

“安倍国防学”的二次政策跃进评析

卢昊 中国社会科学院日本研究所

吴怀冲 中国社会科学院日本研究所

【内容摘要】“安倍国防学”——安倍在安全防卫领域的系统政策是其实现“正常大国”的主要工具之一。继2013年以颁布三份安全政策文件、设立国家安全保障会NSC，制定保密法等三大举措，实现世人关注的第一次跃进后，2014年安倍国防学又以三大举措展开了甚为关键的第二次政策跃进，即转变禁止售武的“武器出口三原则”、解禁“集体自卫权”、推动修订《日美防卫合作指针》。第二次跃进，从动摇国之根本——国家基本政策原则的角度上说，其意义当大于2013年的第一次跃进。它极大地加速了日本走向国防“正常化”的步伐，并与第一次跃进配套，使得日本作为军事大国的框架初步浮现、骨骼基本形成。同时可以看到，第二次跃进的每个举措都对中日周边环境有所影响，对中日安全关系产生了波及效应。

【关键词】 日本安全防卫 集体自卫权 武器出口 日美防卫合作 对华影响

“安倍经济学”与“安倍国防学”是安倍推动日本再次复兴、成为全面大国的基本政策设计和驱动两轮。并且，比起效果欠佳的经济学，其国防学的实现度和成绩单，至少在表面看来要“风光”得多。

安倍自2012年底第二次上台以来，在执政的第一年推动实现了安倍国防学的第一次跃进，一次跃进的三大举措计有：（1）出台了安保政策三支箭，即三份新安全防卫政策文件——二战后日本首份《国家安全保障战略》、新版《防卫计划大

纲》以及《中期防卫力量整备计划》；（2）成立“国家安全保障会议”（NSC）；（3）通过“特定秘密保护法”。这三大举措，尤其是《国家安全保障战略》、NSC、“保密法”，一直是日本保守派精英多年来追求的夙愿和目标，在战略与政策（国家安全保障的整体战略、整军经武的政策纲领）、体制（指挥及统筹协调机构）以及相关配套法制上为整体提升日本安全防卫能力打下了基础。在此之上，进入2014年后，安倍力图推进日本安全防卫政策的第二次跃进，即一举转变被原则上禁止

表1 安倍二次执政后日本安全防卫政策的三次跃进

2013年	第一次跃进的三大举措：（1）12月出台安保政策三支箭——三份新安全防卫政策文件，即二战后首份《国家安全保障战略》、新版《防卫计划大纲》及《中期防卫力量整备计划》；（2）12月成立“国家安全保障会议”（NSC）；（3）11月通过“特定秘密保护法”。
2014年	第二次跃进的三大举措：（1）4月出台“防卫装备转移三原则”；（2）7月部分解禁“集体自卫权”；（3）10月公布“日美防卫合作指针”修改中期报告，直到2015完成。
2015年	第三次跃进预定日程：为行使集体自卫权等修改《自卫队法》、《武力攻击事态法》、《周边事态法》等十几部相关法律，视情况推动制定《安全保障基本法》、《领域警备法》、《自卫队海外派遣永久法》等相关法律。
2016-2018年后的可能动向	难以确定的跃进进程：推动完成修宪；成立“国防军”并进一步加强其战略攻击及远程投送能力；2018年后推动较大幅度增加军费。

的武器出口方针、解禁集体自卫权、完成《日美防卫合作指针》的修订工作^①。前一项是涉及到日本国防产业及军售的基本政策，后两项则事关日本在国际上军事安全角色、日美同盟强化以及自卫队与美军作战一体化等问题。目前看来，安倍国防学的第二次跃进，其“成效”将丝毫不亚于第一次，盖因武器出口三原则和集体自卫权问题被认为是事关日本防卫政策的基本原则，安倍如此而为已使“国本”受到动摇。而所有这些都与日本的国防“正常化”与军事大国化相关联，并对中国国家安全和周边环境产生了重要影响。

一、武器出口“新三原则”评估

2014年4月1日，日本政府召开内阁会议，通过了新的“防卫装备转移三原则”^②，以代替旧的“武器出口三原则”。新三原则主要对“禁止转移”、“可以转移”等情况做了重新规定，将日本原则上禁止出口武器大幅放宽为有条件出口。对于安倍内阁改变历届政府沿用了近半个世纪的一项基本国策，众多日本国内及国际媒体指出，此举代表日本安全政策的重大改变，意味着安倍政权又在朝向国防“正常化”及军事大国的道路上迈出了重要一步。

为了实现“正常”军事大国目标、恢复缺失的国家安全防卫机制和功能，多年来，日本保守势力视二战后形成的安全政策上的自我设限为绊脚石和紧箍咒，必欲除之而后快。这些设限，除了“和平宪法”、禁止行使“集体自卫权”、文官统军、“专守防卫”、无核三原则等之外，武器出口三原则也是其中重要一环。

日本谋求放宽及解禁武器出口，非自今始。自1967年旧“三原则”诞生（到了1976年实际成了全面禁止出口的“四原则”），从战斗机研发技术、导弹防御合作到船艇出口，用内阁官房长官发表声明、作为特例处理等的临时性办法，日本已总共办理了21件“非典型”相关业务。2008年全球金融危机之后，面临国际格局加速变化、“中盛日衰”局面，日本更是加快了调整武器出口政策的步伐。2010年版日本《防卫计划大纲》已婉转提出要重新审视该政策；2011年12月野田内

阁以“人道目的”和“和平贡献”为由，部分放宽相关规定；2013年底出台的日本首份《国家安全保障战略》及新版《防卫计划大纲》则正面提出要修改武器出口原则。急于推动废止三原则的日本各方势力认为，日本如能正常出口武器、对外开展联合研制，将对保持本国国防工业水准及独立性、刺激景气并拉动经济增长、加强日美同盟及友好国家关系、增持制衡及威慑中国的硬件工具等，具有重要的意义。

（一）解禁武器出口带来的总体影响

此次，安倍内阁为减少国内外对其安全政策变动的质疑及批评，还是颇费了一番心思，包括在出台新三原则的同日公布《防卫装备转移三原则的运用指针》^③——以示要在过程中严格管理手续、事后公布出口数据等，在新三原则的第一条首先给出“禁止转移”范围，事先大力宣传和平目的等等。不过，这些措施还是无法打消人们对以下几方面的关切及担忧。

首先是武器出口带来的影响。日本规定“禁止转移”的三类国家——违反某些国际条约国家、违反安理会决议国家及争端当事国，在全球近200个国家中，只是很少部分。也就是说，日本以“国际和平”及“日本安全”这种非常主观的界定标准为依据，理论上已可以向世界上绝大部分国家转移武器，包括可趁“争端间歇期”之机向以色列等国出口武器。说白了就是，现在日本政府如果主观上想要向任何国家出口武器，都可以找到变通的说辞及办法。此前，安倍政权高调打出“积极和平主义”口号，意欲介入国际安全事务、提升日本国际地位和影响力，而售武正是其重要工具和敲门砖。近期，安倍内阁又决定时隔11年后再次修改“政府发展援助（ODA）”大纲（预定2014年底前完成），将ODA直接用于防卫装备品的出口。凡此种种，将来会给国际安全形势带来多大变数，需要密切关注。

其次是日本推动武器国际联合研制带来的影响。日本在常规武器研制的众多领域本就不弱，如果再与科技及军工能力发达的美欧等“第一集团”实现强强联手，其产出成果将对周边邻国的安全保障及装备实力形成很大压力。与此形成鲜明对照的是，即便日本有着如此领先优势，仍竭

力阻扰欧洲及其他国家的对华军售及相关防务合作，以维持对中国的局部军事技术优势及装备代差，尽显“只许州官放火”的心态。当前，日本与其紧邻的中俄韩朝关系普遍交恶。在这种形势下，日本此举不免破坏地区军力平衡和安全秩序，直接迫使周边国家增加防务投入，造成彼此军备竞赛、相互戒备的恶性循环和安全困境^④。

再次，人们更有理由担心，照目前日本加速国防“正常化”和军事大国化的趋势来看，日本的“售武”之路将越跑越快、越跑越远。自2011年12月野田内阁部分放宽武器联合研制及出口限制后，日本就在与越南、菲律宾、英国、法国、澳大利亚、印度、土耳其等国的防卫装备合作上不断地小步向前迈进。事实也证明，自2014年4月“大幅放宽”的新武器出口三原则正式出台，到11月这一段不长的时期，安倍内阁已在全力加速新三原则的实践，就像泄洪一样让压抑的“售武热情”迸发了出来^⑤。例如，日本的大型军工企业开始在国际防务装备展览会上实现了多次首次参展；6月，安倍向菲律宾总统阿基诺表示，将通过ODA资金方式向菲律宾提供10艘海上巡逻艇^⑥，同时还频频表示有意向越南出口武器；7月，安倍访澳期间，两国签署了防卫装备转移合作协议，包括向澳大利亚出口“苍龙”级潜艇技术等重要内容；同期7月，日本政府基本决定依据新三原则与英国开展战斗机机载导弹技术的共同研发，同时批准向美国企业出口导弹零部件，即出售拦截导弹的核心部件——高性能传感器；还是同期，日本为力争向印度出口水陆两用飞机“US-2”，决定放宽相关条件，允许印度为其制造部分零部件；9月，日本召集东盟各国外交和防务部门负责人举行以“海洋安全保障”为议题的研讨会，借机推广日本的防卫装备；11月，日本首次与东盟单独举行防长会议，就防卫合作达成共识，并特别表示将向东盟推进提供装备和技术，等等。

（二）趋势评估及涉华影响简析

事实表明，安倍很愿意把武器出口当成谋求日本早日成为国防“正常化”、“绝不做强国”、“找回强大日本”的重要支撑和手段。自2012年底二次上台以来，安倍通过制定安保政策“三支箭”、谋划解禁武器出口、恢复行使集体自

卫权等，一直致力于推动日本安全政策及基本国策的质变，推动日本重整军备以成为能战的“正常”军事大国。而美国囿于“体虚”窘境及“重返”亚洲之需，总体上也对日本改变三原则等行为亮出了放行绿灯。

总之，以安倍为首的日本保守政治势力集团的这种战略宏图是否将一直发展下去，是否并无底线？对此，人们是有理由担心的。目前而言，大致可对日本调整武器出口政策做出的一些基本评估是：

（1）总体上，现阶段动静不至过于激烈（虽然会比较大），不会骤然改变国际安全形势及地区军事平衡，当面应是政治意义（国家“正常化”标志、可打的“外交牌”等）大于经济意义，经济意义不亚于实际的军事意义。国内及国际因素仍然在制约日本，使其在短期内无法不管不顾地大售其武器：国内方面，包括日政府在做出的自我约束、和平宪法的制约、舆论及民情的监督、国防工业制造及装备体系的欠缺等^⑦；国际上则有维持全球战略平衡、周边国家警惕、美国“把关”、武器市场规律的作用等因素的影响。

（2）日本武器出口一定是渐进递增的发展趋向。原因有三：第一，日本搞政策突破和改革，历来是采用积小为大、“温水煮青蛙”的方式，本次也不例外；第二，走向国防“正常化”及军事大国，增进国际地位及影响力，将不可避免地越来越需要这张大牌；第三，全球金融危机之后，日本以“亲美”来寻求“脱美”的路径日渐明显。同样，体现在国防工业及军事装备上，日本调整三原则，既是为在策略上强化日美同盟，也是为了在战略上减少对美依赖、免受美“制”。

（3）虽然当面政治意义大于军事意义，但将来军事安全意义不容小觑。当日本对美疑虑越来越大、感到中国崛起的战略及安全压力对之越来越大时，其在具体解禁幅度的裁量上就会越来越“量宽”，步子越跨越大。这个趋势，起码在未来10年内、即中国尚没有取得对日绝对实力优势前的阶段应是存在的。

（4）经济因素将越来越具有重要赋值和意义，将来可能不亚于政治及军事意义。目前，日本国防工业产值只占日本GDP的2%左右，这方面的

提升余地和作为空间,随着世界格局变化、中日综合国力对比进一步逆转,对日本来说应越来越大,因而越来越具有难以抗拒的吸引力。

(5) 针对中国的成分仍然很多,意味很浓。作为近邻的中国,尤其有理由对日本武器出口助长地区争端表示担忧和警惕。进入21世纪后,日本军事安全领域的所有重大政策调整中,都有“中国因素”,此次也概莫能外。正如中国外交部发言人4月2日所表示的,日本这一政策突破“事关地区安全环境和战略稳定,也关系到日本国家发展走向,中方对此高度关注”^⑧。

很明显的是,安倍在解禁出口政策时已将联手“对抗中国”纳入视野,意在通过武器出口寻求建立更广泛牢固的军事同盟,牵制中国在这一地区影响力的扩大和海洋活动的增加。新原则使得日本可以向印太海上通道沿岸国家出售防务装备,形成密切的安全联系,帮助日本在地区安全中发挥更大作用。正如此前日本《国家安全保障战略》已表明的,这主要是为了提升东南亚等国的防卫能力,而这些国家部分与中国有着摩擦和争端,日本的意图在于“缩小他们与强邻的军力差距”,从而共同抗衡中国。日本的大小媒体在解读新原则出台时,甚至也毫不讳言这种政策调整所具有的赤裸裸的制华目的。日本知名的安全问题专家道下德成就表示:“这是安倍政府推行地区力量均衡战略的举措。日本可以向东南亚国家提供军备、技术和培训,特别是可以帮助它们增强能力、抵御中国的压力”^⑨。日本此举,对中国的战略通道及海上安全不免影响,也势必会加深和加剧地区紧张局势,给中日关系带来潜在影响。

二、部分解禁行使“集体自卫权”评估

2014年7月1日,安倍政权在其内阁会议及国家安全保障会议上正式决定修改宪法解释,部分允许行使集体自卫权,并开始着手修改有关自卫队行动范围的法律^⑩。按照《联合国宪章》第51条的规定,集体自卫权的定义为“即与本国关系密切的国家遭受其他国家武力攻击时,无论自身是否受到攻击,都有使用武力进行干预和阻止的权利”^⑪。7月1日是日本自卫队成立60周年的纪念日,安倍选择这一天解禁集体自卫权,可谓

意味深长。此举不仅象征日本专守防卫的安保基本政策发生重要转变,也给国际及地区安全形势带来很大的变数。

(一) 二战后日本谋求集体自卫权的历程

(1) 变相突破的昔日历史

二战之后,作为战败国的日本,受国际压力制定了“和平宪法”,明确承诺“永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行为作为解决国际争端的手段”。其最大特色,就在于其第九条规定日本“放弃使用武力解决国际争端”和“不保持战争力量、不承认国家的交战权”。日本政府对上述逻辑进行解释的结果就是本国不能行使集体自卫权。针对1970年代后有逐渐被卷入行使集体自卫权以及与美军“武力行使一体化”的可能,日本政府从1970年代开始摸索并在1981年正式做出“宪法解释”,以禁止集体自卫权来排除“被卷入”的危险,即“我国既然是主权国家,在国际法上当然拥有集体自卫权。但对宪法第九条所容许的自卫权的行使,则解释为应仅限于守卫我国所需的最低限度范围之内。而行使集体自卫权是超出这一范围的,因此政府认为宪法是不容许的”^⑫。这一解释成为日本政府迄今为止对集体自卫权问题的“官方解释”,也成为至今影响日本安保政策走向的约束性口径。这种政府做出的“宪法解释”,在规范战后日本安全战略的诸因素中占有重要地位。

但同时可以看到,虽然日本政府做出了这一解释,但出于日美同盟以及日本自身安全政策调整的需要,日本决策层有关行使集体自卫权的解释也是时有松动。例如,在美苏“新冷战”时期(1979-1989年),中曾根首相就曾提出“不沉航母”和“命运共同体”论,铃木首相也提出过“千里海防”论。而上世纪冷战结束后,日本安全政策出现同盟强化以及外向化的显著变化,从1997年修订《日美防卫合作指针》和1999年制定《周边事态法》,到2001年制定《反恐特别措施法》和2003年制定《伊拉克复兴支援法》——向在印度洋的美军提供燃料补给以及派遣自卫队到伊拉克,通过具体个别立法的办法规避法律解释,日本实际上已变相地行使了部分集体自卫权。

(2) 安倍孜孜以求的夙愿

即便如此，由于内外约束机制的作用，日本执政集团每次搞“越轨小动作”时都要强调自己的做法不违反禁止行使集体自卫权的宪法解释。然而，这种情况在2006年安倍第一次执政后为之一变。其时，安倍构想了行使“集体自卫权”的两步走战略：在任期内推动完成修宪，修改有关日本交战权和保持战力的规定，以“摆脱战后”方式从根本上解决问题；同时，在这之前，以反响较小的部分修正而不是根本改变“政府宪法解释”的方式，来先期满足日本行使目前“迫切需要”的几种集体自卫权。

安倍上台前在其自著《致美丽的祖国》中曾毫不掩饰地主张：为了使担保日本安全与繁荣的日美同盟体制更具有可持续发展的“双向和互信”性质，日本必须恢复行使集体自卫权^⑬。2007年1月，安倍作为首相在其施政演说中指出：“有必要重新构筑与时代吻合的安保法律基础。应依据个别具体的事例加强研究，整理包括集体自卫权在内等问题与宪法之间的关系”^⑭。2007年4月，安倍内阁设立了由13名专家组织的“重新构筑安全保障法制基础的恳谈会”（简称“恳谈会”）。安倍要求“恳谈会”论证拦截射向美国的导弹、在公海为美军护航、在国际维和行动中使用武力等四种情况下日本行使集体自卫权的可能性。但由于执政一年即告下台，该恳谈会在2008年提出的报告被继任的福田首相束之高阁，安倍的初愿未及实现。

（二）安倍竭力推动解禁的内容和动因

（1）此次解禁的内容和特点

2012年底安倍二次上台后，立即着手恢复上述“恳谈会”，并开展党内（自民党）党外（主要是执政联盟的自公两党）协调以及国内外舆论工作，以期尽速重新推动解禁行使集体自卫权的工作。而对解禁一贯持有异议的公明党，安倍以威逼利诱、降低要求的手段，终于在2014年6月底完成了对其的怀柔说服工作。

按照日本官方的解释，集体自卫权的解禁必须在以下三条件下实行：（1）与日本关系密切的国家遭到武力攻击、从根本上对日本的存亡以及国民的生命和相关权利造成明确危险的情况，（2）没有其他适当的手段，（3）行使“必要最小限度”

的武力。这三个条件，实际是把“自卫三条件”（即采取单独自卫措施三个条件）中第一条的“攻击日本”扩大为“攻击关系密切国家”，而其他两条则没有改变。为了减少来自国内外的疑虑和批评，安倍采用了避免明确使用集体自卫权措辞的变通办法，把解禁集体自卫权放在扩大了了的“符合日本政府立场的基本逻辑并为宪法容许的自卫措施”中加以通过。安倍的逻辑是，国际安全形势巨变，国际安全等于日本安全，日本无法独善其身，以行使集体自卫权参与并改善国际及地区安全环境，即为一种保卫日本的自卫措施。

除此之外，安倍还在决议通过后的记者招待会上反复强调，解禁后日本遵守和平宪法的精神不变、不向海外派兵参加战斗、不以防卫他国为目的进行战争^⑮。尽管如此，通过此次解禁决议，日本以集体自卫的形式，已经为其参与国际安全事务时使用武力、为协防同盟国以及关系密切国家使用武力、以及在对付中国（尤其是在“灰色事态”时协助美国）和朝鲜时使用武力，洞开了一扇方便之门。

（2）二大动因和三大目标

安倍推动解禁集体自卫权的内在动因，首先是其所代表的保守右翼政治势力的政治抱负和夙愿。安倍自二次上台以来，面对日本自身发展的颓势和中国等国家的快速发展，在心态失衡的同时，“夺回强大日本”、“争做亚太领袖”的“大国雄心”急剧发酵。推动修宪、升格成立“防卫省”并打造国防军、恢复行使集体自卫权等作为安倍本人的政治夙愿，其目标指向就是使日本“摆脱战后体制”束缚，成为可以正常发展并使用武力的普通军事大国。然而，由于当前国内外环境的制约，安倍不得不转而首先以修改宪法解释以部分解禁集体自卫权为手段，来实施上述目标。而作为外在动力，美国的怂恿和支持功不可没。进入21世纪以来，正如三份《阿米蒂奇报告》、2013年日美“2+2”会议声明乃至奥巴马本人言论所代表的，美政府及部分政治势力出于一己之私——尤其是推进“亚太再平衡”战略之需，持续鼓励日本解禁集体自卫权。7月1日安倍内阁通过解禁决议后，美国国防部、国安会（NSC）及国务院均迅速表示出欢迎姿态。

安倍急于推动解禁集体自卫权，目标在于以下三点。第一，介入国际及地区安全事务，为日本成为政治军事大国增加砝码和手段。60多年来日本首次解除对自卫队在海外行动的束缚，使其扮演积极角色，意义已毋庸赘言。第二，“拉美”和“脱美”之需。近年来，美国整体实力相对下滑，遂行对外安全承诺的决心下降。日本认识到其安全防卫仍离不开实力强大的美国，但也对美在关键时候的行动感到忧虑、信心不足。安倍快速推进解禁集体自卫权，一方面以自己“双向对等”的有用价值来配合美国的全球和地区战略，以使美国有动力继续对日本做出安全承诺；另一方面，此举又不单单是为了迎合美国，还有着更深层次的考虑，是为走向一定程度的“脱美”、谋求“自主防卫”——自己的国家自己防卫甚至是“独立发展”留下后手。第三，“防华”与“制华”之需。正如下面所见，日本解禁集体自卫权，无疑为其提供了在军事上对中国进行牵制的战略筹码。

（三）对华影响简析

安倍政权不遗余力地渲染“中国威胁”为解禁集体自卫权寻找借口，解禁后的主要目标则又被顺理成章指向中国。总体上看，中国经济快速发展、国防建设持续推进，日本认为需要对华加以防范和牵制，解禁集体自卫权就当然包含这一目的^⑮。具体而言，日本解禁行使集体自卫权又会在“三海”（东海、南海、台海）以及“两岛”（朝鲜半岛、钓鱼岛）问题上对中国安全及发展利益造成影响。

例如，日本在解禁决议中称“关系密切的国家”受到攻击日本即可“出手”。即如果日本认为一个国家与日本“关系密切”，那么在涉及该国的相关冲突中就可能出手协防这个国家。众所周知，安倍在南海等问题上加大介入力度，一直试图拉拢菲、越等国联手对付中国。而日本如果以数万名日本人居住台湾并发生周边事态为由，也可插手台海局势。这其中，尤为突出的是，通过将日本行使集体自卫权反映到2014年内预定完成修订的新《日美防卫合作指针》中，日美将在应对围绕钓鱼岛争端的冲突中进一步联手发挥一体化的军事干预作用。

鉴于日本原则上已可行使集体自卫权，自卫队和美军可以假想从平时到有事时的各种事态，制定统一作战计划。日美两国政府准备在新防卫合作指针中，朝着进一步强化日美同盟的方向调整分工与合作方式。新的指针中，在朝鲜半岛、第一岛链等周边事态发生之际，日本自卫队将扩大对美军的后方支援地域范围，而不再局限于无发生战争可能性的地方。同时，日本认为，如果修订后的防卫合作指针明确写明美军在未达到武力攻击阶段的“灰色地带事态”中的角色，将美军与自卫队的作战计划深度融合，在钓鱼岛及其附属岛屿和朝鲜半岛等日本周边有事时，自卫队可以与美军开展更加一体化的作战，从而可切实减少美国在钓鱼岛有事时袖手旁观的可能性。而在围绕日本发生灰色地带事态时，为了保护与自卫队联合行动的美国军舰，自卫队还将可以承担防护美军舰艇的义务。^⑯

很明显，日本宣布解禁集体自卫权后，接下来还将通过修改相关法律、调整军力部署等动作加以具体实施。此次解禁集体自卫权，对日本战后安保政策方向的最大意义，在于其放弃了过去坚持的“专守防卫”，使其今后可以在没有受到直接攻击的情况下对外动武。这确实意味着日本安全政策将会发生重大转换。日本国内有相当一部分民意并不支持安倍内阁解禁集体自卫权，也普遍质疑政府绕过修宪程序、轻易通过“重新解释”达到目的从而动摇宪政体制的做法^⑰。因而，日本此举不仅使其和平宪法被进一步掏空、国家发展走向大幅跑偏，无疑也与中韩在内的周边邻国造成了新的安全困境、加剧了战略互疑赤字，给东亚甚至亚太带来更多紧张和不安定因素。

三、《日美防卫合作指针》修订评估

2014年10月8日，日美两国政府公布了旨在修订《日美防卫合作指针》的中期报告^⑱（以下分别简称《指针》和《中期报告》）。指针初次制定于冷战时期的1978年，主要是为了应对当时的“苏联威胁”，旨在规定“日本有事（苏联侵犯）”时自卫队和美军的任务分工。1997年，日美主要以朝鲜半岛及台海有事为设想对指针进行了修订，将双方军事合作范围扩大到与此相关的“周边事

态”，规定了自卫队与美军的合作方式。

前两份指针的出台，基本都是美方主动，是日方应美国要求而为。但此次修订，则一开始就是日方更显得积极主动。实际上，2012年8月，早在日本民主党野田内阁时期，日美防长会谈就再次修订指针开始进行讨论并初步达成了一致。当时的日本防卫大臣森本敏与副大臣长岛昭久曾积极推动此事，长岛为此还专门赴美进行协调。但随后由于民主党政权下台，双方工作层面的磋商被迫中断。2012年底安倍二次上台后，重启该项工作，经过双方防卫首脑会谈、防卫合作小委员会（SDC）等各层级之间一系列的磋商和确认²⁰，特别是经过2013年10月的日美安全保障协商委员会（“2+2”）会议的正式确认和督办，日美终于在10月8日拿出了上述中期报告。日美双方原定于2014年底公布正式确定的最终报告文件，但由于日方有关集体自卫权的安保相关法律制定工作滞后，这一工作可能要推迟至2015年4-5月前后才能完成²¹。尽管中期报告回避了日美军事合作的具体事项，但其内容仍可以被认为充分反映了最终文件的指向、结构和框架。在美国“重返”亚太、中日安全关系紧张、日本执意推动行使集体自卫权的背景下，时隔17年日本竭力推动再次修订防卫合作指导方针，其目的值得邻国高度关注。

（一）目的之一：借美出海、谋划军事大国梦

日美在修订指针问题上步调一致、一拍即合，实为各取所需、相互利用的结果。美国希望在本国经济衰退、国防预算削减背景下利用自卫队分担职责和填补空缺，将日本作为其确保亚太地区主导权的“再平衡”战略服务的重要一环。中期报告称，美国和日本正致力于建立一种具有“全球性质”的更广泛的伙伴关系，这种伙伴关系要求两国需要进一步增强能力和更大程度分担责任，在国际安全领域拓展合作范围。美国军方机关报《星条旗报》网站10月8日评论指出²²，中期报告要求新框架“反映美日联盟的全球性”，要求日本作为美国重要盟友，应在处理国际及地区事务时发挥更大作用，承担更多责任。不得不说，修订指针使得日本自卫队被卷入“美国发动的战争”的可能性急剧增加。

然而，从安倍来看，则问题绝非日本单方面

被美利用那么简单。实际上，日本推动修改指针有两大目的，第一大目的就是摆脱战后国际秩序，尤其要打破和平宪法对日武力发展和自卫队权利的限制，更重要的是借船出海，利用日美军事同盟“全球化”实现自卫队不受限制走出国门、进而助推日本加速迈向军事大国。中期报告最重要的内容之一，就是明确提出将消除自卫队对美合作的地理限制，宣称将在新指针中“适当体现”日本政府有关扩大自卫队活动范围（即关于行使集体自卫权）的相关内阁决议内容，在日本军事安全活动范围和任务的拓展上实现飞跃，要求两国联手在国际安全领域做出更广泛的贡献。从各种迹象来看，与以往两次不同，这次修订指针的日美协商中，日方表现得比美方更积极主动，在执意推动行使“集体自卫权”的背景下，日本的目的就是打造为己所用的“日美全球军事安全合作同盟”。

具体而言，日本积极配合美国打造日美“全球同盟”，是为了借口配合美国实现自卫队全球到达、发挥军事大国的作用。中期报告删除了1997年版指针中限定自卫队支援美军地理范围的“周边事态”的提法，代之以“为全球的和平与安全”开展日美合作等措词，强调为反映日美同盟的“全球性质”，日美将扩大军事合作范围，强化军事合作力度，促进与地区盟国、伙伴国的三国间、多国间安保和防卫合作。这与1997年版指针的内容存在明显区别，意味着日本安全保障政策出现了重大方向转变。关于这种日美全球性合作，中期报告中列举了包括反恐在内的对美军后方支援、PKO活动、海洋安全、警戒监视与侦察等七大类内容，以及维护太空安全与网络安全的两大任务。也就是说，从日本周边走向世界，自卫队的活动范围将无限制地扩大，这在理论上意味着只要有“美援需要”，自卫队可以出现在地球的任何一个角落，特别是战时自卫队可在全世界范围内不受地理限制和美军一同作战。对此，《东京新闻》同10月9日刊发社论批判到，“这包含着删除以地理限制为前提的‘周边事态’，使自卫队在全世界范围内支援美军战争的构想。而安倍政府已于7月1日通过解禁集体自卫权的内阁决议，这使自卫队在全球活动成为可能”。

日本海空自卫队现有的武器装备,例如战斗机、运输机和预警机,准直升机航母、大型驱逐舰、护卫舰和潜艇等硬件,早已实现大型化和远程(洋)化;并且,在软件方面,海空自卫队每年都派出部队进行远程训练以及合作演习,拥有充足的人才储备和投送经验。但在现有法律框架下,自卫队的活动范围权限受到很大限制。而根据中期报告推测,未来出台的新指针,将使日本可用援美的旗号,将自卫队及其装备部署到与日本利益“相关”的全球关键地区。所以,一旦指针修改完毕,日本自卫队就能够开展“全球到达”行动,较之以前更深更广地介入国际安全事务,为加速迈向军事大国提供资本和筹码。

(二)目的之二:军事一体与联美制华

第二大目的则是针对中国,尤其是安倍欲借美军强化在领土争端问题上的军事威慑力,增加在西太平洋及第一岛链对抗中国的能力和资本。²³

日美推动此次修订,正值中日两国因岛争而处于关系紧张之际。其实,早在2012年,日本民主党政权的防卫大臣森本敏等解释推动修改指针的理由时,就已直言不讳地提出是为了应对“中国威胁”,尤其是加强西南防卫。森本2012年8月曾表示,1997年的指针修订,是针对朝鲜半岛不测事态,而今东亚局势已截然不同,钓鱼岛问题引发中日紧张态势,中国海军加速崛起,西南岛屿防卫对日本安全保障变得愈发重要,日本国家安全面临的风险已发生根本变化,所以需要加强日美同盟、修改日美防卫指针。²⁴从森本表态可知,这次日本推动修改指针、加强日美在西太平洋的军事合作,俨然是将中国作为假想敌的逻辑结果。

日本在此次修改指针的过程中,尤其关注日美联合应对“从平时到紧急状态的所有阶段”的事态。²⁵自从2013年日本首份《国家安全保障战略》以及新版《防卫计划大纲》提出的,暗指中日“钓鱼岛争端”的“灰色地带事态”概念以来,如何在这个问题上“拉美国下水”、确保美国在关键时刻履行保卫日本的职责,就成为日本官方和战略界热衷讨论的话题。在日美军方等相关部门进行的一系列磋商中,日本一直希望重点讨论与中国有关的具体“威胁”问题,尤其想明确围绕

“钓鱼岛问题”并发生“灰色地带事态”时美国与日本各自的角色及任务,期待与美国一起针对特定事件草拟详细清晰的应对方案。《读卖新闻》当时就曾在头版报道,日美将在年底完成修订的指针内容,将着重防守“尖阁诸岛”(即我钓鱼岛),这一项新合作机制就是为了牵制中国,并以中国会展开“夺岛”行动为前提,制定相关的对应措施。²⁶不过,美方虽同意日美联合应对中国以及加强日本在地区防务中的作用,但也强调就更加广泛的话题进行讨论,担心过于具体的表述会激怒中国。²⁷

具体而言,中期报告提出,日美将在从“平时”、“灰色地带事态”到“战时”的任何阶段展开无缝合作。作为日美合作“防华抗华”的对象领域,中期报告列举了这些合作措施包括海洋安全保障、情报收集与预警侦察及监视、训练演习、设施和区域利用,装备(包括美军舰船)防护、后方支援、防空和导弹防御等12个领域的活动,并提议“强化两国政府间所有相关部门的对口联络及计划研讨机制”以及“改善同盟内部的情报及作战调整机制”,以确保两国从共同计划制定、政策协调到作战调整的无缝协作和一体化联盟。²⁸对比之下,1997年版的现有指针则是划分出“平时”、“周边事态”、“日本有事”3种不同情况,来分别规定日美的任务分工。这意味着,如果指针的最终修订是按中期报告的版本和思路完成的,那么围绕“钓鱼岛争端”或者在第一岛链周边发生中日摩擦和冲突,美军将由于制度保证而被自动导致介入,日本希望一旦“中日有事”而让美国卷入的谋划将得以成为现实。这种局面,对地区和国际和平而言实在不是一种福音。²⁹

结 语

从以上论述可以看到,包括2014年安倍国防学的二次政策跃进在内,安倍执政两年多来,在推动日本整军经武的各个领域都取得了很大的进展和业绩,二战后的日本极有可能在其手上取得“里程碑”意义的战略转变。现阶段安倍政权为了使日本尽早成为“正常”国家、确保在国际舞台上的地位,最想推动的事就是要突破和平宪法限制并“摆脱战后体制”、成立拥有国防军并获得对

外行使武力的权力，即将“修宪、强军、派兵、动武”作为谋求全面正常大国的主要途径。缘其如此，安倍政权推动国防“正常化”、谋求军事崛起的雄心和步伐，可以说远超历届内阁，日本的国防“正常化”和军事崛起必将由此得到一个较大的提速和扩容。

日本安全防卫政策的如此嬗变和演进，对地区战略平衡和中国安全环境来说无疑是一种“负能量效应”。它在国家政治领域，体现为一条推动修宪、摆脱“战后体制”以便给发展军力和对外动武实施松绑的“正常军事国家”路线；它在对外关系领域的延伸，则体现为一条推动保守亲美以及加强日美军事同盟、以渲染“中国威胁”并以防华和应对争端为主要目标的“武斗”战略。这条路线所带有的越来越多的军事成分，是愈加明显地以围绕防范和制衡中国这个主线而展开的。当前的安倍政权，面对和平发展的中国，不是进一步发展和深化对华合作和友好，而是试图从多方面加以防范、牵制和围堵，不断加强军备，调整战略部署，以应对“来自中国的威胁”。日本正在转型的战略和政策，不断增强的军事能力，加速调整的战术战法，基本上都是用来在第一岛链和西太平洋对付中国的。中国在很大程度上已被其作为事实上的最大“假想敌”。这是造成中日安全关系乃至地区形势陷入困境和不稳的主动性原因。一个加快步伐摆脱二战后“传统和平主义”发展道路的日本，究竟将在多大程度上将影响中国崛起的周边安全环境乃至国际条件？这确实是我们需要认真思考的问题。

注释：

① 如后所述，日美政府 10 月公布了修改《日美防卫合作指针》的中期报告，但由于种种原因，最终报告的出台要推后到 2015 年春季前后。

② 《防卫装备转移三原则》，国家安全保障会议及内阁会议 4 月 1 日决定，http://www.kantei.go.jp/kakugikettei/2014/_icsFiles/afieldfile/2014/04/01/20140401-1.pdf。

③ 《防卫装备转移三原则的运用指针》，国家安全保障会议 4 月 1 日决定，http://www.kantei.go.jp/kakugikettei/2014/_icsFiles/afieldfile/2014/04/01/20140401-2.pdf。

④ 《武器出口实质解禁，和平国家助长争端》，《东京新

闻》社论，2014 年 4 月 2 日。

⑤ 《日本出口武器，构想宏大》，《华尔街日报》，2014 年 8 月 19 日。

⑥ 据菲律宾媒体透露，第一批 3 艘船只将于 2015 年交付菲律宾，而其余 7 艘将于 2016 年初抵菲。

⑦ 现阶段，不宜过分夸大日本出口武器的近期前景。虽然放宽武器出口原则，但并不意味着日本武器立即可以销售到国外，并且国际军火市场竞争非常激烈，欧美军工业一向在世界市场占据优势和主要份额，日本在拓展海外市场方面依然面临诸多短板和局限。

⑧ 《外交部发言人洪磊主持例行记者会》，2014 年 4 月 1 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1143118.shtml。

⑨ 《纽约时报》，2014 年 4 月 1 日。

⑩ 参见日本政府内阁会议及国家安全保障会议决议：《关于为保全国家存立、守护国民，完善安全保障法制，实现无疏漏应对》，http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/policy/2014/1205911_9597.html。

⑪ 王铁崖等编：《联合国基本文件集 M 卷》，中国政法大学出版社，1991 年版，第 35 页。

⑫ 日本外务省编：《安全保障手册》，1991 年版，第 151 页。

⑬ 安倍晋三：《致美丽的祖国》，文艺春秋社，2006 年，第 130—133 页。

⑭ 《安倍内阁总理大臣在 166 次国会上的施政方针演说》，2007 年 1 月 26 日，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/01/26sisei.html>。

⑮ 《安倍内阁总理大臣记者会见》，2014 年 7 月 1 日，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0701kaiken.html。

⑯ 石坡茂：《与冷战时代的安全环境完全不同：通过变更解释是行使可能的理由》，2014 年 5 月 23 日，<http://diamond.jp/articles/-/53448>。

⑰ 有关日本自卫队在解禁集体自卫权后与美军的具体合作，可详见下文。

⑱ 小谷哲男：《集体自卫权为何不被民众接受？》，2014 年 8 月 11 日，<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/4098>。

⑲ 该报告内容可参见日本防卫省官网：http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/houkoku_20141008.html。日本防卫大臣江渡聪德 2014 年 10 月 8 日表示，新指针尚处于中期报告阶段，日美将继续推进新指针的修订，预计最终报告中将加入中期报告缺失的集体自卫权行使范围和行使方式等的具体内容。

⑳ 例如就有以下一系列的动向：2013年4月，当时的日本防卫大臣小野寺前往华盛顿，与美国国防部长哈格尔举行会谈，主要目的即在于加速指针的修订进程。2014年3月，日美军方官员在夏威夷会面，时隔17年首次重新评估指针。2014年7月，小野寺再次与哈格尔在五角大楼举行会谈，双方就将安倍内阁解禁集体自卫权写入指针一事达成一致，并确认将力争在9月内完成指针修订工作的中期报告。2014年8月，美国国防部副部长沃克访日，与日方探讨指针的相关修订事宜，就重新修订指针的中期报告交换意见。

㉑ 一般认为，美方之所以同意将修订时间推迟至2015年春季前后，是因为与坚守原定期限相比，更重视在新指针中明确写入因安倍内阁解禁集体自卫权而改变的日美合作内容。

㉒ 《星条旗报》，2014年10月8日。

㉓ 除此之外，实际上日美在网络和太空等国际公共领域也欲联手应对中国。中期报告还特别提到日美“开展同盟水平的太空以及网络空间的合作”。日本《朝日新闻》2014年10月22日评论认为，日美强调在太空和网络空间的合作，明显是针对这一领域日渐活跃的中国。同期共同社也报道指出，对中国活跃的太空和网络空间领域活动加以携手应对，是这次中期报告中新增的重要内容。

㉔ 《每日新闻》，2012年11月10日。森本早先为官，后来转入大学从事日本安全保障研究，自民党和民主党的“国防族议员”与其关系颇深，部分直接受其指点和影响。

㉕ 实际是应对“灰色地带事态”——一种非战非和、介

于平时和战时的中间状态，比如日方一再指出的“中国派出渔民占领争议岛屿或外国潜艇进入周边海域”等事态。

㉖ 《读卖新闻》，2014年3月30日。

㉗ 美国《空军时报》，2014年10月8日。但如果美国不愿专门讨论来自中国的威胁，“这可能影响美日同盟的可靠性，或许会鼓励中国更加大胆，美国政策制定者将不得不试图在维持可靠性和威慑以及防止过度介入局势间寻找平衡”，路透社东京报道，2014年3月10日。

㉘ 为此，中期报告强调的内容包括对双边安全关系采取一种“政府一体化联盟”态势。综合分析可知，为了更好的应对可能发生的“紧急事态”、实现日本自卫队与美军之间更为紧密的情报及作战一体化，日美两国拟重点设立“日美共同调整所”。除此之外，双方还研究让日本内阁官房及海上保安厅等相关部门的负责人与美国相应机构进行定期的情报交流及磋商会谈。

㉙ 对此，中国外交部发言人10月9日在例行记者会上表示，中方密切关注日美修订防卫合作指针相关动向；日美同盟是特定历史条件下形成的双边安排，不应超出双边范畴，不得损害包括中国在内的第三方利益。参见《日美防卫合作指针放眼全球》，http://news.xinhuanet.com/world/2014-10/09/c_127074311.htm。

(责任编辑 于振冲)