

# 智库在日本安保政策形成中的影响

## ——兼论“另类日本型”安保智库的作用

吴怀中

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

**摘要:** 日本的安保智库, 在相应的政策制定过程中虽然作用受到制约, 但仍具有可观的影响力。在日本安全防卫领域具有一定影响力的智库, 大致可以划分为四类: 官方研究机构、准官方专业思想库、经济单位附属的调研机构、各种临时咨询委员会或小组。这些智库对日本安保决策的影响途径主要有自下而上、自上而下、平面对流三种。综合而言, 四类智库中的第四种, 情况与其他国家相异, 在日本主要安保决策和文件拟定中, 发挥了重要作用, 可称为“另类日本型”安保智库。当今时代, 需要引起注意的是, 包括另类形态在内的日本安保智库的研究内容和政治立场, 带有明显的价值观和政策倾向, 对中日关系改善、中国对日本公共外交, 提出了现实的挑战。

**关键词:** 日本; 智库; 另类形态; 安保决策; 影响力

中图分类号: D83/87

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458(2018)05-0015-10

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2018.05.003

日本与美国、中国相比, 在广义安保领域决策的智库层级和环节中, 既缺乏广泛涉足安保问题的民间大型智库, 也缺少专业研究安保问题的官方综合机构<sup>①</sup>。据日本综合研究开发机构(NIRA)2014年对全国近300家智库的调查统计, 在提交有效问卷的181个智库中, 以国际问题(含安全保障)为研究领域的只占其中的3.9%左右, 共有7家; 在列出的462件成果中, 涉及对外政策的有19件, 占4.1%; 在这些智库完成的2726项研究成果中(截止到2012年12月), 国际关系及外交安全领域的成果只有21项, 占总数的1.0%不到<sup>[1]</sup>。在美国宾夕法尼亚大学2018年1月发布的“全球智库报告”中, 日本国际问题研究所仅名列

全球顶级智库第14位, 防卫研究所、世界和平研究所、东京财团等知名的日本外交安保政策智库甚至未能进入榜单。所以, 就表象而言, 在事关国家安全保障的决策体系中, “日本智库”的影响和作用似乎存在着先天不足、发育不全的欠缺, 远不能与被誉为“第五种权力”的美国智库相提并论。究其原因, 主要是因为: 在日本, 外交和安保政策的制定权向来主要掌握在精英官僚层(既所谓的“行政国家”体制)和部分政治家(即所谓的“国防族”议员)手里; 而日美同盟基轴路线又使得安保政策的“讨论余地”和“作为空间”殊为狭小。一句话, 与日本发达国家的身份相比, 智库在这方面的活动空间和作用受到了很大限制, 处于欠发达的水平。

收稿日期: 2018-06-10

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”(17AGJ009)

作者简介: 吴怀中(1970—), 男, 江苏南京人, 法学博士, 中国社会科学院日本研究所研究员, 主要从事日本政治外交与安全研究。

<sup>①</sup> 例如, 美国有兰德公司、国际与战略研究中心、布鲁金斯学会、对外关系委员会、卡内基国际和平基金会、传统基金会等民间智库, 中国有军事科学院、国防大学、各军兵种的研究单位, 广义上还有社会科学院系统、现代国际关系研究院、中国国际问题研究院等机构。

然而,这不代表安保政策智库就不具有一定的作用和影响力。事实是,如果采用广义智库的概念,即把在日本政策制定过程中起到重要作用的专家咨询会议(恳谈会和审议会等)——一种“另类日本型”的“积智”形态算在内,那么智库在日本安保决策中无疑具有独特的地位和影响力<sup>①</sup>。个中原因也很简单:上述两点“制约因素”出现了松动趋向。首先,官僚精英的决策垄断权受到包括行政改革和政治主导等在内的各种挑战,而且在复杂的新形势下,日本的安保决策敏感而多歧,容易引发政治震动。这就导致权力精英们需要智库开展研究、协商和宣传来增强社会交流和大众联系,以便为政策出台形成一个符合各方共同利益的基本理念或共识铺垫。其次,“政治大国”路线必然导致日本谋求在国际事务中发挥更多更重要的作用,需处理更复杂和更多元的国际国内安全议题——包括如何在国际上发挥更重要的安全义务、在国内松绑和解禁各种安全束缚、以及建立何种对外安全关系等<sup>②</sup>。与这种内外形势的变化和要求相匹配,智库在日本安保政策领域的“身形”也日显活跃和壮大。这一点,仅通过日本各级各类智库近年发布的众多献策报告及其所动员的知识精英阵容,就可以看出一斑<sup>③</sup>。

## 一、日本“安保智库”的种类和特点

在日本安全防卫领域具有一定影响力的智库,大致可以划分为以下四大种类:内阁或省厅下设的官方研究机构、半(准)官方的专业安保思想库、大型公司和企业等经济单位附属的民间调研机构、为政府特定议题提供政策建议的各种临时咨询委员会或小组。除此之外,日本各大学也有一些附属的相关研究所,但其业绩和影响力微乎其微,远远不能和美国以及中国的同类研究机构相提并论,故而在此省略不论。

同时,通观四种智库的运作方式,还可以很明显地发现日本智库在安保问题上“寓智于民”“广揽外聘”的共同特点:无论是官方或半官方智库还是民间智库,无论是大型智库还是中小型智库,它们本身的专业力量并不足够应付献智献策的任务,其提交和发布的大型战略报告或政策建议,或多或少地几乎都要动员社会力量和外聘民间学者专家。因而,日本知名外交安保专家学者,多被网罗进各种智库网络中,作为“库存”分子因素发挥作用<sup>④</sup>。这可以算是“日本型安保智库”的一大公约数特点。在此之下,四类智库各自的具体特点则是:

(1) 内阁或省厅下设的官方研究机构,主要是政府相关职能部门的固定“思想库”和“智囊团”,具有日常连续的、固定渠道的影响力。这类机构有:防卫研究所、国际问题研究所(部分涉及安保领域)。这些机构的领导层一般直接有防卫省(厅)和外务省的高级官僚担任,如防卫研究所的近几年所长均是由防卫省的高级官僚下放而来,一些研究人员和工作人员则是从相关省厅直接派任而来,有些也有机会从研究所上调到省厅机关<sup>⑤</sup>。另外,广义上讲,这类智库也可以包括综合开发研究机构、经济产业研究所等,因为这些机构在必要的时机和个别的场合也会提出自己对日本安保问题的看法。

(2) 半(准)官方的安保专业思想库,大部分经费来自于国家预算或政府资助,领导层有退休的国家领导人、高级官僚或商界大佬担任,部分研究人员由官厅的官僚直接转任或定期轮岗充任。这一类型智库“受到政府职能部门或者日本各政党的重视”,“在日本政府相关领域的政策制定中产生了较大的影响”<sup>[2]</sup>,其中比较知名的有:世界和平研究所、和平与安全保障研究所等。众所周知的是,世界和平研究所是中曾根康弘担任首相时一手创办的,目前他也还在担任会长,理事长则有防卫省次官佐藤谦担任,其为数不多的专职研究人员也往往

① 检索 CNKI 可知,在中国国内,吴寄南、刘少东、朱猛、王屏、张勇、王梦雪等学者都曾发表过有关日本智库的学术论文,但主要聚焦外交政策,专门研究日本安保政策智库的论文几近为零。

② 事实上,美国近年也是希望日本能有更大的对外安全作为。

③ 据笔者初步统计,进入 21 世纪以来,此类较有影响力的报告,至少不下 60 部。

④ 当然,这一特点最典型地还是反映在第四种类智库及其特点中。

⑤ 例如,笔者熟悉的道下德成,就是典型案例,道下曾在防卫厅防卫政策局任职,后调至防卫研究所任职。

是由外务和防卫等相关省厅借调而来<sup>①</sup>。而和平与安全保障研究所，其理事长或所长几乎一直由退任的防卫大学校长担任，如首任理事长猪木正道、现任理事长西原正等。

(3) 大财团和企业等经济单位附属的民间调研机构，过去除了野村综合研究所之类的巨型智库有能力提出诸如“综合安保战略”等政策建议报告外，单纯的民间智库一般只专注于研究和分析日本的经济社会事务，对国家安全保障政策形成发挥的影响力很是有限。这一现象，几乎一直持续到20世纪90年代中后期。然而，进入21世纪之后，情况发生了如下两大变化。首先，像东京财团、日本国际论坛、日本海洋政策研究财团、日本战略论坛、冈崎研究所等民间智库开始积极针对日本外交和安全问题发表自己的意见，通过献策报告、网络挂载、媒体广告等途径施加自己的影响。其次，经济团体联合会、经济同友会等各大经济产业团体联合会下属的调查研究组织，例如，经团联下属的“21世纪政策委员会”，关西经济同友会下属的“安全保障委员会”等，在重大安全保障问题上，或在日本政府行将制定、出台重大相关政策时，也会代表经济产业界发声提议，寻求发挥相应的影响力，以保护业界的利益。

通常可以看到的是，他们的意见倾向往往是代表保守亲美政治势力的。这是因为，日本安全军事领域的政策制定由保守集团控制——他们一直试图调整和“松绑”这些政策，同时这些领域在内很受“产军复合集团”的操控和左右，在外则受到美国方面的严密控制和影响。

(4) 为政府特定议题提供政策建议的各种临时咨询机构或小组，主要是首相或防卫大臣、外务大臣直属的各种专家咨询委员会或工作组，在有关安保问题的重大决策上具有重要的影响力。根据日本的决策机制特性，该类临时机构，在遇到追求“政治主导”的领导人时，往往具有很大的作用。因而

也可以说，在日本政府决策重大的安保方针时，此种形式的“另类智库”或智囊团所起的临时作用是相当显著的。例如，在迄今为止的日本五个防卫大纲制定过程中，当时的首相或防卫厅长官设立的私人咨询机关（顾问小组）都被认为发挥了较大的指导作用，它们分别是：原防卫厅长官坂田道太于1974年设立的“思考防卫之会”、1994年细川首相设立的“日本防卫问题恳谈会”、2004年小泉首相设立的“安全保障和防卫力量恳谈会”、2009年鸠山首相设立的“新时代安全保障和防卫力量恳谈会”、2013年安倍首相设立的“安全保障和防卫力量恳谈会”。此外，1980年，大平首相的私人咨询机构“综合安全保障研究小组”、安倍第二次当政时于2014年恢复设立的“关于重新构筑安保法制基础的恳谈会”等，也对规划和影响国家的安保路线及政策起到了较大的作用<sup>②</sup>。

## 二、智库影响日本安保决策的途径

一般认为，美国的外交安全决策回路往往是从智库和学界提议，经过媒体讨论和发酵，再到引起国会关注甚至介入，最后到总统及高级行政部门决策和执行。中国智库在这方面的影响形式主要体现在：提交咨询和献策报告、举行政策讲座和个人建言、积极影响媒体及公众等。与中美这些典型的作用途径相比，智库对日本安保决策的影响途径主要有以下三种：

1. 自下而上的形式。在日本，两大势力集团具体主导安全防务政策：首先是防务或部分外务官僚，其次是“国防族”议员和政客。各级各类智库的政策建议一般只有通过这两大渠道才能发挥影响和作用<sup>③</sup>。也就是说，在日常政治生活中，大部分建议，只有被这两大势力集团吸收或采用，才能上升到政治日程表或决策层面。比较而言，官方智库

<sup>①</sup> 例如，笔者熟识的星山隆研究员（当时），原来在日本外务省亚大局任职，后借调世界和平研究所任高级研究员，现任驻外总领事。

<sup>②</sup> 也有意见认为，日本型的智库广义上也可以包括日本政党及议员组成的各类外交安全领域的松散的“联合协商组织”。例如，2001年11月，167位年轻保守党的议员组成了超越党派界限的“确立新世纪安保体制年轻议员之会”，石破茂和前原诚司领导，包括议会将近四分之一的议员。诸如此类的议员组织实际上对日本的外交安全政策制定发挥了很大的影响作用。但笔者认为，智库的定义和外延不宜无限扩大，议员联合实际上是一种压力集团和政治组合，即便将世界范围内通行的智库标准扩大若干倍，也很难包含这种议员之间的政治联合。

<sup>③</sup> 包括固定和非固定形式，前者有防卫研究所等，后者有各种专家恳谈会等。

更具备有利条件与官僚或政客进行直接的政策沟通,并经常可以接受政府的委托来开展针对性的研究,所以,在与政策接触和提供咨询方面具有得天独厚的“组织背景”和“固定渠道”。不过,民间智库为了发挥影响力,也会不遗余力地利用各种机会来寻求接触、游说和影响政府部门的政治议程和决策过程。概括起来,这种自下而上的形式主要有以下几种途径。

(1) 提供和灌输政策理念。为达此目的,智库会努力将自己的建议报告通过各种途径送达政策制定者——向政治家和高级官僚等核心决策圈传递信息。诸如日本国际论坛和东京财团等对安保政策领域颇为关注的智库,都会将自己的主要献策报告递交给有关上层。例如,日本国际论坛理事长伊藤宪一,2012年1月20日将政策提言《扩张的中国与日本的应对》面交野田首相<sup>①</sup>,2014年8月5日将该论坛近年一直青睐有加的“积极和平主义”议题研究成果《积极和平主义与日本的方向》报告面交安倍首相<sup>[3]</sup>。近期的例子则有,笹川和平财团会长田中伸男2018年7月26日亲赴防卫省,将《为了印度洋地区安全保障的日美澳印四国委员会政策提言》面交小野寺防卫大臣<sup>[4]</sup>。

(2) 参与政府政策咨询,接受政府委托进行安保领域的专项课题研究。或者,主动选择政府急需的课题进行调查研究,提出解决问题的办法,为政府决策提供备选方案。前者可以从防卫研究所、和平与安全保障研究所等智库的成果史中得到印证,后者集中体现在2009年民主党上台、2012年安倍二次上台后有关国家安全政策和日美同盟走向等的建言报告中。

(3) 经常或定期邀请高层政治人物或官僚出席相关研讨会和论坛,或请其听取报告、发表意见,或请其列席演讲和集会,以做到双方交换观点和相互影响。日本官方或半官方、民间的智库都积极通过这种途径与高层要人保持靠拢。例如,防卫研究所牵头的“防卫战略研究会议”、东京财团下设的“安全保障研究项目”、世界和平研究所组织的“防

卫与安全保障”及“海洋安全保障”事业、笹川和平财团(含海洋政策财团)附属的“安全保障事业小组”及“海洋安全研究”等组织的系列研讨活动中,几乎都有“防卫族”政治家、外务防卫部门高官等参加<sup>②</sup>。

(4) 积极参加官方事务,例如,出席国会外交国防委员会或政府的相关听证会等。实际上,日本的国会和安全防卫部门也往往愿意找与其理念相同或相近的智库来发表意见,左右视听。例如,查询日本国会的议事记录可知,冈崎久彦、北冈伸一、田中明彦、西原正、伊藤宪一等广义上的智库专家都在这种场合出现过。

2. 自上而下的形式。日本政治社会的特性是纵向分割、条块决策,各个官厅和利益集团往往只考虑自己的利益,精英官僚普遍拥有较大的政策制定权,执政党在决策时往往只是照准官厅提出的方案。所以,一些强势领导人或锐意推进改革的政治家为了打破这种“日常性的”政策垄断和决策分割,在面临外交和安保等重要领域的重大决策时,往往要以“政治主导”的形式设立综合的、跨界的咨询专家委员会,来广泛吸纳各行各业的声音,照顾各阶层和势力集团的利益。这些临时咨询会议的报告一般直接交给首相本人,供首相在自上而下主导决策时作为重要的参考材料。这也就意味着,在日本制定重要安全政策时,由首相或内阁召集的咨询委员会或工作小组这个“超级平台”往往具有显著的影响力和重要性。这种形式,与上述日本安保智库的第四种类及其特点是基本对应的。

其典型案例就是在细川、小泉、鸠山、安倍内阁时期,四个首相咨询机构在制定《防卫计划大纲》时发挥的广泛作用(参见表1)。除此之外,还有前述大平内阁为制定“综合安保战略”而成立的研究小组,中曾根担任首相时于1983年设立的“和平问题研究会”,2000年小渊首相设立的“21世纪日本的构想恳谈会”<sup>③</sup>,2001年小泉首相设立的“对外关系工作组”、前述2014年安倍首相设立

① 这份报告书有安倍晋三等多位政要和名人签名联署。参见日本国际フォーラム。膨張する中国と日本の対応 [EB/OL]. [2012-1-20]. [https://www.jfir.or.jp/j/activities/pr/article/opinion\\_advertisement35.pdf](https://www.jfir.or.jp/j/activities/pr/article/opinion_advertisement35.pdf).

② 例如,前者有:前原诚司、石破茂、长岛昭久等防卫族议员,后者有田中均、别所浩郎、谷内正太郎、藪中三十二、西正典、高见泽将林、德地秀士等次官级官僚。

③ 其提交的政策报告《日本的新天地就在日本之中——以自立和协治开创新世纪》,第六部分《世界中的日本》是关于外交安保问题的。

的“关于重新构筑安保法制基础的恳谈会”等，都在当时名振一时，具有很大的影响力。

3. 平面形式——政策鼓吹与宣传推介。当代的智库一般都会通过大众传媒及一切宣传手段，以举办会议和论坛、投放意见广告、发表时评文章、发布大型战略报告或政策建议、对外交流（推动第二轨道外交或合作研究等）的形式及途径，来推介其主张和进行观念引导，通过发挥广泛的社会影响，来间接影响官方政策的制定。较之欧美智库，日本安保政策智库之所以要结成更高密度的社会网络，是因为“在很大程度上是由于其自身的发展程度、能获取的资源数量都更为有限”<sup>[5]</sup>。概括起来，其中影响力较大的途径主要有以下几种：

（1）举行各种研讨会、论坛和会议等，邀请专家学者、社会精英和各界名流参加。例如，著名学者北冈伸一、田中明彦、五百旗头真、西原正、白石隆、中西宽、添谷芳秀等就是这些场合的知名常客。通过这种社会共同活动，扩大了社会影响力和认知，间接构筑了政策的支持基础。这类会议，尤其每逢重要政策出台前后、重大安保纪念节日之际，例如日美安保条约的逢十周年纪念、安保法的制定和通过等<sup>①</sup>，多有举行。

（2）发布大型战略报告或政策建议。针对重大安全议题提出专项献策报告，越来越成为智库影响日本安全决策的重要形式。这种报告，一般是众多高手集体合作的结晶，往往一出笼就受到国内外的广泛关注，因而具有较大的影响力<sup>②</sup>。

（3）通过大众传媒尤其主流媒体扩大影响、制造舆论。其形式有：刊登“意见广告”，例如日本国际论坛分别于2009年10月23日、2014年8月6日在《读卖新闻》等全国三大报纸刊登关于“积

极和平主义与日美同盟”和“积极和平主义与日本的方向”的意见广告，前者为了牵制鸠山内阁的安保决策“向左转”，后者为积极宣传其一贯主张的积极和平主义等安全理念。此外，还有接受采访、发表评论、举办吹风会等。这些活动，包括具有强烈视听觉效果的影视媒体宣传，通过引发全民关注，形成有利于智库理念被决策层采纳的公众舆论，从而间接影响日本的安保政策制定。

（4）出版书刊、政策简报、资讯报告或普及类读物，宣传安保理念。防卫研究所的《东亚战略概观》《中国安全报告》和《简报通信》、和平与安全保障研究所的《亚洲安全保障》等为其中知名品牌，国际问题研究所的《国际问题》、外务省资助出版的《外交论坛》和《外交》杂志，也会刊载有关安全问题的某些重要文章。

（5）举办各种讲座和培训班等。例如，防卫研究所为防卫省和自卫队中低级官员定期举行培训班，和平与安全保障研究所连续举行的“安全保障奖学计划”已培养出了一批知名中坚专家——添谷芳秀、中西宽、村井友秀、村田晃嗣、梅本哲也、岩间阳子、星野俊也、细谷雄一等。这些措施扩展了国家安保政策制定所需的人才基础。

以上三种主要的途径中，第一种虽然显而易见是“通行的”和“常规的”，但出于众所周知的原因，要从学术角度解明其真正的内幕和过程，确是比较困难。鉴于此，文章结合日本的国情特点，主要着眼于探究第二种影响途径的智库在日本安保决策中的作用和影响。实际上，第二种是日本独特的并且发挥明显作用的另类智库，也是已知作用最大的一种。

① 国际问题研究所. 日本の戦後70年と積極的平和主義. [2015-03]. [https://www2.jiia.or.jp/pdf/forum/150227jpn\\_postwar\\_japan\\_70y\\_sympo.pdf](https://www2.jiia.or.jp/pdf/forum/150227jpn_postwar_japan_70y_sympo.pdf). 此外，例如，笹川平和財団「日米安全保障研究会」从2013年到2016年连续举行大型日美研讨会，并在2016年形成最终报告，会议代表受到安倍首相的接见，参见：[https://www.spf.org/topics/topics\\_21034.html](https://www.spf.org/topics/topics_21034.html).

② 例如，10多年来被认为颇具影响的政策报告就有：日本国际论坛发布的《第26政策提言：新型威胁与日本的安全保障》（2005）、《积极和平主义与日美同盟的应有状态》（2009）、《积极和平主义与日本的方向》（2014），防卫研究所每年发布的《中国军力报告》、其附属“防卫战略研究会议”发布的《年度战略报告》，国际问题研究所发布的《日美关系今后的展开与日本外交》（2010）、《全球公域与日美同盟新课题》（2015）、《印太法治课题与海洋安全保障》（2016-2017），东京财团研究部安保项目组发布的《新日本的安全保障战略——多层协调的安保战略》（2008）、《日本的对中安全保障战略》（2011）、与美国“新美国安全中心”合作完成的《日美同盟与自由开放的国际秩序》（2011）、发布的《海洋安全保障与平时的集体自卫权》（2013），笹川和平财团发布的其安保研究会最终报告《力量与原则》（2016、与美国“战略与国际问题研究中心”联合研究）、《为了印度洋地区安全保障的日美澳印四国委员会政策提言》（2018）。

### 三、另类日本型智库——临时专家 咨询机构的影响力

日本奠定经济大国地位后，其安全战略也呈现“大国化”和“自主化”趋向。从20世纪70年代开始，在安全防卫领域具有变革志向的领导人，纷纷设立首相私人咨询机构（参见表1），以使其提

出符合“时代潮流”和凝聚国内共识的安全战略建议。这些建议后来都不同程度地被反映或吸收到国家政策中去。这些高级咨询机构，可称之为“另类日本型”安保智库，在日本安保决策史中发挥了重要的作用。下面就以“综合安全保障战略”和二战后日本首个《防卫计划大纲》的制定及出台为例，来具体分析首相咨询机构及其建议书的影响<sup>①</sup>。

表1 首相（内阁）级别的安保政策咨询委员会（顾问小组）

设立者	设立年份	委员会/小组名称	政策报告名称及出台时间
大平正芳	1979年	综合安全保障研究小组	《综合安全保障战略》，1980年
中曾根康弘	1983年	和平问题研究会	《国际国家日本的综合安全保障政策》，1984年
细川护熙	1994年	日本防卫问题恳谈会	《日本安全保障及防卫力量的发展方向》，即《樋口报告》，1994年
小泉纯一郎	2004年	安全保障与防卫力量恳谈会	《面向未来的安全保障与防卫力量构想》，即《荒木报告》，2004年
安倍晋三	2007年	关于重新构筑安保法制基础的恳谈会	《关于重新构筑安保法制基础的恳谈会报告书》，2008年
麻生太郎	2008年	安全保障与防卫力量恳谈会	《安全保障与防卫力量恳谈会报告书》，2009年
鸠山由纪夫	2009年	新时代安全保障与防卫力量恳谈会	《新时代日本安全保障与防卫力量的将来构想》，2010年
安倍晋三	2013年	安全保障与防卫力量恳谈会	《安全保障与防卫力量恳谈会报告书》，2013年
安倍晋三	2014年	关于重新构筑安保法制基础的恳谈会（新）	《关于重新构筑安保法制基础的恳谈会报告书（新）》，2014年

#### （一）案例研究一：“综合安保研究小组”与综合安保战略

综合安全保障战略是日本政府在20世纪70年代末国际局势加剧动荡的背景下开始提出的。当时，日本战略派在对国际形势的研判中，开始深刻关注美国世界霸权的衰落、苏联威胁的增大以及两次石油危机对日本的冲击。这些形势使他们对日本的国家安全有了新的感受，增大了对能源安全、粮食安全、资源安全等经济安全问题的担忧，认识到安全保障已不可能仅仅以军事安全为中心，而应该建立包括经济在内的综合安全保障体系，以增强国

家抵御各种威胁的能力。

在这一历史背景下，“综合安全保障战略”应运而生。从20世纪70年代后期到80年代初期，围绕“综合安全保障”，日本政界和学术界展开了各种讨论。例如，1977年12月，野村综合研究所公布了《国际环境的变化与日本的应对——对21世纪的建议》报告，首次提出了“综合安全保障”的概念，开始从理论上为日本的安全防卫寻找新的方向。1979年大平正芳执政后，这一理论开始为官方所接受。1979年4月，大平正芳倡议组织了由200多名知名学者、工商界代表人物和政府官僚

<sup>①</sup> 广义上，小渊惠三首相在任时于2000年设立的私人咨询机关“21世纪日本的构想恳谈会”提交的报告书《日本的新天地就在日本之中——以自立和协商开创新世纪》中（第六部分《世界中的日本》是关于外交安保的），以及小泉纯一郎首相在任时于2002年设立的私人咨询机关“对外关系工作组”提交的报告书《21世纪日本外交基本战略》中，也部分含有涉及国家安全保障的部分。但这部分内容总体上属于“外交智库”部分探讨的内容，故本文在此加以割爱。另外，拥有不逊于首相咨询机构影响力的大臣级咨询机构在日本也并不鲜见，例如坂田道太防卫厅长官在任时的“思考日本防卫之会”，福田康夫官房长官在任时的私人咨询机构“国际和平合作恳谈会”（2002年曾向小泉首相提交的有关“PKO”的报告书被认为具有很大的代表性意义）。

组成的“日本政策研究会”，内分9个小组，围绕着日本战略选择这一主题，进行了空前规模的政策研讨。这种研讨从一个侧面反映了日本在经历了战后三十余年的发展和70年代的国际体制的震荡之后，意欲对战后的基本战略进行重大调整的政策决心。

在研究会之下，大平正芳委托猪木正道（议长）、高坂正尧等20多位专家学者及政府官员组成了“综合安保研究小组”<sup>①</sup>，以全面研究综合安保战略。研究小组按照大平提出的框架，经过一年多的研究讨论，于1980年7月向日本政府提交了一份由高坂正尧主笔的《综合安全保障战略》报告，这是日本第一份全面系统阐述综合安保战略并反映官方观点的文件。文件认为，对日本安全构成威胁的因素不仅是军事侵略，还可能包括资源、能源、粮食供应的不稳定、社会动乱以及自然灾害等综合性因素，因此日本在适度发展防卫力量的同时，还应重视非军事因素，运用经济、政治、外交及文化、科学技术等手段，综合地对付来自国内外的威胁。同时，日本还应联合世界上具有共同战略利益的国家，如加强与欧美的合作与协调，构筑“环太平洋联盟”，共同维持世界的和平与稳定<sup>[6]</sup>。正如后人评论的那样：“该报告虽然当时并没有成为政府的正式计划，其中的构想也并没有全部实现，但没有一部报告书可以像它那样明确提示出日本20世纪70年代末80年代初的安保课题和方法论”<sup>[7]278</sup>。

1980年7月，铃木内阁成立后，继承了综合安保构想，并为之下定了明确的定义：“所谓综合安保政策，就是对可能给我国生存基础以严重影响之各种类型的威胁，通过外交、国防、经济等政策的综合运用，妥善地防患于未然，以维护国家生存并

防止发生大的社会动乱。”<sup>[8]</sup>铃木内阁还组成专门班子，就综合安保机构的组成问题进行了研究。为统筹实现这一战略，1980年12月，日本内阁会议决定正式成立“综合安全保障会议”。该会议的设立，标志着综合安保理论及其政策正式上升为日本国家安全战略，并得到了制度性落实。1981年1月，铃木在日本第94届国会上发表施政演说，明确了推行综合安全保障政策的方针。

中曾根上台后，于1983年8月成立了由学界、财界和政界的著名人士组成的“和平问题研究会”充当自己的智库，研究会的领衔人物为高坂正尧<sup>②</sup>。该研究会在大平内阁研究的基础上，进一步从防卫、经济、外交等领域，对综合安全保障战略开展了新一轮的研究。1984年12月，研究会向中曾根首相提交了《国际国家日本的综合安保政策》报告（以下称“报告”）。

报告在理论上延续了大平内阁的综合安保战略研究成果，在具体政策上则体现了中曾根的意图，使日本的安全政策呈现出了显著的大国化特征，主张应当从政治、经济、军事、外交等广泛的领域建构高度综合的开放的防卫框架。报告认为，当今时代世界政治、经济一体化的趋势空前高涨，日本必须摒弃“一国和平”的构想，打破战后政治的种种“禁忌”，积极承担国际政治与安全责任，努力做出与自身经济实力相对应的、大国的国际安全贡献。日本重新思考包括构筑和平在内的综合安全保障政策的基本理由，就是为了适应变化而寻找正确的政策<sup>③</sup>。

由大平内阁首倡、铃木内阁继承、中曾根内阁完善的综合安保战略，虽各有侧重，但总体上体现了战后日本安全政策的重大变化，一方面具有应对苏联对外扩张的性质，另一方面也体现出了明显的

① 小组的成员（即政策研究员）有：猪木正道（原防卫大学校长、和平与安全保障研究所理事长）、饭田经夫（名古屋大学教授）、高坂正尧（京都大学教授）、佐藤藤三郎（东京大学教授）、江藤纯（东京工业大学教授）、木村汎（北海道大学教授）、中岛岭雄（东京外大教授）、渡部升一（上智大学教授）、佐濑昌盛（防卫大学教授）、曾野绫子（作家）、佐佐淳行（防卫厅人事教育局局长）、渡边幸治（外务省大臣官房审议官）、久世尧（自治省大臣官房审议官）、棚桥泰（运输省大臣官房审议官）、大须敏生（大藏省国际金融局国际机构课课长）、木下博生（通产省大臣官房秘书课课长）、鸿巢健治（农林省大臣官房计划课课长）等。

② 即大平内阁《综合安保战略》报告的主笔。研究会的主要成员还包括：阿拉伯石油株式会社董事长大慈弥嘉久、扶桑社董事长佐藤欣子、时事通信社顾问佐藤达郎、临时行政改革推进委员会审议委员濑岛龙三、东京证券交易所理事长竹内道雄、国际大学理事长中山素平、青山学院大学教授中山贺博、农业政策研究中心粮食政策研究所所长井木正吉、日本钢铁产业·工人联合会最高顾问宫田义二、核动力委员会会长向坊隆。

③ 和平問題研究会，国際国家日本の総合安全保障政策，1984：23—24。

主动性。它标志着日本不再仅从一国范围内被动地考虑安全保障问题,而是从更大范围内主动地思考本国安全保障及促进国际安全环境变化的问题。可以说,历经这三届内阁的探讨与实践,日本确立了与20世纪80年代形势相适应的安全战略。

## (二) 案例研究二: 专家咨询小组与防卫大纲制定

日本政府从制定首份防卫计划大纲开始,就以成立专家咨询机构并使其起草政策报告的形式,来对大纲的性质和内容等进行总体规划和设计。专家

小组和其报告书的影响和作用是很大的。这一点,正如日本知名防卫研究学者佐道明广所揭示的:“在防卫政策更新时,成立恳谈会之类的组织并发布报告,然后以此为基础考虑并制定防卫大纲——这种形式的决策流程实际是存在的。从这个意义上讲,学者不单发挥评论作用,而且在政府制定具体政策时,也是和政治紧密相关的”<sup>[9]</sup>。从表2可以看出,专家咨询小组及其报告与日本防卫政策调整的关系。

表2 三份报告书与日本防卫政策决策总体关系

	“考虑防卫之会”报告书 (1975年)	樋口报告 (1994年)	荒木报告 (2004年)
与(基本)防卫政策的关系	防卫计划大纲 (1976) 和平时期的防卫力量、基础防卫力量构想	防卫计划大纲 (1995) 日美同盟、自助努力、多边合作	防卫计划大纲 (2004) 自助努力、日美同盟、国际合作
与日美防卫合作	旧“日美防卫合作指针”(1978)、保卫海上航线 (1981)、制定共同应对有事计划 (1981)、解禁对美提供武器技术 (1983)	新“日美防卫合作指针”(1997)、日美安保共同宣言 (1996)、缔结 ACSA (1996、1999年分别修改)、“指针”相关法案 (1999—2000)	SCC 多次磋商文件 (2005.10)、伊拉克特别措施法 (2003)
报告与对华防卫政策	几乎没有正面涉及,没有明显影响	提及台湾海峡形势的不安定性是亚太安全环境没有根本好转的原因之一,但1995年“大纲”顾及中国的反应,对此没有加以表述和体现	具体指出台湾海峡的不安定性是对日本的威胁,在2004年“大纲”中被具体表述为“对中国的军事现代化和海洋发展动向,今后有必要加以关注”

以下选取二战后“考虑防卫之会”及其报告书的形成和出台为案例,来具体考察另类日本型安保智库与重要政策形成之间的关联。

1974年12月,日本的三木内阁诞生,坂田道太出任防卫厅长官。坂田认为“防卫问题如果不能得到国民的理解、支持、合作,即使具有怎样精干的自卫队,具有怎样先进的装备,也不能发挥作用。所以在日本的防卫和安全保障问题上,一定要形成国民的一致意见”<sup>①</sup>。凑巧的是,坂田道太的政策思维模式与其所要处理的课题之间形成了某种契合,因为他出任后所面临的最紧迫的问题,就是

消除中曾根“自主防卫论”对国内外政治的消极影响,平息国内因安全政策争论而出现的去分歧,在国家安全问题上形成某种国民共识。

为了争取日本国民对安全问题的理解,坂田道太采取了一系列措施。1975年4月,坂田道太组织了由民间人士构成的“思考防卫之会”,以广泛听取民间人士对防卫问题的看法。该研究会的成员包括牛场信彦、高坂正尧等11人<sup>②</sup>。经过研讨,该研究会向坂田提出了《对我国防卫的思考》报告。其中一个重要的观点就是如果要在防卫问题上

① 大嶽秀夫. 日本の防衛と国内政治.

② 成员具体为:牛场信彦(驻美前大使、外务省顾问)、金森久雄(日本经济研究中心理事长)、佐伯喜一(野村综合研究所所长)、高坂正尧(京都大学教授)、荒井勇(中小企业金融公库副总裁)、荒垣秀雄(评论家)、角田房子(女性评论家)、绪方研二(日本电话公司专务理事)、平泽和重(评论家、NHK评论员)、河野义克(东京市政调查会理事长)等11人。



使国民的认识取得一致，就必须综合考虑日本国民的感情、国家环境、日本的特殊国情等，以确定“和平时期日本防卫力量的规模”。该报告随后公开出版发行，按照坂田的指示，不仅发至自卫队高级军官手中，同时还大量发送至社会各界。坂田的这些措施，一方面是为了通过舆论工作消除“自主防卫论”造成的国内政治分歧，同时也在为制定新的防卫政策进行政治动员。

该报告对防卫政策的重要影响，是认可“和平时期的防卫力量”方针，实际上为日本首个防卫计划大纲的形成定下了基调。所谓和平时期的防卫力量，实际是1973年3月由当时的防卫厅防卫局长久保卓也在众议院预算委员会的审议会上提出的，主张应从西方共同防卫的“统一军力”构想出发，继续坚持以日美安保体制为核心的防卫构想，军事力量的总体规模大体保持在“四次防”后的水平，军费开支努力控制在GNP的1%以内。1975年7月，升任防卫厅防卫次官的久保对外表示“如果从规模的角度对我国的防卫力量进行说明是十分困难的。应该说，不大不小地维持现状为好”。关于防卫力量的标准，久保认为，应该以高坂正尧在“思考防卫之会”提出的“抗拒力量”为标准。也就是说，自卫队应具有的防卫力量，不是“彻底击溃敌国进攻的能力”，而是“抗拒速决战”，“努力不让敌国自由行动、不屈服于敌国意志”的一种能力<sup>[7]256-260</sup>。

日本防卫厅首脑的上述言论，实际上是在向外界透露，日本将根据“和平时期的防卫力量”来制定长期防卫政策即防卫大纲，这种和平时期的防卫力量构想，实际是对“自主防卫论”的否定。因此，它曾引起防卫厅内部职业军人的激烈反对，但这遭到了坂田的强势压制。1975年10月，日本防卫厅以“长官裁决”的方式，决定了新的防卫方针，形成了以“和平时期的防卫力量”为标准的政策原则。翌年10月，三木内阁过了日本二战后第一个《防卫计划大纲》。大纲的核心内容是“基础防卫力量构想”，很明显，它的突出特征是对军事力量规模进行限制。大纲的设计者久保亦公开承认，基础防卫力量构想不是以“自主防卫论”的“必要防卫力量”为基准，而是以和平时期应保持的防卫力量为标准，应避免规模上的过度扩张。

可见，“思考防卫之会”及其政策报告，以提

出“和平时期的防卫力量”构想并间接提示“基础防卫力量构想”的形式，“为日本首个防卫大纲定下基调并打开了绿灯，从而发挥了重要影响。该会的主要成员是猪木正道和高坂正尧，高坂则发挥了核心作用”<sup>[9]73</sup>。

## 结 语

由于体制、资金和习惯等种种限制，日本智库在国家政策制定中的作用，仍然没有达到与其应有地位相匹配的程度，包括安保政策智库在内，整体上是持续萎缩而不是繁荣发展的景象。意识到此危机，日本官民各界也在争取加以改善。例如，2012年，受外务省支助和委托，以日本国际公共政策研究中心理事长田中直毅为主席的“外交与安保智库问题有识之士恳谈会”，就向日本外务大臣提交了呼吁发展具有国际竞争力的“日本式智库”的建议报告<sup>[10]</sup>。而各级各类的安保智库，也通过自下而上、自上而下以及平面对流的各种形式，努力扩大对外影响力，争取更多介入政策制定过程。其中，另类日本型安保智库——高级专家咨询机构及其成果报告，正如案例分析所示，通过规范方向、设定框架、提供概念、引导舆论等，对国家安全防卫政策的制定发挥了重要的作用。

同时，需要注意的是，在“总体保守化”背景下，日本安保智库的研究内容和政治立场，也具有明显的价值观和政策倾向，加强日美同盟、国防“正常化”以及整军经武、应对中国崛起等，往往成为公约数议题和见解，此实有替政府背书、造势之嫌。尤其是2012年安倍二次上台执政以来，这一趋向更为明显。一些右翼保守学者与智库“在军事和战略上仍然对中国疑虑重重，强调应采取措施加以防范”<sup>[11]</sup>，不断发表强硬、偏狭言论，鼓动政府制定“防华”“制华”策略，恶化了日本的对华政策及舆论环境，干扰了两国关系的顺利发展。在中日谋求稳定及改善关系的当下，这对中国如何更好地开展对日智库交流，从而影响日本的话语环境和决策分析，进一步提出了现实的挑战。

## [参 考 文 献]

[1]総合研究開発機構.シンクタンク2014の調査結果の概要[EB/OL](2014-03)[2018-05-06].<http://www.>

- nira.or.jp/pdf/tt2014\_gaiyo.pdf.
- [2]刘双喜. 战后日本智库的发展及其启示[J]. 日本问题研究, 2017(1):59.
- [3]日本国際フォーラム. 第37政策提言「積極的平和主義と日本の方向」[EB/OL]. (2014-08-05)[2018-05-06]. <https://www.jfir.or.jp/j/activities/pr/pdf/37.htm>.
- [4]笹川平和財団. インド洋地域の安全保障のための日米豪印4カ国委員会・政策提言を防衛省に提出[EB/OL]. [2018-7-26]. [https://www.spf.org/spfnews/information/20180803\\_03.html](https://www.spf.org/spfnews/information/20180803_03.html).
- [5]王梦雪. 日本外交政策智库的社会网络分析[J]. 国际观察, 2017(6):60.
- [6]総合安全保障研究グループ. 総合安全保障戦略[R]. 東京:大蔵省印刷, 1980:23-25.
- [7]田中明彦. 安全保障——戦後50年の模索[M]. 東京:読売新聞社, 1997:278.
- [8]大嶽秀夫. 日本の防衛と国内政治[M]. 東京:三一書房, 1983:363.
- [9]佐道明広. 戦後安全保障政策における軍事力の位置づけについて[EB/OL]. (2005-10-31)[2018-05-06]. 佐道明広座談記録——关于军事力量在战后安保政策中的地位. <http://kins.jp/pdf/sado%20akihiro.pdf>.
- [10]外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会. 日本における外交・安全保障関係シンクタンクのあり方について[EB/OL]. (2012-08)[2018-05-06]. [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/8/pdfs/0807\\_06\\_02.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/8/pdfs/0807_06_02.pdf).
- [11]朱利群. 日本智库对中国崛起的研究[J]. 日本问题研究, 2010(2):41.

[责任编辑 孙 丽]

## The Influence of Think Tanks in the Formation of Japanese Security Policy ——And the Role of a Different Type of Japanese Think Tank

WU Huai-zhong

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, BeiJing, 100007, China)

**Abstract:** Japan's security think tank, though limited in its role in policy formulation, still has considerable influence. The think tanks with certain influence in the field of Japanese security and defense can be divided into four categories: official research institutions, quasi-official professional think tanks, research institutions affiliated with economic units, various ad hoc advisory committees or groups. These think tanks influence Japan's security decision-making mainly in three ways: bottom-up, top-down, and plane convection. Generally speaking, the fourth of the four categories of think tanks, different from those in other countries, plays an important role in the formation of important security decisions and documents in Japan, which can be called the "alternative Japanese type" security think tank. In the current era, the research contents and political positions of the Japanese security think tanks, including other types of think tanks, have obvious values and policy tendencies, which pose realistic challenges to the improvement of Sino-Japan relations and China's public diplomacy towards Japan.

**Key words:** Japan; think tank; alternative type; security policy-making; influence