
日美声明下的日本修宪战略

张晓磊

内容提要: 为实现政治、军事大国和正常国家之目的, 日本外交战略与内政上的修宪战略双管齐下, 相互呼应。随着新的日美共同声明的发表, 日本修宪战略的总体框架浮出水面: 一是制定《国民投票法》确立修宪程序, 二是设置宪法审查会推动修宪的实施。日美近两次共同声明与日本修宪进程之间有着本质上的逻辑联系。随着日美同盟的深化, 修宪战略的逐步展开, 日本宪法的修改恐怕不可避免。

关键词: 日美共同声明 修宪战略 国民投票法 宪法审查会

作者简介: 张晓磊, 中国社会科学院日本研究所助理研究员。

中图分类号: D731.3 文献标识码: A

文章编号: 1002-7874 (2012) 03-0021-6

2012年4月30日野田访美之际, 日美发表《面向未来的共同蓝图》^①的共同声明。声明中明确了2010年日本防卫省在《防卫计划大纲》中提出的自卫队动态防卫权, 并以此为目标, 以日美同盟为基础, 确立了自卫队在日本本土之外建立军事基地以及与美军共同训练的诸多举措。以日美共同声明为契机, 日本自卫队的防卫权能, 无论在内容上还是在范围上均达到了野田所谓的一个“新高度”。从迈向政治和军事大国这个意义上看, 日本的外交战略达成了近期的既定目标。与此相呼应, 日本国内为实现正常国家之根本目的, 为自卫队的存在和防卫权能进一步扩大提供法理基础, 在2012年5月3日《日本国宪法》实施65周年之际, 日本在野党自民党、大家党、奋起党三党分别提出了宪法修正草案, 特别是自民党的宪法修正案中着重强调了要明确日本自卫权,

^① 「日米共同声明: 未来に向けた共通のビジョン」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_noda/usa_120429/index.html。

甚至提出了将自卫队改为国防军并常年保持的修宪建议。^①一时间,日本国内修宪呼声再次高涨。至此,日本以实现正常国家为目标的修宪战略^②的总体轮廓浮出水面。

日本的修宪战略,经历了一个相当长时间的确立过程。实际上,自《日本国宪法》颁布实施之后,日本国内修宪与护宪的争议也就开始了。在进入新世纪之前,关于是否修宪的争论只是停留在舆论斗争、政治斗争等非严格的法律层面。2000年1月,随着日本众参两院宪法调查会的设立,关于是否修宪的争论便上升到法律制度运作的层面。2005年4月,日本《众议院宪法调查会报告》出炉,在制度运作上确立了应当修宪这一明确的方向。可以说,这标志着日本修宪战略的确立,日本的修宪进入到具体的法律运作过程。对于日本的修宪战略,具体说来,可以从三个方面加以概括和阐释。

一 制定《国民投票法》,确立修宪程序

为保证修宪的实现,制定一部修宪的相关程序法是日本修宪战略的第一步,也是其基础和前提。尽管《日本国宪法》第96条^③对修宪的程序、主体等做了明确规定,但在规则细化、法律的可操作性上还无法保证修宪战略的真正展开和实施。因此,以确定第96条修宪原则的具体规则为目标,日本众议院于2007年5月18日通过了《日本国修宪程序的相关法》(以下简称《国民投票法》)。鉴于第96条明确的修宪成功的关键在于国民投票的过半数赞成,《国民投票法》主要围绕国民投票的实施、效力、投票的无效诉讼及再投票等关于国民投票的主客体、具体过程和法律救济制度做了详尽的法律设计。

① 「日本国憲法改正草案」、http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/116666.html。

② 笔者认为,所谓日本的修宪战略,是指日本以实现正常国家为目的、以实现宪法修改为主要方针、以具体修宪的法律手段为主要措施的指导日本政治的总体方略。

③ 《日本国宪法》第96条规定:(1)本宪法的修订,必须经各议院全体议员三分之二以上的赞成,由国会倡议,向国民提出,并得其承认。此种承认,必须在特别国民投票或国会规定的选举时进行的投票中,获得半数以上的赞成。(2)宪法的修订在经过前项承认后,天皇立即以国民的名义,作为本宪法的一个组成部分公布之。参见《日本国宪法》,日本国驻华大使馆,2005年,第37页。

尽管日本立法技术发达,《国民投票法》本身的法律设计也比较完善,但在与《日本国宪法》下其他相关法的协调上还是存在着一些问题甚至冲突。为了留出解决这些法律问题和冲突的足够时间,《国民投票法》在法律施行时间上做了延期的规定——在“附则”第一条中规定,本法自公布之日起三年后开始施行。^①

目前有待解决的问题和冲突主要表现在三个方面。

第一,关于主体的资格问题,具体说来是年满18岁还是20岁才可以参加国民投票选举的问题。《国民投票法》第二条规定公民年满18岁即可参加投票,而日本现有的《公职选举法》中有选举权的公民年龄和民法中有关成年人的年龄均为20岁,因此在条文间存在法律上的冲突。《国民投票法》第三条对此作了说明:(1)为了解决18岁至20岁之间主体的投票权问题,对上述条文冲突进行研究并提出必要的法律上的解决办法;(2)在上述解决办法没有提出之前,采用新法就旧法的原则,即暂时适用20岁的规定。^②分析《国民投票法》关于主体资格的立法目的,实际上是为了尽最大可能将投票权扩展到全体日本国民,根本上还是为了保证修宪的合法性和正当性。因此,可以推测未来《国民投票法》主体的年龄还是会扩展到18岁。

第二,关于公务员的政治行为的限制问题。《国民投票法》并没有对公务员在国民投票之际表明自己对修宪的政治立场做出限制,而日本现行的《公务员法》、《地方公务员法》禁止公务员在公务之外以市民身份进行政治活动。这样,新旧法律的规定又产生了直接的冲突。《国民投票法》附则第11条对此的说明是,对这一问题进行研究并提出法律上的解决办法。从第一点关于立法目的的分析可以预测,未来《国民投票法》将十分可能突破关于公务员政治行为的绝对限制原则。

第三,关于国民投票制度的意义和适用范围的问题。简单说来就是国民投票制度有没有必要实施和在多大范围内实施的问题。严格说来,国民投票制度是直接民主制的表现形式,而目前日本的政治制度为代议制间接民主制,因此就产生了国民投票制度与目前政治结构契合的问

① 「日本国憲法の改正手続に関する法律」、http://www.shugin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070518051.htm?OpenDocument。

② 「日本国憲法改正草案」、http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/116666.html。

题。如果契合问题解决，那么接下来就会出现国民投票制度是否可以运用于修宪以外的其他重大政治问题的解决上。这两个问题正是《国民投票法》附则第 12 条中提出要研究并试图加以解决的主要内容。目前，在国民投票的适用范围上，执政党民主党和最大在野党自民党存在着争论。从全球发展的趋势来看，存在着直接与间接民主制相结合的倾向，国民投票的适用范围方面也存在着扩大化的问题，但就目前日本的现行制度来看，讨论这一趋势似乎为时过早。

总体来看，上述三个有待解决的法律冲突，并不能影响日本第一步修宪战略的确立，能影响的也仅仅是这一战略推进过程中战术的实施和时间早晚的问题。《国民投票法》使日本在修宪问题上实现了立法上的突破，从而也就为日本成为“正常国家”提供了程序上的法理基础。

二 设置宪法审查会，推动修宪的实施

如果把《国民投票法》比作修宪的骨骼，那么设置宪法审查会便是修宪的血液，解决的是修宪主体问题，通过设置修宪主体进一步推动修宪战略的具体实施。这是日本修宪战略的第二步。为了保证修宪战略的整体性，使这一战略形神兼备，日本采取了两步并作一步走的办法，将设置宪法审查会的法律渊源一并整合到了《国民投票法》第六章“为修宪议案对国会法的部分修改”中。此章规定将国会法中第十一章第二项宪法调查会修改为宪法审查会，并在第 102 条第七项规定了宪法审查会的职能：审议宪法修改案、宪法相关修改建议以及国民投票相关法案等。^① 这样，作为前身的仅具有调查宪法修改相关问题职能的宪法调查会，摇身一变成了具有审议权的宪法审查会。更为关键的是，关于设置宪法审查会的相关法条，排除了《国民投票法》附则第一条关于施行延期的规定，反而规定宪法审查会的设置相关法条从公布之日起施行。也正是以此立即施行的法条为依据，2007 年 8 月 7 日，日本国会中的宪法审查会正式设立，并开始履行宪法修改的有关职能。

^① 「日本国憲法の改正手続に関する法律」、http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070518051.htm?OpenDocument。

宪法审查会的设置很顺利，但之后的运转却遭遇了巨大困难。设立之初，日本政局动荡，自民党的执政大厦摇摇欲坠。为稳定政局，自民党放缓了修宪步伐，宪法审查会处于实际的停滞状态，仅在2009年6月通过了一个《众议院宪法审查会规程》^①，算是为宪法审查会的进一步运作提供了法律性规则。2009年民主党执政，修宪战略的指挥棒从自民党移交到民主党手中。民主党上台伊始，一方面由于政治信念和政策公约的不同，不会轻易步自民党主导下的修宪后尘，另一方面为保证政权顺利运行也不会轻易打修宪牌，因此宪法审查会继续处于停滞状态。直到2011年11月，随着美国全球战略东移，日本作为美国在亚太的马前卒，再一次跃跃欲试，自卫队要求地位明确和权力扩展的欲望持续发酵，由此修宪战略被民主党激活，宪法审查会被重新启动。这正是接下来要阐释的修宪战略的第三个重要组成部分，即修宪与外交呼应的问题。

三 日美声明与修宪战略

如果说，前两项内容还只是日本修宪战略的形式化特征，那么利用外交战略的配合逐步推进修宪进程则从根本上反映了修宪战略的本质特征，即以修宪为手段和掩饰，实现日本向政治、军事大国和正常国家的迈进。揭示这一本质特征，有助于我们认清近年日美的两次共同声明与日本国内修宪进程之间本质上的逻辑联系。

上一次日美共同声明可以追溯至2006年自民党执政时期。当时，日本首相小泉纯一郎与美国总统布什发表《新世纪的日美同盟》^②共同声明，在2001年“9·11”事件后，围绕反恐等全球课题，明确了日美同盟的“世界性”，扩大了同盟的地理范畴。这恰恰与日本自卫队一直期望的权力扩展的欲望相契合，同时在更深层次上与日本迈向正常国家的目标相一致。因此，很快在2007年《日本国宪法》实施60周年之际，在自民党主导下，日本国会制定《国民投票法》，设立宪法审查

① 「衆議院憲法審査会規程」、http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm。

② 「新世紀の日米同盟」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/cnd_usa_06/ju_doumei.html。

会，开启了酝酿已久的修宪进程，修宪战略由此拉开帷幕。

本次日美共同声明的发表处于民主党执政时期，修宪战略的指挥棒虽然已经交接，但本质没有发生丝毫改变，相反，民主党运用战略的技巧似乎显得更为纯熟，不但在 2011 年 11 月美国亚太战略稍具雏形时便启动国会的宪法审查会，而且在日美共同声明发表之际，巧妙地运用了在野党和媒体等营造出舆论上的修宪高潮。据日本《产经新闻》在 2012 年 4 月 30 日推出的关于宪法修改的产经—FNN 舆论调查^①结果显示，57.6% 的被调查者同意修改宪法，71.7% 的被调查者认为应当在宪法中明确自卫队的地位，62.1% 的被调查者甚至认为应该在宪法中确认和明确日本的集体自卫权。内政上的修宪谋划活动与外交上的共同声明相得益彰，体现了现任首相野田佳彦所谓的“新高度”的深刻含义。

总之，无论是日美共同声明还是修宪战略，从本质上看，都是日本向着政治、军事大国和正常国家迈进的手段和方式。实际上，为使修宪战略的出炉显得并非仓促和孤单，日本早就采取了部门法制定、修改和解释的方式，为宪法的正式修改奠定部门法的法理基础。比如，1999 年颁布实施的《周边事态法》，将自卫队的权能扩展到了日本本土以外；2003 年日本制定的“有事”三法案（《应对武力攻击事态法案》、《安全保障会议设置法修正案》、《自卫队法修正案》），使日本变相拥有了集体自卫权，离专守防卫的军事战略越来越远。而今，观察这些作为既成事实的部门法，日本修宪战略的本质特征一览无余。

更值得我们警惕的是，不管是执政的民主党还是最大的在野党自民党，在日美共同声明和修宪战略上，似乎都以实际行动表明了其心照不宣的一致。因此，可以推测，未来无论哪个政党执政，在日美同盟和修宪问题上都存在着一致的共同利益。日美同盟在“深化”，修宪进程被步步推进，日本在逐步突破和平主义理念的限制。对此，当初对日本进行和平主义改造的美国恐怕也需要三思而后行。

（责任编辑：李璇夏）

^① 「産経・FNN 世論調査 憲法改正必要 57%」、<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/dompolicy/559410/>。

論文要約

同盟メカニズムの深化：日米両国連携の戦略ビジョン — 「未来に向けた共通のビジョン」 に対する批評—

呂 耀東

訪米した野田首相は、オバマ米大統領と会談し、日米共同声明「未来に向けた共通のビジョン」を発表した。この声明では、日米同盟を「アジア太平洋地域における平和・安全保障・安定の礎である」と位置づけ、日本と米国は、「アジア太平洋地域と世界の平和・繁栄・安全保障を推進するために、あらゆる能力を駆使することにより、我々の役割と責任を果たすことを誓う」と宣言し、「東アジア首脳会議やAPEC等のフォーラムを通じることなどにより、国際的に受け入れられるルールを確立させること」の重要性を強調しただけでなく、日米同盟をもってアジア太平洋地域における同盟をリードしていく戦略意向も表明された。名指しを避けながらも、明らかに軍事・経済両面における中国の台頭が地域の不安定要因であることを念頭に置いている。

米国の戦略調整と日本国憲法第九条への立場の変容

張 伯玉

米日同盟関係の深化と発展に従って、日本政府は拡大解釈したり新たな立法を行ったりして集団的自衛権行使のタブーを実質的に突破して米軍に協力しても、すでに米国の新しい世界戦略の需用に満たすことができなくなった。米国占領時代に制定された日本国憲法第九条の「平和条項」は、米日の軍事同盟関係を深化させていく「障害」と見なされている。米国は、日本政府に対して、障害除外即ち憲法第九条の改正を期待しているが、しかし、憲法第九条の束縛から解放され米国の戦略軌道を逸脱し最終的に米国のコントロールを抜け出す自立の道を歩んでいくような日本を望んでいないわけではない。

日米共同声明からみる日本の改憲戦略

張 曉磊

政治・軍事大国かつ「普通の国」になるため、日本は外交戦略と改憲戦略を同時に打ち出した。新たな日米共同声明の発表に伴い、日本の改憲戦略の全体的な枠組みが見えてきた。一つ目は『国民投票法』の設定により、改憲手続きを確立することである。二つ目は憲法審査会の設置により、改憲の実施を進めることである。この二度の日米共同声明と日本の改憲プロセスの間において、本質的な関連がある。将来、日米同盟関係の深化、改憲戦略の展開に伴い、日本憲法の改正はおそらく避けられないであろう。