

日本参与联合国维和行动的新变化 与战略动机分析

张晓磊

摘要:日本政府赋予自卫队维和新任务,标志着日本参与联合国维和行动开始出现新变化。此前日本维和政策经历了四个历史阶段:无法可依阶段(1991年);酝酿合法“外衣”阶段(1991—1992年);有法可依、有限参与阶段(1992—2001年);2001年通过“PKO法修正案”、全面参与阶段(2001—2016年)。此次变化预示着日本的维和政策开始进入第五个阶段,即新安保法框架下的“PKO法”第三次修正、深度参与阶段(2016年起)。日本政府赋予自卫队维和新任务,其中包括四重战略新动机:一是破解自卫队执行联合国维和行动主体任务的内在法律困境;二是提高参与维和行动对日本“争常”外交的贡献度;三是减少在参与维和行动问题上对美国的依赖度;四是增强自卫队的军事作战能力。

关键词:日本 联合国维和行动 新变化 战略动机

本文作者:中国社会科学院日本研究所 副研究员

责任编辑:王晓博

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2017.02.006

参与联合国维和行动既是日本以争取加入联合国常任理事国为目标的联合国外交的重要途径,也是其在安保政策上实现海外派兵,追求政治军事大国化的经常性手段。可以说,日本参与联合国维和行动的内容及变化是其外交与安保政策变化的晴雨表。对日本参与联合国维和行动进行动态观测和评估,如管中窥豹,可见日本外交与安保战略、政策变化之一斑。

2016年12月12日零时开始,日本派驻南苏丹参加联合国维和行动的自卫队将可执行基于同年3月29日开始施行的日本新安全保障相关法的“驰援护

卫”和“宿营地共同防卫”这两项新任务^①,标志着日本参与联合国维和行动开始出现新变化。以此变化为开端,日本参与联合国维和行动是否进入了一个历史新阶段,日本在外交和安保上是否又有了新的战略动机及政策目标,这样的新变化对日本国内及国际社会又会产生哪些影响,是本文试图解决的主要问题。

一、日本参与联合国维和行动的历史脉络

从国内法的变化历程来看,有理由认为日本参与联合国维和行动进入了一个历史新阶段,我们可以通过梳理日本参与联合国维和行动的历史脉络

① 「『駆け付け警護』可能に11次隊に指揮移行」、産経ニュース、2016年12月12日。http://www.sankei.com/politics/news/161212/pl1612120005-n1.html

得出上述结论。

(一)无法可依阶段(1991年)

日本首次参与联合国维和行动可以追溯到冷战结束后的1991年4月,在美国的压力下,日本向海湾地区派遣由海上自卫队和舰艇组成的扫雷部队,参加多国部队的扫雷任务。这次行动毫无宪法和法律依据,仅仅根据当时日本政府的安全保障会议和临时内阁会议作出的决定,并且这是日本自二战以来首次向海外武装冲突地区派遣自卫队,因此引来了舆论的强烈反应和国内大多数国民的反对。

(二)酝酿合法“外衣”阶段(1991—1992年)

为减轻舆论压力并给日本国民一个说法,首次任务后,由自民党控制的日本政府开始寻求给派遣自卫队参与联合国维和行动披上合法的“外衣”。实际上,日本政府在首次派兵海外之前就已经在酝酿提及“允许海外派兵”的《联合国和平合作法》,这部法律在1990年9月27日被自民党正式提出,但由于违背《日本国宪法》,遭到在野党和国民的强烈反对而成为废案。为创造有利于海外派兵立法的舆论环境,1991年8月,日本政府特意出台了一份名为《联合国维持和平部队与诉诸武力等问题》的解释性文件,对“诉诸武力”和“使用武器”作出区分。这份文件指出,从联合国维和行动的目的、任务和组织来看,自卫队参加联合国维和行动并使用武器不等于诉诸武力,同宪法没有抵触;自卫队使用武器是防御性的,不同于宪法禁止的使用武力,是符合宪法的。^①另外,在1991年执行海湾扫雷任务之后,日本政府还不断在国内宣传自卫队通过参与海外维和作出了巨大的“国际贡献”,向国民重复灌输向海外派遣自卫队有百利而无一害的观念。

(三)有法可依、有限参与阶段(1992—2001年)

经过日本政府在舆论上的周密解释和面向国民苦口婆心地劝说,1992年6月,日本终于通过了《联合国维持和平行动合作法》(简称“PKO法”),为日本在联合国名义下实现海外派兵找到了合法的“外衣”,从立法程序上突破了日本向海外派兵的政

治禁忌。这部法案规定了日本自卫队执行海外任务的主要目的是协助联合国维和以及国际人道主义救援活动,同时还确立了五项具体的维和基本原则(简称“PKO五原则”),即达成停战协议;接受国同意;保持中立;上述三项任何一项没有得到满足的情况下中断维和工作或停止派遣;只允许最小限度地使用武器。^②由于面临较大的社会和舆论压力,这部法案还限制性地规定了参加维和行动的自卫队不能参与维和部队的“主体任务”,比如监督停战、收缴武装势力放弃的武器等,只能从事后方支援活动,如医疗、抢救灾民、运输、通信等。也就是说,这个阶段日本参与联合国维和行动的范围和任务是比较有限的。1998年6月,“PKO法”第一次修正案通过,对原法案作了相对比较细微的修改。修正案追加了自卫队海外维和的任务,即国际监督选举活动;修正案就国际人道主义救援活动的一部分内容作了例外规定,即在无停战合意的情况下,自卫队海外维和部队仍然可以参加联合国难民高等特派专员事务所等特定国际机构实施的基于人道主义救援物资运输任务;修正案针对自卫队参加维和任务时的武器使用出台了具体适用细则,实质上对武器使用的限制做了尝试性放宽,即使用武器保护的主体不仅包括本国的要员还包括自卫官。^③

“PKO法”确立后,日本先后向安哥拉(1992年9月)、柬埔寨(1992年9月)、莫桑比克(1993年5月)、萨尔瓦多(1994年3月)、卢旺达(1994年9月)、叙利亚(1996年1月)、以色列(1996年1月)、洪都拉斯(1998年11月)、土耳其(1999年9月)、印度尼西亚(1999年11月)等国家派出人员参与维和行动,但这些人员基本都是非战斗人员,参加的活动主要是后方支援行动。

(四)通过“PKO法修正案”、全面参与阶段(2001—2016年)

经过近十年参与海外维和任务,日本实现政治军事大国化的野心也随之逐步膨胀。日本开始寻

① 赵磊:《日本参与联合国维和行动的历史脉络及特征分析》,《教学与研究》2012年第3期。

② [日]内阁官房编:《和平安全法制概要》,关于国际和平合作法新旧条文对照部分,第6页。<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou-heiwaanzenhousei.pdf>

③ [日]田村重信、高橋憲一、島田和久:『日本の防衛法制』,内外出版株式会社2008年版,第430页。

求进一步拓展自卫队海外活动空间的可能性,其操作手法仍然是当初酝酿“PKO法”的老路数。首先由日本政府在2001年8月18日作出决定,解除对自卫队参加联合国维和部队“主体任务”的冻结,并放宽自卫队参加维和部队时武器使用的限制。随后同年11月30日,国会通过《联合国维和行动合作法修正案》,即“PKO法”的第二次修正案。此次修正案相比1998年那次微调,算是一次根本性、方向性的调整。修正案所做的调整主要包括三部分内容:一是解除了对自卫队参加联合国维和主体行动的限制;二是随着自卫队海外维和主体业务的解禁,使用武器保护的主体进一步扩大,即不仅包括自卫队员自身及本国要员,还将在自卫队员执行任务所在场合下相关的其他国家要员、联合国职员、NGO人员等纳入其中;三是解除了《自卫队法》第95条的适用,即允许在海外执行任务的自卫队员以保护武器为目的而使用武器^①,实质上扩大了海外维和使用武器的范围。

值得注意的是,仅仅一部“PKO法修正案”显然无法满足日本在安保战略上的长远谋划。如前所述,“PKO法”仅规定了自卫队的三种海外维和任务,而这远远无法满足日本海外练兵的军事需求。因此,日本开始寻求向战时地区派遣自卫队的契机,而2001年发生的“9·11”事件为其提供了这样的机会。2001年10月29日,日本国会通过《反恐特别措施法》,允许其在国内外协助美国进行反恐活动,并相应修改《自卫队法》和《海上保安厅法》。2003年6月,有事法制三法案,即《武力攻击事态法案》《自卫队法修正案》和《安全保障会议设置法修正案》在国会获得最终通过,这是日本战后制定的第一个“战时立法”。同年7月,日本又通过《伊拉克复兴支援特别措施法》,以重建伊拉克为名,向伊拉克先后派遣了约5500人次的海陆空自卫队,这是二战后日本首次向尚处于战争状态的地区派兵。2007年1月,随着日本防卫厅升级为防卫省,“国际维和行动”也从自卫队的附属任务转变为正式任务。在这个阶段,日本通过修改“PKO法”、绕开

“PKO法”制定一系列特别措施法等多层次的修法和立法手段,实现了从派遣非战斗人员到派遣海陆空自卫队的跨越,达到了自卫队全面参与联合国维和行动的实质目的。

(五)新安安保法框架下第三次修正“PKO法”、深度参与阶段(2016年起)

从日本参与联合国维和行动的发展历程可以看出,日本一直在通过修改“PKO法”扩展自卫队的海外活动空间,逐步解除海外武器使用的诸多限制,从而改变其专守防卫政策,而每次修改“PKO法”的时机都是日本政府精挑细选的。2013年12月,安倍内阁通过了《国家安全保障战略》、新《防卫计划大纲》和新《中期防卫力量整備计划》三个国家安全保障战略性文件,标志着日本的专守防卫政策发生了根本性转变,一系列新安安保法呼之欲出,“PKO法”也迎来了第三次修正的重要时机。2014年7月1日,安倍内阁通过了解禁行使集体自卫权的决议案。该决议案中的部分内容成为“PKO法”第三次修正案的大致雏形,该决议案第2条第(2)项“伴随国际和平合作活动的武器使用”部分规定,“我国从基于国际协调主义的‘积极和平主义’立场出发,有必要为国际社会的和平与稳定作出更多的贡献,为此,能够充分积极参与联合国维和行动(PKO)等国际和平合作活动十分重要……基于以上观点,在确保我国不以其‘国家或相当于国家的组织’相敌对立场出现的前提下,为在联合国维和行动等不伴随‘武力行使’的国际和平合作活动中,允许伴随‘驰援护卫’的武器使用及‘为执行任务而使用武器’……推动完善相关法律。”^②目前,“PKO法”第三次修正案中新增的“驰援护卫”任务及相应的对武器使用的进一步放宽,都可以在上述规定中找到依据。同“PKO法”的前两次修正手法如出一辙,此次日本同样是通过内阁会议和国家安全保障会议决议的形式,先出台了关于更新海外维和任务的政府见解,为随后的“PKO法”修正做好舆论铺垫。

① [日]田村重信、高橋憲一、島田和久:『日本の防衛法制』、内外出版株式会社2008年版、第432頁。

② 《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》,内阁决议案2014年7月1日。日本内阁官房网站。<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>

2015年9月,日本国会通过了包括10部安全保障相关法修正案的《和平安全法制整備法》(简称“新安保法”),其中“PKO法”第三次修正案赫然在列。2016年3月29日,“新安保法”开始正式实施,其中新“PKO法”成为“新安保法”实施的重要组成部分。此次“PKO法”修正案修改的主要内容^①包括:第一,自卫队维和任务的大幅拓展。一是自卫队参加海外维和任务不只限于联合国维和行动,还可以参加联合国维和行动以外的国际维和行动,这里所说的国际维和行动除了符合“PKO五原则”外,还必须满足三个条件:①基于联合国大会、安理会、经社理事会决议;②联合国相关机构邀请或遵照相关多边条约;③维和目的地所在方邀请。二是自卫队海外维和具体任务类型的增加,主要是追加安全保障、驰援护卫、司令部这三项任务,同时扩充了维和任务所在地管理组织的设立、重建援助等任务。第二,自卫队武器使用权限的进一步放宽以及“PKO五原则”的部分修改。上述追加的维和新任务为自卫队武器使用权限的进一步扩大提供了充足的理由,即遂行任务型武器使用。由此,“PKO五原则”中的第五项原则,即最小限度使用武器,也追加了一部分例外规定,即遂行上述新任务时可以突破最小限度的武器使用。第三,增加了一些其他业务,如日本可以向联合国派遣自卫队军官,可以向应对大规模灾害的美军等提供物资与劳务等服务。

从1991年自卫队首次参加联合国维和行动到2016年12月日本派驻南苏丹维和部队开始执行新任务的25年间,“PKO法”经历了三次修改,自卫队海外维和的任务从仅能执行后方支援,到“主体任务”的全面解禁,再到当前维和任务的深度拓展,自卫队海外使用武器的限制也从最初的最小限度使用,扩展到武器防护型使用,再到现在的遂行任务型使用。“PKO法”的每一次修正,都意味着日本参与联合国维和行动迈入一个新的阶段,随着自卫队开始进入“驰援护卫”和“宿营地共同防卫”新任务执行模式,日本参与联合国主体行动的历史新阶段已经到来。

二、日本参与联合国维和行动的战略新动机

从一定意义上看,日本25年来参与联合国维和行动,的确为国际社会作出了许多贡献,赢得了国际社会的一定尊重,拓展了日本的外交活动空间,同时也在自身政治大国化和“普通国家”化的道路上实现了些许突破。但从实质上看,在日本特别是其右倾政治家们看来,近些年日本参与联合国维和行动仅仅是走过场而已,不但无功,反而在日本的“争常”外交、多边合作、海外执行“主体任务”的法律制度等方面显露出一些弊病。从日本外交和安保战略的实施层面看,近些年日本参与联合国维和行动的效果是边际递减的,如果不做出实质性的改变,最后维和行动甚至有阻碍日本实现既定国家发展战略的可能。以下拟从近些年日本参与联合国维和行动的内在困境等角度出发,分析日本在参与联合国维和行动新变化中蕴含的战略新动机。

(一)破解自卫队执行联合国维和行动“主体任务”的内在法律困境

2013年12月,时任日本内阁府国际和平合作本部事务局局长的高桥礼一郎曾经感叹过日本自卫队执行联合国维和行动“主体任务”的缺陷,他在书中写道:“纵览20多年的维和行动史,自卫队竟然没有任何派遣PKF(即执行停战监视等主体任务的维和部队)的经验,这听上去是多么奇怪的事情……”。^②高桥简单的一句话道出了近些年日本参与联合国维和行动的内在法律困境,而这是由于2001年“PKO法”修改不彻底造成的。2001年的“PKO法”修正案尽管明确解除了日本参与联合国维和行动主体任务的行使限制,却没有在武器使用权限上作出相应的修改。也就是说,仍然停留在以自我防卫为目的的最小限度武器使用规定上,而这与执行联合国维和主体任务时对武器使用的需求形成明显的矛盾。这意味着尽管自卫队有了执行主体任务的权限,却仍然因受制于武器使用的限制性规定而无法实质上参与执行主体任务。

① 《〈和平安全法制〉概要》,日本内阁官房网站,2016年12月22日。<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou-heiwaanzenhousei.pdf>

② [日]谷内正太郎编:《日本の安全保障と防衛政策》、株式会社ウェッジ2013年版、第203頁。

2001年来自卫队历次参与联合国维和行动的过程也证明了这种法律困境的现实存在。2001年之后,日本分别派驻东帝汶、苏丹和海地的维和部队共完成五项维和任务,其中无一包括停战监视等“主体任务”。^①在这五项任务中,自卫队的主要职能是从事运输等后勤保障任务。比如,在联合国东帝汶任务区,日本主要负责修复道路、桥梁,另外还参与布置2002年5月20日东帝汶独立典礼的会场等其他辅助性活动。^②“PKO法”中关于最小限度使用武器的规定,在多大程度上影响着日本参与维和行动的“主体任务”可见一斑。

综上所述,破解日本参与维和行动主体任务的法律困境既简单又困难。其简单之处在于扩大武器使用权限,将自卫防卫型武器使用改为遂行任务型武器使用便可一劳永逸地解决这一法律难题。但同时其困难在于,如果改为遂行任务型武器使用,将会引起国内舆论对日本海外维和的强烈反对并招致重大的违宪嫌疑,这对于第二次安倍内阁之前的日本政府来说是不能承受之重。因此,直到安倍重新上台并确保政权稳定后,武器使用权限的扩大才重新提上日本政府的议事日程,而这也成为日本政府第三次修改“PKO法”的直接动机。突破了日本参与联合国维和主体任务的法律困境,日本的右倾政治家们才有可能借助联合国维和行动进一步实现日本的政治军事大国化“梦想”。

(二)提高参与维和行动对日本“争常”外交的贡献度

日本参与联合国维和行动自开始就与日本的联合国外交紧密联系在一起。由于对联合国维和行动的参与程度是联合国推选安理会常任理事国的三大衡量指标之一(根据联合国咨询机构出具的报告,另外两个指标是向联合国缴纳的会费和自愿提供的资金力度^③),因此参与联合国维和行动是日

本实现争当安理会常任理事国目标的重要手段。1991年,日本第一次参加联合国维和行动,同年的日本《外交蓝皮书》以及时任日本驻联合国大使波多野敬雄都明确提出了“争常”的外交目标。波多野还主张,日本要成为常任理事国必须积累实绩,积极参加联合国维和行动即为积累联合国外交实绩的重要途径。但一个残酷的现实是,经过25年的参与,日本在联合国维和行动中的贡献度差强人意,特别是与其“争常”中的竞争对手相比,日本参与联合国维和行动无论从人员数量还是参与任务的种类与职能方面都相差甚远。根据联合国网站提供的最新数据,2016年8月,印度参与维和的人员为7471名,高居全球第2位;巴西参与维和的人员为1303人,排在全球第21位;而同月日本参与维和的人员仅为272人,位于第54位。^④这已经严重减慢了日本“争常”外交的步伐。

如何提高参与维和行动对日本“争常”外交政策的贡献度,是下一步日本自卫队在执行海外维和任务时要实现的一个主要目标。解决这一问题的根本办法在于提高日本对联合国维和行动的参与程度,方式无非有两种:一是尽可能多地增派维和人员;二是尽可能加大参与维和行动主体任务的广度和深度。增派维和人员需要师出有名,扩大维和任务需要有理有据,而无论是增派人员还是扩大任务都必须先在立法层面追加维和新任务、扩展武器使用新权限,因此问题又回到原点,提高对维和行动的参与程度必须先解决“有法可依”的问题,这成为日本政府提出“PKO法”第三次修正案在联合国外交层面的潜在意图。2016年11月19日,日本防卫相稻田朋美在为赴南苏丹执行新任务的自卫队召开的壮行会上表示,“希望自卫队做出的国际贡献能够更多更有意义”^⑤。这里所谓“更多更有意义”

① 参见联合国网站关于维和行动的各国数据统计。http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml

② 赵磊:《日本参与联合国维和行动的历史脉络及特征分析》,《教学与研究》2012年第3期。

③ 赵磊:《日本参与联合国维和行动的历史脉络及特征分析》,《教学与研究》2012年第3期。

④ 参见联合国网站全球各国维和人员数量2016年8月最新排名。http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16_2.pdf

⑤ 《送别》,日经中文网,2016年11月21日。<http://cn.nikkei.com/politics/economy/politics/society/22431-2016-11-21-01-29-29.html>

义”的潜台词,实际上就是希望自卫队能够执行更多新任务,从而为日本的“争常”外交做出更有实质意义的贡献。一个月后,安倍在东京联合国大学举行的日本“加入联合国60周年纪念庆典”上表示,日本希望作为安理会常任理事国进一步发挥作用,同时提到了扩大联合国维和行动,再次强调通过赋予派遣至南苏丹的自卫队维和部队新任务以进一步为国际社会作出积极的贡献。^①更为明确地表达了对通过自卫队的维和任务为日本“争常”增砖添瓦的期望。

(三)减少在参与维和行动问题上对美国的依赖度

在历史因素和日美同盟的交互作用下,长期以来,日本的联合国外交表现出过于依赖美国的明显特征,其标榜的以联合国为中心的外交在外交实践中也突出表现为以美国为中心。这种联合国外交政策,决定了日本的维和政策 and 维和行动都缺乏独立性,且长时期以美国马首是瞻。在联合国外交层面如何处理与美国的关系,对日本政府来说是一件相当棘手的事情,甚至其中存在一些内在逻辑的悖论。日本为了在参与联合国外交的最初阶段打开局面,必须通过与美国合作才能一步步实现加入联合国、当选联合国非常任理事国乃至谋求联合国常任理事国的目标。然而随着日本对联合国事务广泛和深入地参与,其谋求成为政治大国的需求越来越强烈。联合国外交政策的独立性是衡量政治大国的一个重要标准,日本要追求外交政策独立性就必然要考虑摆脱对美国的依赖乃至放弃两国间的合作。对日本政府来说,最为理想的是在保证日美同盟稳固的同时实现自身外交政策的自主性。但现实中饱受诟病的却是日本在联合国外交事务中

依赖美国有余,独立自主不足。比如,从第十一届到第十七届联合国大会之间,日本在国际冲突问题上的立场有94%与美国相同;在维和意愿和维和实践层面,日美更是保持了高度的一致。20世纪90年代初是日本海外维和行动最频繁的时期,而这一时期也正是美国参与维和事务的高峰期。^②

如果由上述现实继续发展,日本成为政治大国的目标恐怕很难实现。为此,有必要提高日本在联合国事务特别是联合国维和政策和行动中的独立性和主动性,减少对美国的依赖度。这成为日本参与联合国维和行动的第三重战略动机。而就在2016年12月12日日本派驻南苏丹的维和部队开始执行新任务的同时,一个考量日本政府维和行动新阶段对美政策选择的重大考验摆在日本面前。这一次日本政府罕见地对美国牵头的针对南苏丹的安理会制裁决议草案公开表示反对,^③反对的理由恰恰与其刚刚赋予自卫队参与联合国维和行动的新任务有着密切的联系。美国提出的制裁决议草案主要内容是禁止向南苏丹政府及反政府武装出口武器,而南苏丹政府认为主权受到侵犯一直反对武器禁运,日方则认为这一制裁决议草案将使联合国和南苏丹政府关系恶化,从而导致当地局势不稳,进而影响2015年8月南苏丹政府与反政府武装达成的和平协议的履行,而日方对南苏丹维和的基本立场是首先保证和平协议的履行。归根结底,日方对制裁决议草案持反对态度的根本原因在于,“新安保法”刚开始允许自卫队执行“驰援护卫”新任务,如果在这个当口出现因不测事态迫使陆上自卫队撤离的最坏情况,日本海外维和新任务的执行就将胎死腹中,这对日本的联合国维和外交将是一个重大打击。上述案例非常典型地说明了日本利

① 《安倍:要作为联合国常任理事国发挥作用》,日经中文网,2016年12月20日。<http://cn.nikkei.com/politics/economy/politicsociety/22904-60.html>

② 赵磊:《日本参与联合国维和行动的历史脉络及特征分析》,《教学与研究》2012年第3期。

③ 日方的态度对美方提出的安理会制裁决议草案最终通过至关重要。若安理会全部15个理事国中9国以上赞成且美英法中俄5个常任理事国未行使一票否决权,安理会决议将获得通过。美英法以及西班牙等总计7国赞成该决议草案。日本、马来西亚等4国有意投不赞成票,安理会常任理事国俄罗斯和中国已向相关国家表明不使用一票否决权。美国后来争取到此前表示不赞成的塞内加尔的支持,美国认为促成该决议还需要一国的赞成,因此日本的态度成为关键所在。参见《日本对安理会南苏丹制裁决议草案表示为难》,共同网,2016年12月12日。<http://china.kyodonews.jp/news/2016/12/131419.html?phrase>;《独家:美国要求日本同意南苏丹制裁决议草案》,共同网,2016年12月19日。<http://china.kyodonews.jp/news/2016/12/131752.html?phrase>

用执行联合国维和行动新任务,试图摆脱过分依赖美国的现实窘境的战略意图。

(四)增强自卫队的军事作战能力

日本参与联合国维和行动的潜在战略目的之一,是通过参与维和行动这种打擦边球的方式,提高自卫队的军事作战能力,增强军事实力,进而实现日本军事大国化的目标。联合国维和行动本身的复杂性,为日本借维和之名行练兵之实提供了运作的空间。维和行动的复杂性根本上归因于《联合国宪章》中没有关于维和行动的具体法律规定,甚至连维和行动的概念都没有界定。^① 卡内基国际和平研究院曾为维和行动做过模棱两可的定义,即它可以是“军事的、准军事的或非军事性质的”行动。^② 这就造成了“维和行动是个筐,什么都能往里装”的客观现实。无论作何解释,维和行动都离不开各国军事人员的参与和执行,军事人员构成了大多数维和行动的主力,并且将使用武力作为可以诉诸的最后手段,实际上在维和实践中,适当使用武力的原则已经得到了加强。因此,参与联合国维和行动能够锻炼军事队伍具有一定的客观性和必然性,这对于一方面须遵守和平宪法,另一方面追求军事大国化的日本来说如鱼得水。然而,反观日本参与联合国维和行动的 25 年,练兵效果其实并不如日本所愿,其中最主要的原因在于自卫队参加的大多数是与后勤支援相关的非主体维和任务,对提高自卫队的军事作战实力收效甚微。通过追加参加联合国维和行动的新任务,改变自卫队员的上班族习气,让自卫队能够参加一线军事活动,从而增强自卫队的军事作战能力,构成了日本政府增加自卫队参加联合国维和行动新任务的第四重战略新动机。

近些年来联合国维和行动呈现大型化、规模化趋势,主动性、积极性和干预性更强。与冷战刚刚结束的 20 世纪末相比,发达国家对于维和行动的支持力度有所加大,大国的重要性相应增强,这些都

为日本赋予自卫队新任务提供了更为有利的战略环境和国际舆论氛围,推动日本更为主动、积极、深入地参与维和行动。进入 21 世纪,联合国主导的大型维和行动越来越多,规模越来越大,参与人员和投入金额都在不断攀升。2000 年,联合国部署的维和行动共 15 项,维和人员约 2 万人,派遣国有 80 多个。而到 2016 年 6 月底,正在进行的维和行动有 16 个,参加行动的总人数为 119620 人,在维和行动中提供军事人员和警察人员的国家多达 123 个,2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日,核定预算大约 82.7 亿美元。^③

三、日本维和新政策的影响

日本政府的维和新政策可谓牵一发而动全身,随着自卫队第 11 批赴南苏丹维和人员启动新任务机制,未来必将对安倍政权的稳定性、日美同盟间的协调、日本的外交政策与国家发展方向产生一连串的影响。

首先,自卫队新任务的后续执行存在危及安倍政权稳定的可能性。自卫队的第 11 批派遣队将建立对新任务的应对机制,通过与参加 PKO 南苏丹派遣团(UNMISS)的他国部队进行指挥官级别的相互拜访等,确认宿营地共同防卫程序。^④ 可以说,自卫队新任务的执行目前仅仅是一个开始,未来会遇到何种棘手问题还是个未知数。但无论将来遇到什么问题,对安倍政权都将是一个巨大的挑战。如果南苏丹局势突然恶化,日本政府会不会被迫撤回自卫队,这是是否会与日本政府对南苏丹的局势见解相矛盾,进而引发政府公信力问题;如果自卫队在执行新任务过程中出现人员伤亡,日本政府如何安抚国民情绪,会不会造成内阁支持率突降;日本国内此起彼伏的对自卫队执行新任务的违宪诉讼,是否会与反对修宪的抗议形成合流,进而影响以修宪为根本目标的自民党政权前景;其中任何一个问题都可能如星星之火,稍有不慎都会触动自民党的执

① 刘丹:《联合国维和行动的困境及前景》,时事出版社 2015 年版,第 13 页。

② [印]Indarjit Rikhye. “The Theory and Practice of Peacekeeping”. London: C. Hurst & Company. 1984. p 1-2.

③ 参见联合国网站维持和平概况介绍。http://www.un.org/zh/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

④ 《日本南苏丹 PKO 部队加紧建立执行新任务机制》,中国新闻网,2016 年 12 月 12 日。http://www.chinanews.com/gj/2016/12-12/8091651.shtml

政根基。

第二,自卫队新任务背后的日本政府决策理念可能会影响日美同盟的稳定。日本政府维和新政策是首相官邸主导下的内阁与防卫省、外务省共同合作的产物。尽管从目标上看,内阁与防卫省、外务省都倾向于通过赋予自卫队新任务来增强自卫队的实力,但内阁与省厅背后的政策理念却有着比较明显的区别。在外务省和防卫省的官员之间,许多意见认为,“要基于日美安保条约,在同盟关系的框架内增强自卫队。”而首相官邸和自民党部分声音认为,日本应该提高自己的防卫能力。一言以蔽之,两种理念的区别在于,究竟是要作为美军的补充来增强自卫队,还是要走脱离美国而用日本的判断加强防卫力的自主防卫路线。^①在当前自民党一党独大、首相官邸占据决策主导地位的背景下,首相官邸的“自卫队增强论”明显占据上风,而这种论点暗含脱离美国控制的倾向。这种倾向在近期日美未就针对南苏丹的安理会制裁决议案达成一致意见的案例中得到了最明显的体现。日本政府为实现独立性更强的海外行动,不惜在国际层面违背美国的意志,日美之间这种不协调必然会影响日美

军事同盟的稳定性。在理念上倾向于“自己的国家自己保护”的特朗普执政后,日美同盟面临再次“漂流”的可能性大增。

第三,自卫队的新任务可能会对日本的国际形象产生负面影响。安倍在第二次执政后,一直在打外交安保与经济两张牌。目前,“安倍经济学”在支撑安倍政权上的边际递减效应愈加明显,在此背景下,安倍急于在外交安保政策上多出政绩,希望以赋予自卫队维和新任务作为实施“新安保法”的“头炮”,从而为其在联合国外交和安保政策上加码。但欲速则不达,日本政府赋予自卫队新任务的强烈功利色彩已经在国际上引来了抗议和质疑,这明显不利于日本通过多年努力在国际上塑造的所谓“和平大国”的形象。

尽管从历史脉络上看日本参与联合国维和行动进入了新的历史阶段,从决策流程上看日本的官邸主导型决策机制逐步成型,但鉴于自卫队维和新任务存在诸多国内外问题,日本政府是否能够实现在参与联合国维和行动上的战略新动机,还有待进一步观察。对安倍内阁来说,目前,自卫队的维和新任务仍是一把“双刃剑”。

投 稿 须 知

- ① 稿件应是未公开发表过的学术论文,注重原创性、学术性、战略性,请勿一稿两投。
- ② 稿件须有中英文标题、摘要(150~250字以内)、关键词(4~6个)、作者简介(姓名、单位名称、职称职务)、联系方式和邮政编码。
- ③ 稿件以15000字以下为宜,书评随感类3000~4500字为宜。
- ④ 基金项目类论文,注明项目下达单位、项目名称和编号。
- ⑤ 引文注释采用页下注,注释体例参见本刊。
- ⑥ 稿件以电子文本形式发送至本刊电子邮箱(dbyxkbjb@sina.com)。
- ⑦ 稿件收到三个月后未获采用通知,可自行处理。稿件一经采用即付稿酬,赠样刊两册。

① 《评论:同盟强化与自主防卫——两种自卫队增强论似是而非》,共同网,2016年12月16日。<http://china.kyodonews.jp/news/2016/12/131673.html?phrase>