绳的核武器，因此，在应对国会议员质问时，只能回答说："正在与美国政府协商确认撤除核武器问题。"同时，要引证以下事实：其一，"1971年6月17日签署《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》时，迈耶大使表示：共同声明和本协定明确了美国充分理解日本国民的感情和日本政府对核武器的政策"。其二，1971年9月，福田外相访美时，"罗杰斯国务卿表示，可以考虑在核武器撤除时（返还施政权日）通过尼克松总统致佐藤荣作首相信件的方式（可以公开），向日本政府表明美国完全履行了美日首脑共同声明第八项、返还协定第七条规定的义务"。[①]应当说，日本外务省在这里作为重要证据而使用的福田外相与罗杰斯国务卿的会谈内容，与美日两国政府解密的历史档案之间存在着重要的差异。在1971年9月10日美日两国外长午餐时的会谈确实涉及美军部署在琉球群岛的核武器问题和继续削减美军基地问题，但罗杰斯国务卿的表态决非日本外务省文件所言。1971年9月26日美日两国外长会谈中讨论的是继续削减驻冲绳美军基地问题，并不涉及确认撤除美军部署在冲绳的核武器问题。美日两国外长继续讨论怎样确认撤除核武器问题，实际上乃是1971年11月13日的事情。无论是在1971年9月10日的会谈还是在1971年11月13日的会谈中，提出讨论核武器问题这种动议的乃是福田外相，而非罗杰斯国务卿，二者不容混淆。在这里，有必要深入揭示美日两国外长会谈记录所昭示的历史真相。

诚然，日本外务省在谋划应对日本国会审议的同时，请求美国政府承诺在返还施政权以前撤除部署在琉球群岛的核武器、在返还施政权以后继续削减美军基地。1971年9月10日中午，罗杰斯国务卿、A·约翰逊副国务卿与访美的福田外相及其随行官员进行会谈。按照美国政府解密的会谈记录，在这次会谈中，双方首先约定避免美日两国国会同时审议《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》。其后，福田外相指出："日本国内政治局势微妙，核武器问题和尼克松总统访问北京这两个因素将影响日本国会的审议。日本政府已经同意提供7000万美元用于在返还施政权以前撤除部署在琉球群岛的核武器，而且不进行核查。日本政府遭到指责。指责者说：日本政府已经提供了撤除经费，但只能相信美国所说的实际上已经撤除核武器。福田外相请求说：总统是否有可能在适当的时候发表一份声明，无论采取何种方式，申明在冲绳没有核武器。"罗杰斯国务卿回答说："这应该是可能的。"罗杰斯国务卿的答复仅仅意味存在着美国政府讨论日本政府要求的可能性。这样，美日双方不再继续谈论撤除核武器问题，转向讨论尼克松总统在关岛的演说和美国政府宣布尼克松总统访华的影响问题。福田外相指出："亚洲和东南亚局势已经发生巨大地变化。因此，已经不再需要冲绳现在的基地结构。如果美国政府能够表明将按照亚洲局势的变化削减冲绳基地，乃是有益的。"对此，罗杰斯国务卿仅仅回答说："这是非常困难的。"反之，罗杰斯国务卿提议："重申我们以往的政策最有助于我们共同的目的。"罗杰斯国务卿特别强调指出："认为仅仅是因为尼克松总统访问共产党中国，我们之间的所有问题都将不复存在，乃是谬见。他不相信会出现这样的事情。即使双边关系得到改善，也将是渐进的过程。"面对罗杰斯国务卿的如此表态，福田外相立即表示"撤回他的第二个请求"。美国政府解密的会谈记录特别注明"即：削减冲绳基地的请求"。罗杰斯国务卿亦投桃报李，表示"美国政府将帮助解决日本政府在国会面临的各种问题。如果可能，他本人或尼克松总统将在新闻发布会发表有关冲绳的声明，或在国会作证的证词中包含一项声明。作为回报，他希望日本政府以同样的方式帮助美国"。[②]可以说，在这次会谈中，福田外相始终没有明确请求、罗杰斯国务卿也没有明确承诺尼克松总统发表声明的确切时间和采取尼克松总统致佐藤荣作首相信件的方式。

1971年9月26日，福田外相向罗杰斯国务卿递交信件，请求美国政府同意在返还施政权以后将若干个驻琉球群岛美军保留的军事基地解除军事利用，"这不意味着修改返还协定第三条附表A、B、C"。9月29日，日本驻美大使牛场信彦拜会美国副国务卿约翰逊，进一步解释福田外相的意图。牛场大使强调指出："日本政府希望美国政府能够考虑在返还施政权以后削减驻琉球群岛美军基地问题"，"之所

① ［日］外务省：《国会答辩资料——撤除冲绳核武器》（外務省：国会答弁資料——沖縄の核抜き返還），昭和46年10月16日。日本外务省外交史料馆，0600—2010—00037。

② 《会谈记录：冲绳》（Memorandum of Conversation, Okinawa），1971年9月10日。《国家安全档案：日本与美国：外交、防务与经济关系，1960－1976》，密歇根州安娜堡：普若凯斯资讯有限公司，2008年版。（*National Security Archive, Japan and the United States, Diplomatic, Security and Economic Relations, 1960—1976*, Ann Arbor, Michigan: ProQuest LLC, 2008, NSAJU01439）

以要这样做，不是要修改返还协定，而是想获得民主社会党的支持”。对此，约翰逊副国务卿非常明确的答复说：“美国政府不能支持这项建议”，“美国参议院可能提出一系列政治问题。日本政府应当考虑其他方式处理自己国内的政治问题。牛场大使可以向日本政府报告，这是美国政府对此问题的正式答复”。① 1971 年 10 月 6 日，奉福田外相之命，牛场大使再次拜会约翰逊副国务卿，“请求美国政府承诺在返还施政权以后将进一步削减驻琉球群岛美军基地，日本政府将以此应对日本国会的答辩。这个请求完全是基于日本自民党领袖的强烈感受，决不能让 1960 年自民党单独投票赞成美日安保条约的局面重演，要确保日本国会顺利批准返还协定”。约翰逊副国务卿答曰：“在做出任何像这样的承诺以前，需要所有美国军事当局的特别审议和批准”；“美国政府不能做任何超出返还协定的事情。不过，日本政府可以在日本国会做如下表态：(1)日本政府将积极争取在返还施政权以后削减美军基地；(2)美国政府已经表示，就像在过去一样，始终愿意考虑日本政府的合理要求；(3)美国政府已经表示当时机成熟时将削减现有的美军基地”。②美国驻日大使迈耶认为，继续削减美军基地问题将成为日本国会审议返还协定过程中的焦点之一，美军基地又多集中在冲绳人口稠密地区，“从政治高度来看，可以考虑在返还施政权以后尽快削减美军基地”，“在返还施政权以前，美日两国尽可能在事务级官员层面讨论削减美军基地问题”，“日本政府可以按照上述口径在国会中说明美国政府的意向”。③但是，迈耶大使“强烈反对在削减特定的美军基地问题上做出任何承诺，建议在返还施政权以后由美日安保协商委员会讨论美军在日本和冲绳的军事基地问题”。④因此，直到 1972 年 1 月 8 日美日首脑会谈以前，美日双方没有继续讨论削减美军基地问题。

本来，按照 1969 年 12 月 2 日美日双方签署的秘密谅解议事录，日本政府要向美国政府支付 52000 万美元财政补偿费。⑤ 1971 年 5 月 28 日，佐藤荣作首相、爱知揆一外务大臣、福田赳夫大藏大臣共同商定隐瞒财政补偿谅解备忘录的真相、美日两国政府相互协商向本国国会说明财政补偿总额的方式。⑥ 当天下午，爱知外相与迈耶大使约定在返还协定第七条中只规定财政补偿费总额为 32000 万美元。⑦ 1971 年 10 月 22 日，外务省美国局北美第一课首席事务官佐藤嘉恭拜会美国驻日大使馆法务官施米兹，询问当美国参议院质疑 32000 万美元的具体计算依据时美国政府如何应答的情况，施米兹的答复如下：“1. 在听证会上，美国政府不会主动说明 32000 万美元的具体列支项目。2. 如果议员方面要求说明具体内容，首先要指出 32000 万美元是从整体上全面考虑与返还施政权有关的各种问题的产物(具体而言，履行第七条规定的美国的义务)，不谈具体内容或计算依据。如果议员们继续追问，仅仅说明其中包括向日本政府转让的美国资产中包括价值 17500 万美元的民用资产，不谈其余部分(14500 万美元)。3. 在需要说明其余部分的场合，可以在秘密会议上说明。届时可以说军事基地日籍从业人员的退职金 7500 万美元，特殊武器等项开支 7000 万美元。所谓特殊武器等项中的‘等’，要考虑到除特殊武器以外的各种撤除费用。4. 我在美国逗留期间，曾经向对外关系委员会主席富布赖特详细说明第七条规定的机密性和敏感性，请求不要过多质疑这一事项。富布赖特参议员理解这一点，我相信，美国参议院不会提出让日方立场难堪的质问。对在日本国会说明上述列支项目的内容没有异议。5. 当佐藤希望在公开审议的场合明确说明 7000 万美元就是用于撤除核武器时，施米兹回答说：如果明确说明 7000 万美元的用途，很可能被误解为政府方面在苦心辩解，最好在公开的听证会上不予说明。美国参议院对 32000 万美元的事项非常关注。”施米兹还表示，“在

① 《国务卿致美国驻日大使电》(Action: Amembassy Tokyo)，第 180884 号，1971 年 10 月 1 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 9－10 页。

② 《国务卿致美国驻日大使电》(Action: Amembassy Tokyo)，第 186310 号，1971 年 10 月 8 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 9 卷，第 23－25 页。

③ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC)，第 11303 号，1971 年 11 月 11 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 10 卷，第 7－8 页。

④ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC)，第 11446 号，1971 年 11 月 16 日。《美国对日政策文件集》，第 17 期第 10 卷，第 71－73 页。

⑤ 关于美日财政补偿秘密谅解问题，见崔丕：《美日返还冲绳协定形成史论》，《历史研究》，2008 年第 2 期。

⑥ 《外务大臣致驻美牛场大使电》(外務大臣発在米牛場大使あて)，第 1034 号(总第 28181 号)，昭和 46 年 5 月 28 日。日本外务省外交史料馆，0600—2010—00028。

⑦ 美国局北美第一课：《冲绳返还问题　爱知大臣与迈耶大使会谈记录》(アメリカ局北米第一課：沖縄返還問題　愛知大臣・マイヤー大使会談)，1971 年 5 月 28 日。日本外务省外交史料馆，0600—2010—00029。

秘密会议上可能不得不说明6500万美元的用途”,“即使是美国方面,也避免提及6500万美元这一特定数额。如果在秘密会议上说明6500万美元的用途,决不能外泄”。①

1971年10月16日,被称为“冲绳国会”的第67届临时国会开幕。1971年10月25日,社会党籍众议员上原康助质问日本当局:在边野古弹药库(List A - 10号)区内的第1060号建筑物、第1097号建筑物内究竟是否存储核武器?10月28日,公明党籍众议员渡部一郎也质询在知花弹药库(List A—22号)区是否存储核武器?对此,佐藤荣作首相表示要进行实地调查。②毫无疑问,美国国会参议院顺利批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》,极其有利于日本政府应对日本国会的审议。1971年11月10日,日本众议院特别委员会开始审议返还冲绳协定。福田外相做关于返还琉球群岛和大东群岛协定的报告。在福田外相的报告中,特别突出强调撤除核武器、冲绳基地与本土基地相同原则、冲绳回归日本的意义,指出“即使在返还协定中,也保证了返还施政权以后驻冲绳美军基地与驻日本本土美军基地相同、撤除核武器,这是本届政府最满意之处”。与此同时,刻意回避继续向美军提供的军事基地数量与布局、淡化财政补偿问题、不说明返还协定正文以外的事项和有关谅解文件的内容。③11月12日,日本共产党籍的众议员不破哲三质问日本政府:驻守在冲绳的美国空军在进行针对他国领土的核轰炸训练,美军的活动是否超越了美日安保条约的范围?④在11月16日和17日的冲绳返还协定特别委员会会议上,社会党籍众议员栖崎弥之助也质问:在岩国美军基地是否存在核武器储存库?⑤在野党国会议员对核武器问题的反复质疑,推动着日本外务省与美国政府交涉确认撤除核武器的方式问题。

1971年11月13日,福田外相与到访的约翰逊副国务卿会谈,“希望采取美国总统声明或美国总统致日本内阁总理大臣信件的方式,阐明在返还施政权时冲绳不存在核武器,即使在返还日发表此种声明或信件亦可。在本次国会审议过程中,如果可能,希望在11月20日前由本大臣向国会宣布‘将在返还日发布该声明或信件’。因此,希望美国政府尽快研究采取这一措施的可能性”。约翰逊答曰:“从美国方面来说,没有必要采取新的措施,不过,鉴于日本方面的强烈希望,虽然不能做出承诺,但将向本国政府报告,请求采取国务卿致外务大臣信件或国务卿对日本政府声明的方式。”⑥1971年11月15日,美国国务院远东司日本处处长艾利逊表示:“美国政府内部倾向于采取美国国务卿致日本外务大臣信件的方式来满足日本方面的要求,发出该信件的时期是在返还施政权前,日本政府可以在近期的国会上宣布该方针。但是,美国不能接受日本政府派遣确认已经撤除核武器的调查团。”⑦

在日本外务省应对日本国会审议的谋略中,怎样防范杨振宁等华裔人士出席美国参议院对外关系委员会听证会作证对日本国会审议进程产生负面影响问题,具有特殊的意义。1971年11月2日,福田外相在收到日本驻美大使牛场信彦关于杨振宁教授等人证词的报告后,立即复电并指出:“在对外关系委员会听证会记录中没有记录日本方面的主张是不利的。关于这一问题,我方的对策是除在听证会上反驳中国方面的主张以外,还要将日中双方放在对等的立场上。如果贵大使认为有必要,可以根据对外关系委员会听证会议的整体气氛,考虑何种方式(日本方面主张的代言人、主张的内容、反驳证人的主张或直接陈述我方的主张)。”⑧就在1971年11月2日当天,日本驻美大使得知美国参议院对外关系委

① [日]外务省美国局北美第一课:《美方关于协定第七条(32000万美元)的答辩方式》(米北1,協定第7条320百万ドルに関する米側答弁振り),昭和46年10月22日。日本外务省外交史料馆,0600—2010—00037。

② 《外务大臣致日本驻美大使牛场电》(外務大臣発在米牛場大使あて),第2441号(总第29174号),昭和46年10月29日。日本外务省外交史料馆,0600—2010—00037。

③ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate Washington D. C.),第A—975号,1971年11月17日。《美国对日政策文件集》,第17期第10卷,第98-104页。

④ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第11373号,1971年11月13日。《美国对日政策文件集》,第17期第10卷,第52-54页。

⑤ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第11479号,1971年11月17日;第11506号,1971年11月18日。《美国对日政策文件集》,第17期第10卷,第78-80页。

⑥ 《福田大臣致驻美牛场大使电》(福田大臣発在米牛場大使あて),第2589号(总第1115178号),昭和46年11月15日。日本外务省外交史料馆,0600—2010—00037。

⑦ 《日本驻美大使致外务大臣电》(牛場大使発外務大臣殿),第3753号(总第59501号),1971年11月15日。日本外务省外交史料馆,0600—2010—00037。

⑧ 《福田外务大臣致驻美牛场大使电》(福田外務大臣発在米牛場大使宛),第2470号(总第1102076号),1971年11月2日。日本外务省外交史料馆,0120—2001—10606。

员会表决通过关于批准返还冲绳协定的建议和对外关系委员会提交美国国会参议院的审议报告要点。[①]因此,11 月 4 日,日本驻美代理大使大河原良雄复电福田外相说:"从对外关系委员会一般听证会的情况来看,当天只有斯帕克曼议员一人出席。关于尖阁诸岛的处理没有引起任何注意,结局只是照例记录在案就结束了。为了对抗中国方面的主张,即使借用日裔市民或者其他美国人的名义,既不会将我方主张记录在案,也不会因此承受不利。另一方面,为了向国际社会表明我国的立场,政府在将自己的主张记录在案时,应当直接向对手国或有关国家提出,借用参议院听证会的场合乃是不正常的。对外关系委员会事务局认为,即使这次听证会记录华裔人士的主张,也没有多大意义。按照美国国内法律,要将利害关系人的主张记录在案。即使是由美国市民陈述反驳华裔人士的主张,也不能避免给人以将国际争端带入美国国会的印象,如果真的这样做,只能带来相反的效果。"[②]

在这种背景下,1971 年 11 月 17 日,众议院关于返还冲绳协定特别委员会中的自民党议员提议终止所有质疑和答辩,暂时休会三天,请求樱内义雄委员长进行裁决。结果,11 月 18 日,特别委员会中断所有审议。[③] 11 月 20 日,在船田中众议院议长的斡旋下,自民党干事长保利茂、社会党书记长石桥政嗣、公明党书记长矢野绚也、民社党书记长佐佐木良作举行会谈,船田中提出四党之间的妥协方案:在本次冲绳返还协定特别委员会会议上批准返还冲绳协定、同时通过关于《冲绳非核三原则和削减冲绳美军基地的国会决议》。[④] 11 月 22 日,日本众议院关于返还冲绳协定特别委员会通过决议,该决议指出:"政府在遵守不拥有核武器、不制造核武器、不引入核武器的无核三原则的同时,还应当在返还冲绳时采取适当措施,使冲绳不存在核武器、返还以后不能部署核武器。"这个决议案是以自民党、民社党、公明党的相互谅解为基础而形成的,日本社会党、日本共产党以及来自冲绳的两位众议员则抵制该决议。[⑤] 11 月 24 日,众议院特别委员会以 285 票赞成、73 票反对的多数票通过批准返还冲绳协定的决议案。[⑥] 1971 年 12 月 22 日,日本参议院特别委员会进行表决,以 131 票赞成、108 票反对的微弱多数批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》。[⑦]

尽管日本国会如期批准了美日返还冲绳协定,佐藤政府仍然面临着诸多棘手的难题。在日本国会内,日本各在野党利用审议财政预算法案之机继续对返还协定相关问题提出质疑,对后世产生重大影响的事件有二。其一是 1972 年 3 月 21 日栖崎弥之助对日本领有钓鱼岛历史过程及其合法性问题的质疑。他指出:应当通过日中两国协商来解决钓鱼岛主权归属争端,没有第三国干涉的余地。"向美国寻求解决此问题的意见,从根本上就是错误的。"日本政府实际上是在中日甲午战争中取得胜利之际处理领有钓鱼岛问题的,但是,"由内阁决定生成的明治 29 年第 13 号敕令,没写把尖阁列岛编入日本领土。明治 29 年第 13 号敕令只规定冲绳县建郡,八重山郡就是八重山诸岛";"美国琉球群岛民政府发布的第 27 号公告不能成为根据。这是美国单方面发出的公告"。[⑧]其二是从 1972 年 3 月 28 日起社会党籍众议员横路孝弘、栖崎弥之助关于军用土地恢复原状补偿费来源和是否存在秘密谅解问题的反复质疑。

---

① 《驻美牛场大使致外务大臣电》(牛場大使発外務大臣殿),第 3523 号(总第 57191 号),1971 年 11 月 2 日。日本外务省外交史料馆,0120—2001—10606。

② 《大河原代理大使致外务大臣电》(大河原临时代理大使発外務大臣殿),第 3557 号(总第 57544 号),1971 年 11 月 4 日。日本外务省外交史料馆,0120—2001—10606。

③ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第 11506 号,1971 年 11 月 18 日。《美国对日政策文件集》,第 17 期第 10 卷,第 79 - 80 页。

④ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第 11661 号,1971 年 11 月 20 日。《美国对日政策文件集》,第 17 期第 10 卷,第 119 - 121 页。

⑤ 《众议院特别委员会决议》(衆議院特別委員会決議),1971 年 11 月 22 日。日本外务省外交史料馆,0600—2010—00037。

⑥ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate Washington D. C.),第 11736 号,1971 年 11 月 24 日。《美国对日政策文件集》,第 17 期第 10 卷,第 153 - 154 页。

⑦ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate Washington D. C.),第 12599 号,1971 年 12 月 23 日,《美国对日政策文件集》,第 17 期第 10 卷,第 226 - 227 页。

⑧ 矢吹晋:《尖阁冲突始于返还冲绳——作为日美中三角关系顶点的尖阁》(尖閣衝突は沖縄返還に始まる——日米中三角関係の頂点としての尖閣),东京:花传社,2013 年版,第 117 - 120 页。

美国驻日大使将其作为“佐藤首相领导力弱化的证据”，提请美国政府关注日本政局的发展态势。[①]前者引发世人关于日本明治政府非法窃取钓鱼岛问题的思考，后者成为从20世纪70年代以来日本社会旷日持久的一桩日本国民与日本政府之间的司法诉讼案，这就是著名的“外务省机密泄露事件”或“西山事件”。[②]在美日关系领域，日本政府继续与美国政府交涉确认撤除核武器问题和削减美军基地问题。

1971年12月24日，美国国防部部长莱阿德致函尼克松总统，“强烈反对采取美国总统声明的方式”处理确认撤除核武器问题。他认为，“这种保证没有必要，并开创一个危险的先例”；“日本调查团到冲绳进行实地调查，有损于美国政府的威信。可以采取某种间接方式处理”。[③] 1972年1月上旬，佐藤首相和尼克松总统在圣克莱门托举行首脑会谈。福田外相向罗杰斯国务卿提交了日本政府希望美国政府削减驻冲绳美军基地的名录。[④] 1972年2月24日，福田外相与迈耶大使进行会谈。迈耶大使指出：“如果明确说明返还时冲绳不存在核武器，一旦其他国家提出同样的要求，就很难拒绝。即使可以对贵大臣私人明确说明这一点，也不能公开声明这一点。贵大臣可以用自己的语言向国民说明美方的信件。”[⑤]1972年3月1日，美国国务院远东司日本处处长艾利逊奉命向日本驻美大使表示：“关于核武器问题，美国政府遵守对日本政府的承诺；美国政府的基本方针是不评论以往在特定时间、特定地点是否部署核武器问题。”[⑥]1972年5月15日，美国政府正式向日本政府移交琉球群岛和大东群岛施政权，美国国务卿罗杰斯向日本外相福田赳夫递交信件，申明“关于冲绳的核武器，美国政府已完全履行在美日共同声明第八项和美日关于琉球群岛和大东群岛协定第七条中的承诺”。[⑦]不过，直到1973年7月，美国政府才决定返还托里通信设施等10个设施，约660英亩。1974年1月，美国政府决定返还北部训练场等38个设施，约6569英亩。其中有的是无条件返还的，例如，屋嘉训练场（全部）、北部训练场（一部）等20个设施。牧港住宅区、那霸港湾设施、嘉手纳弹药库等18个设施都是有条件返还的，日本政府必须为美军建设替代设施。因此，替代军事基地问题也成为此后直到今天美日关系发展中的重要问题。[⑧]

三、美日两国国会批准返还协定对钓鱼岛争端问题的影响

评价美日两国国会批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》对钓鱼岛主权归属争端的影响问题，应当详细考察在1972年5月15日美国政府正式向日本政府移交琉球群岛施政权前后这段时间里美国、日本、中国三国以及台湾当局对钓鱼岛归属问题政策的细微变化。

从台湾当局的政策走向来看，具有明显的双重性。1972年2月11日，国民党中央主办的《中央日报》国际版报道称：行政院“正式决定”将钓鱼台列屿划入台湾宜兰县行政区域管辖，宜兰县行政当局正在筹划向钓鱼岛派遣调查团。[⑨] 应当说，《中央日报》国际版面向海外发行，在台湾岛内并不发行。台湾当局通过这种方式宣示对钓鱼岛主权归属的立场，不能完全排除在相当程度上具有试探美日两国反应

① 《美国驻日大使致国务卿电》（Amembassy Tokyo to Secstate），第3513号，1972年4月5日；第3636号，1972年4月8日。《美国对日政策文件集》，第19期第6卷，第46－48页，第62－64页。

② 西山太吉：《冲绳密约：情报犯罪与日美同盟》（沖縄密約：情報犯罪と日米同盟），东京：岩波书店，2007年版。泽地枝久：《密约：外务省机密泄露事件》（澤地枝久：密約：外務省機密漏洩事件），东京：岩波书店，2006年版。西山太吉：《解密吧！被审判的冲绳密约》（决定版 機密を開示せよ——裁かれた沖縄密約），东京：岩波书店，2015年版。

③ 《国防部长致总统的备忘录：从冲绳撤除核武器问题》（Memorandum from Secretary of Defense to the President: Issue of Nuclear Weapon Removal from Okinawa），国家安全档案馆电子书第541号：《2015年12月解密文件：冲绳核武器》（NSA Electronic Briefing Book No. 541, Edited by William Burr, Barbara Elias and Robert Wampler, Nuclear Weapon on Okinawa Declassified December 2015），2016年2月19日。

④ 《会谈记录》（Memorandum of Conversion），1972年1月9日。《美国对日政策文件集》，第20期第2卷，东京：柏书房，2007年版，第161－177页。

⑤ 《外务大臣致驻美牛场大使电》（外務大臣発在米牛場大使あて），第478号（总第0225120号），昭和47年2月24日。日本外务省外交史料馆，0600—2010—00037。

⑥ 《日本驻美大使牛场致外务大臣电》（牛場大使発外務大臣殿），第884号（总第10672号），1972年3月1日。日本外务省外交史料馆，0600—2010—00037。

⑦ 《美方信件》（米側書簡），1972年5月15日。日本外务省外交史料馆，0600—2010—00037。

⑧ 平良好利：《战后冲绳与美军基地：在接受与拒绝的夹缝之间》（戦後沖縄と米軍基地　受容と拒絶のはざまで1945—1972），东京：法政大学出版局，2012年版，第302－305页。

⑨ 《美国驻台北大使致国务卿电》（Amembassy Taipei to Secstate WASHDC），第826号，1972年2月19日。《美国对日政策文件集》，第19期第10卷，第18－19页。

的意味。2月18日,日本政府要求台湾当局澄清事实,同时"请求琉球群岛美国民政府采取适当措施防范任何华人登陆钓鱼岛"。[①] 2月19日,美国驻台北大使马康卫奉命与台湾当局官员钱复会谈。最初,钱复的答复要点如下:"(1)质问的报道是宜兰县当地的报道;(2)中华民国主张拥有钓鱼岛的主权;(3)中华民国政府了解日本也提出对钓鱼岛主权的要求,钓鱼岛正拟返还日本;(4)鉴于日中两国对钓鱼岛主权归属存在对立主张,两国政府保持友好关系,解决该问题的最好办法是友好的外交谈判;(5)鉴于日中友好关系,希望双方都不要大肆宣扬这件事。"其后,当马康卫"强调指出中华民国政府试图向钓鱼岛派遣调查团或者建立行政机构乃至讨论这类的动议,都只能导致不幸的后果"时,钱复又"非正式"回答说:"该事如此敏感,以至于在中华民国政府没有任何人否认这个报道。"[②]倘若说台湾当局采取如此低调的宣示"主权"方式,确实与其处境密切相关,那么,台湾当局在此前后与美国政府交涉美军继续将黄尾屿、赤尾屿作为军事基地问题的举动,就更加真实地反映了台湾当局处理钓鱼岛归属问题的政策走向。1972年2月7日,台湾当局官员周书楷与马康卫会谈,"再次请求当冲绳返还日本时美国继续保留钓鱼岛施政权"。[③] 1972年3月24日,周书楷向美国政府提出两项请求:其一,"敦促日本政府在国内不要公开地大肆渲染钓鱼岛争端,在返还仪式上降低钓鱼岛的重要性"。其二,"无限期保留黄尾屿和赤尾屿,将其作为轰炸射击靶场"。[④] 1972年3月29日,美国国务院向美国驻台北大使颁布指令,授权马康卫答复如下:"(1)美国驻日大使已经向日本政府表达降低公众对这类敏感问题调子的必要性。(2)钓鱼岛群岛的所有岛屿,包括美军用作轰炸射击靶场的两个岛屿,将按照返还协定的规定返还日本。(3)美国关于钓鱼岛法律地位的立场保持不变。"[⑤]可以说,美国政府的这一答复彻底破除台湾当局的幻想。1972年5月8日,台湾当局公开发表关于美日返还冲绳协定的声明。其中强调指出:"应当按照《开罗宣言》和《波茨坦宣言》的原则,由包括中国在内的第二次世界大战的主要战胜国协商决定琉球群岛归属;中华民国拥有钓鱼岛主权。"[⑥]将琉球地位问题与钓鱼岛归属问题相分离的原则立场,成为此后台湾国民党当局对钓鱼岛主权归属问题的基本方针。

从日本政府的动向来看,在美日两国国会批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》以后,佐藤荣作政府对钓鱼岛归属问题的政策,逐渐从要求将钓鱼岛群岛纳入美日返还冲绳协定的地域范围向谋求突破美国政府对返还琉球群岛施政权协定第一条的解释、公开要求美国政府承认日本对钓鱼岛群岛拥有主权地位的方向发展。1972年3月8日,福田外相在众议院冲绳和北方领土特别委员会发表日本政府对尖阁诸岛地位的见解,声称"尖阁诸岛无疑是日本领土"。[⑦] 3月17日,日本外务省向美国大使馆提交福田外相声明和支撑其立场的相关历史资料,包括《尖阁诸岛方位和所有关系的资料》、《尖阁诸岛地图资料》、《仅供官方使用的地图》。同时,请求美国政府"不要让其他外国人士或非美国官方人士使用这些地图"。[⑧] 3月21日,佐藤荣作首相会见美国驻日大使迈耶,"希望美国政府明确阐明尖阁诸岛是日本的领土"。[⑨] 3月23日,日本驻美大使牛场信彦与美国副国务卿格林会谈,"请求美国政府修改国务院

① 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第1716号,1972年2月18日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第16-17页。

② 《美国驻台北大使致国务卿电》(Amembassy Taipei to Secstate WASHDC),第826号,1972年2月19日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第18-19页。

③ 《美国驻台北大使致国务卿电》(Amembassy Taipei to Secstate WASHDC),第629号,1972年2月8日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第14-15页。

④ 《美国驻台北大使致国务卿电》(Amembassy Taipei to Secstate WASHDC),第1506号,1972年3月24日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第43-45页。

⑤ 《国务卿致美国驻台北大使电》(Action: Amembassy Taipei),第53707号,1972年3月29日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第56页。

⑥ 《美国驻台北大使致国务卿电》,第2280号,1972年5月9日。《美国对日政策文件集》,第19期第6卷,第198-199页。

⑦ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第2452号,1972年3月9日;第2453号,1972年3月9日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第20-24页。

⑧ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第A—254号,1972年3月17日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第28-32页。

⑨ 《美国驻日大使致国务卿电》(Amembassy Tokyo to Secstate WASHDC),第2882号,1972年3月22日。《美国对日政策文件集》,第19期第10卷,第33-34页。

发言人关于尖阁群岛地位的谈话,不再说尖阁群岛主权问题存在争端或对立的要求"。对此,格林副国务卿答复说:"美国政府认为,在所有关于尖阁群岛地位的声明中,美日保持协调是非常重要的。日本报界报道说日本政府认为美国保留黄尾屿和赤尾屿轰炸射击靶场是美国政府支持日本政府立场的象征,这是非常危险的。"① 3 月 27 日,罗杰斯国务卿指令驻日大使向日本政府重申美国国务院发言人历来在答记者问中表达的美国政府对尖阁群岛地位的基本政策,拒绝了日本政府的请求。②

由上可见,在 1972 年 3 月末,尼克松政府分别拒绝了台湾当局和日本政府在钓鱼岛主权归属问题上的不同要求,固守 1970 年 9 月 10 日《美国国务院发言人答记者问》确定的基本路线。从美国政府已经解密的历史档案来看,至少在尼克松总统任期以内,美国对钓鱼岛主权归属问题的政策没有改变。在日本政府内阁更迭、田中角荣内阁建立以后,尼克松政府预见到迟早要解决《美日安保条约》第五条是否适用于钓鱼岛问题,竭力避免将钓鱼岛地位问题纳入美日首脑会谈议程,③集中力量解决美日关系在经济领域出现的各种新问题。

从中国政府在 1972 年 7 月日本政府更迭前后对钓鱼岛主权归属问题的立场来看,具有三个突出的特点。其一,在舆论上继续阐明中国拥有钓鱼岛主权的原则立场,拒绝与佐藤政权讨论中日邦交正常化问题。④ 其二,积极利用恢复中国在联合国合法地位的国际政治条件,中国常驻联合国代表先后在海洋委员会和联合国安理会阐明中国政府对钓鱼岛主权归属问题的严正立场。⑤ 其三,田中内阁建立以后,中国政府主动提议在搁置钓鱼岛主权争端、美日安保体制及其适用范围、《美日首脑共同声明》中的"台湾条款"等问题的基础上,谈判中日国家关系正常化。⑥ 中国政府的这种现实主义外交取向,不仅打消了田中首相和大平外相对推动中日国交正常化进程的种种顾虑,⑦而且也排除了美国政府干预田中内阁对华政策的可能性。⑧ 越是立足于从长期的视阈来观察,其历史意义越不能低估。

四、结 论

首先,应当指出,美日两国政府无不精心谋划国会对策。虽然美日两国政府追求的根本目标都在于赢得本国国会支持批准《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》,不过,美日两国政府说服国会的策略和重心有所不同。美国政府重在强调返还琉球群岛和大东群岛施政权全面符合美国的利益,这一重大决策不仅没有削弱美国在亚洲太平洋地区的军事战略地位,而且还给美国带来相当的经济利益。日本政

① 《国务卿致美国驻台北大使电》(Action: Amembassy Taipei),第 51240 号,1972 年 3 月 25 日。《美国对日政策文件集》,第 19 期第 10 卷,第 48 - 50 页。

② 《国务卿致美国驻台北大使电》(Action: Amembassy Taipei),第 51921 号,1972 年 3 月 27 日。《美国对日政策文件集》,第 19 期第 10 卷,第 54 - 55 页。

③ 美国国务院:《钓鱼岛》(Department of State, Senkaku),1972 年 8 月。《霍尔德里奇致基辛格的备忘录(总统与田中首相在檀香山会谈的谈话要点)》(Memorandum From John H. Holdridge For Dr. Kissinger, The Talking Point for President 's Meeting With Prime Minister Tanaka at Honolulu),1972 年 8 月 28 日。《美国对日政策文件集》,第 25 期第 3 卷,东京:柏书房,2013 年版,第 110 - 114 页,第 97 - 98 页。

④ 关于这一时期中国政府对美日返还琉球群岛协定的态度,见:《美国驻香港总领事致国务卿电》(Amconsul Hongkong to Secstate WASHDC),第 2187 号,1972 年 3 月 31 日;第 3360 号,1972 年 5 月 19 日。《美国对日政策文件集》,第 19 期第 10 卷,第 57 - 58 页,第 66 - 67 页。中共中央文献研究室编:《周恩来年谱(1949—1976)》,(下卷)北京:中央文献出版社,1997 年版,第 465、525 页。

⑤ 《美国驻联合国代表致国务卿电》(USUN to Secstate WASHDC),第 907 号,1972 年 3 月 14 日。《美国对日政策文件集》,第 19 期第 10 卷,第 25 - 27 页。《美国驻联合国代表致国务卿电》(USUN to Secstate WASHDC),第 1921 号,1972 年 5 月 24 日。《美国对日政策文件集》,第 19 期第 7 卷,第 67 - 68 页。

⑥ 石井明等编:《记录与考证:日中国交正常化、日中和平友好条约缔结交涉》(記録と考証:日中国交正常化、日中平和条約締結交涉),东京:岩波书店,2003 年版,第 11、68、204 页。

⑦ 井上正也:《日中国交正常化的政治史》(日中国交正常化の政治史),名古屋:名古屋大学出版会,2010 年版,第 505 - 506 页。

⑧ 《国务卿致美国驻日大使电》(Secstate WASHDC to Amembassy Tokyo),第 136204 号,1972 年 7 月 27 日。《美国对日政策文件集》,第 25 期第 2 卷,第 7 - 8 页。1972 年 7 月 26 日,日本驻美大使牛场信彦向美国副国务卿约翰逊详细介绍大平外相对日中邦交正常化谈判问题的考虑。其中包括:"如果中国坚持要求日本承认台湾是中国领土的一部分,日华和平条约自始就没有法律效力,那么,日中邦交正常化谈判就将被拖延下去","即使是在日中国家关系正常化以后,日本仍然要继续维护美日安保体制和日台之间的非官方关系。如果中国政府接受日本政府的立场,大平外相将建议田中首相访问北京。如果中国政府不接受日本的立场,即使田中首相访问北京,也不会签署任何文件"。

府则重在强调“撤除核武器”、“冲绳基地与日本本土基地相同”原则的重大意义，竭力回避为实现返还冲绳施政权所付出的政治经济代价问题。美日两国政府无不有意向本国国会隐瞒了谈判期间签署的秘密谅解文件，尽管隐瞒的数量不尽相同。从美日两国政府解密档案和已经被美日两国政府证实的事实来看，这些被有意隐瞒的秘密谅解文件包含两种类型。其一，既不纳入返还协定正文也不作为返还协定相关文件使用的秘密文件。最典型的莫过于1969年11月19日尼克松总统和佐藤荣作首相秘密签署的关于紧急事态下美国在冲绳重新部署核武器的《谅解议事录》和1969年12月2日美国财政部部长特使安东尼·乔立克和日本大藏省审议官柏木雄介秘密签署的《关于财政补偿谅解备忘录》。之所以不能忽视这两个秘密谅解文件，最根本的是因为美国尼克松政府将日本政府接受美军在紧急事态下有权重新在冲绳部署核武器、收购美国在冲绳的资产、承担冲绳美军转移经费作为返还琉球群岛施政权谈判的前提条件。[①] 正是由于解决了这些问题，才有1970年4月以后美日返还冲绳谈判的展开。其二，在谈判过程中的产生的“解释文件”或“行政事务文件”。其中包括关于日本政府继续向美军提供军事基地问题的“简易手续”换文、P3反潜侦察机使用那霸机场的换文[②]、关于日本政府替代美国政府提供军用土地恢复原状补偿费的《讨论记录》、《关于返还冲绳后美国民航业务谅解备忘录的谅解议事录》。

其次，在美国国会审议返还协定的过程中，美国参议院对外关系委员会、军事委员会最关注的事项是返还琉球群岛施政权和削减美军基地对美国亚洲军事战略和美国经济利益的影响、尼克松政府调整对华政策与美日关系发展的相关性。尽管华裔人士出席对外关系委员会听证会，但是，并没有能够影响美国国会支持尼克松政府对钓鱼岛主权归属问题的政策。美国共和党籍议员与民主党籍议员在批准美日返还冲绳协定问题上具有高度的共识。在日本国会的审议过程中，关注的焦点是能否确认美国政府撤除部署在冲绳的核武器、美国政府在返还施政权以后能否继续削减驻冲绳军事基地、财政补偿条款各项经费的使用用途和计算依据等事项，在野党议员尽其所能抵制批准美日返还冲绳协定和相关法案。日本政府亦为此与美国政府进行持续的协商。在日本国会批准返还协定以后，执政党与在野党之间关于美日返还冲绳谈判过程中究竟是否存在秘密谅解文件、日本领有钓鱼岛群岛的历史正当性、驻冲绳美军基地迁移问题凸显，并且成为长期影响日本政党关系的重大议题。

再次，在美日两国国会批准返还协定以后，中日美三国以及台湾当局对钓鱼岛主权归属问题的政策呈现微妙地变化。尽管台湾当局通过在《中央日报》国际版上发布将钓鱼岛划入宜兰县行政区域的消息，低调宣示拥有钓鱼岛“主权”的立场，对美政策的重心却在请求美国长期控制黄尾屿和赤尾屿这两个军事基地。日本政府在实际获得了对钓鱼岛的控制权以后，竭力谋求美国政府改变在《美国国务院发言人答记者问》中所表达的对钓鱼岛主权归属问题的双重立场。在美中关系缓和、日中国家关系正常化的历史条件下，中国政府提出“搁置争议”的建议，积极为中国和平发展创造稳定的国际政治环境。美国政府对钓鱼岛主权归属问题的政策相对保持稳定，始终坚持重新解释《旧金山对日和约》第三条地域的范围，将“施政权”与“领有权/主权归属”相对分离、主张有关主权归属的争端由当事国协商解决或提交国际仲裁机构裁决。当然，我们也应当看到，《美日关于琉球群岛和大东群岛协定》第一条规定为美日两国政府解释《美日安保条约》第五条规定究竟是否适用于钓鱼岛区域留下了空间。当1996年以来美日两国政府越来越明确地申明《美日安保条约》第五条规定适用于钓鱼岛区域，特别是2012年11月30日美国国会参议院将这一解释列入《2013年度国防授权法案修正案》以来，钓鱼岛主权归属问题就不可避免地成为影响中美关系和中日关系发展的重要因素。[③]

（责任编辑：仲平）

① 《国家安全决定备忘录第13号：对日政策》，1969年5月28日（NSDM13，Toward Japan，May 28，1969），石井修编：《美国对日政策文件集》，第32期第6卷，东京：柏书房，2013年版，第235－238页。

② 崔修竹：《1969—1972年美日关于琉球群岛美军基地的谈判及其影响》，《世界历史》，2015年第6期。

③ 罗伯特·艾尔德里奇：《美国对中国东海岛屿争端政策的起源：冲绳返还与尖阁诸岛》（Robert D. Eldridge，*The Origins of U. S. Policy in the East China Sea Islands Dispute: Okinawa Reversion and the Senkaku Islands*），伦敦：罗德里奇出版社，2014年版，第9－10页。日译本：吉田真吾、中岛琢磨译：《尖阁问题的起源：冲绳返还与美国的中立政策》（尖閣問題の起源：沖縄返還とアメリカの中立政策），名古屋：名古屋大学出版会，2015年版，第12页。