论安倍内阁的安保法制改革

张晓磊

内容提要： 二战后，日本的安保法制改革一方面不断背离“和平宪法”的限制，另一方面不断加强《日美安全条约》的法律效力。冷战时期、20世纪90年代及21世纪初，日本一步步突破“和平宪法”，强化《日美安全条约》适用效力，为安倍推行安保法制改革提供了基础。自民党的执政经验、日本政治右倾化的加剧、美国自身战略利益的驱动以及中日战略互疑的加深，构成了安倍内阁的安保法制改革的内外成因。为强化自卫队活动范围和力度，加大干预国际安全事务，实现日本国家“正常化”及军事大国化的根本目标，安倍启动修宪进程，通过变更宪法解释解禁日本集体自卫权，放出“安保三箭”，制定并修改一揽子安保相关法律。安倍的安保法制改革即将在具体法律层面得到全方位实现，从修宪层面来看，在中长期内实现的可能性不断增大。安倍的安保法制改革是对《日本国宪法》“和平主义”原则和精神的严重背离，不但会对日本的国家发展道路形成根本性的负面影响，还会直接影响亚太乃至世界的安全形势。

关 键 词： 安保法制改革　安倍晋三　安保三箭　集体自卫权　和平宪法

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（2015）03－0040－21

从法理上看，战后初期日本制定安保法制① 的本意是对政府制定并实施安保政策的权力加以限制，使其严格遵循《日本国宪法》的原则和精神，保证日本沿着和平发展道路走下去。然而，日本历届内阁的安保法制改革却走向了反面，为了扩大政府在军事方面的权力，不断突破“和平主义”原则的限制，使日本的安保法制与宪法产生了严重的背离。因此，在本质上，安倍

① 安保法制，是指二战后经过民主化改革的日本，为贯彻《日本国宪法》中“和平主义”的原则和精神，实施“专守防卫”政策，保障日本走和平发展道路而制定和颁布的一系列与日本安全保障相关的规范性法律文件的总称。“专守防卫原则”、“无核三原则”、“武器出口三原则”等，都是日本安保法制框架下的基本原则。但在日本政治右倾化加剧的背景下，日本历届内阁对安保法制做出的改革不断突破“和平主义”的限制和约束，成为助长日本强军的法律工具。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的安保法制改革是安倍内阁为实现军事大国化的一种法律手段，对日本宪法所体现的法治精神是一种体系性破坏，不具有正当性。

2014 年上半年启动的安保法制磋商完成后，日本通过了解禁集体自卫权的内阁决定，标志着安倍内阁对日本安保法制在宪法层面的根本性突破。2015 年2 月 13 日，日本自民党和公民党重启了安保法制磋商；3 月 18 日，自公两党就新安保立法达成一致，形成了新安保法制框架最终草案，草案中写明了自卫队活动扩大的五个领域①，并计划 5 月内阁会议通过后提交国会审议。4 月 8 日，自民党确定了延长国会一个月以便于 7 月末通过“安保系列法案”的最终目标②，这标志着安倍的安保法制改革进入具体法律层面。

安倍第二次执政两年以来，大幅度推进安保法制改革，为实现军事大国化目标不惜破坏“和平宪法”的原则和精神，不断背离日本二战后确立的和平发展道路，成为安倍内阁加速右倾化的明显标志。此次的安保法制磋商及后续立法程序一旦完成，日本的安保法制将发生颠覆性变化。因此，分析安倍安保法制改革的背景、内容及影响，对研究日本安保法制如何背离宪法基本原则和民主主义精神具有重要意义。

一　日本安保法制改革的历史脉络

二战后日本的安保法制随着安保政策和战略的调整一直处在改革变化之中，安倍的安保法制改革是上述变化的延续，也是一个新的改革阶段。系统梳理日本安保法制改革的历史脉络，有利于准确把握安倍安保法制改革的自身定位，也可以从中发现其非正当性的历史根源。

实质上，战后日本的安保法制是一个矛盾的集合体，这是因为战后日本安保战略的两个法理依据存在矛盾：一个是日本的“和平宪法”——《日本

① 五个领域包括：应对“灰色地带事态”、修改《周边事态法》、为向海外派遣自卫队而制定永久性法律、修改《联合国维持和平活动合作法》、行使集体自卫权。参见：「安保法制で自公実質合意…自衛隊派遣拡大で一致」、『読売新聞』2015 年 3 月 18 日、http：//www. yomiuri. co. jp/politics/20150318 - OYT1T50180. html? from = ycont_top_txt。

② 「〈安保関連法案〉7 月末成立へ　政府・与党が方針」、『每日新聞』2015 年 4 月 9 日、http：//mainichi. jp/select/news/20150409k0000m010135000c. html。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

国宪法》①，日本政府根据宪法第九条确立了专守防卫和无核化的安保政策基本原则；另一个是《日美安全条约》②，其核心内容是日美双方相互合作和防卫、日本承担相应的增强军备的义务。从法理上看，宪法与条约属于不同的法律位阶，“和平宪法”是日本的根本大法，具有最高的法律效力，而《日美安全条约》属于国际条约，必然要在宪法的限制和约束下执行和实施。但在日本的政治和法律实践中，日本政府以法解释的方式使《日美安全条约》的效力不断凌驾于“和平宪法”之上，这种宪法理念与政策手段的反差客观上使两者之间出现了互相排斥的张力，产生了内在结构性的“法理矛盾”。长期以来，日本右倾政治家为理顺两者之间的关系，重塑所谓统一的“法理逻辑”，主张修改宪法第九条，而修宪也正是战后日本安保法制不断寻求“突破”的“原动力”。可以说，二战后日本安保法制改革的“原动力”本身，就是与宪法背道而驰的违宪行为，不具有法理上的正当性。

战后日本安保法制改革有两个突出特点：一个是通过对“和平宪法”不断的任意扩大解释，削弱其对日本安保体制的法律效力和约束力；另一个是通过不断强化《日美安全条约》的适用效力，使其成为战后日本安保战略调整的主要法理依据，在此基础上制定一系列具体的安保法，从而不断动摇“和平宪法”对战后日本安保战略发生蜕变所设定的种种限制。

（一）冷战时期的安保法制改革

从二战结束到20世纪80年代末的整个冷战时期，日本通过对宪法第九条做出允许行使自卫权的解释③，为其悄然发展军事力量从宪法上打开了缺口。同时，利用《日美安全条约》要求其重整军备的内容，为建立具有相应职能和人员的日本安保机构而制定具体的法律依据。1954年夏天，日本国会

① 《日本国宪法》的最大特色在于第九条，即“放弃战争”条款：“日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平，永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权。”该条款以根本法的形式把非军事化固定下来，决定了日本的防卫不以战争为目的。该条款从法制上堵塞了军国主义势力重新影响日本国策的渠道。参见：http：//web－japan. org/factsheet/ch/pdp/coq_consti. pdf。

② 1947年3月出笼的“杜鲁门主义”已把日本纳入美国反苏、反华、反共战略体系之中。美国的对日政策也由控制转变为扶植，从铲除侵略战争隐患转向把日本扶植成为冷战前沿的桥头堡，为此实施重新武装日本的方针。这种变化集中体现在1951年9月签署《日美安全条约》以建立日美安保体制方面。参见：『日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約』、http：//ja. wikisource. org/wiki/日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約。

③ 1954年12月21日鸠山内阁面对在野党的质疑，由法制局长官林修三和防卫厅长官大村清一对“自卫权”又作了如下解释：宪法并未否定自卫权，自卫队并不违宪。参见：「第二十一回国会衆議院予算委員会会議録第二号」、1頁、http：//ja. wikipedia. org/wiki/日本国憲法第九条#cite_note－313。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

批准了《防卫厅设置法》和《自卫队法》，组建了防卫厅和有15211名编制的陆海空自卫队。尽管在此期间日本以宪法的种种限制和经济发展优先的方针，把日美安保体制的内容限定在提供军事基地和经费、避免直接卷入美军的战争行动之内，恪守“不向海外派兵”的原则，然而，通过一系列具有根本意义的法制改革，日本的保守政治家们还是在“专守防卫”的名义下悄然建立并发展起了强大的武装力量。因此，安保法制改革也就成了日本屡次调整安保战略的重要手段之一。

（二）20世纪90年代的安保法制改革

如果说，在冷战时期“和平宪法”和《日美安全条约》是相互制约和平衡的话，那么到了冷战结束后的20世纪90年代，两者的关系已经发生明显的倾斜，以新《日美防卫合作指针》等为主的新颁布的法律文件已经俨然凌驾于“和平宪法”之上。海湾战争时，美国等国对日本“只出钱不出力”的外交批评激活了“日本国际贡献论”的思潮，也就是说要在军事上发挥日本的“大国贡献”，日本政府巧妙地利用了这一有利时机，于1992年6月15日在国会通过了《联合国维持和平活动合作法》（又称《PKO法》）。《PKO法》的通过，直接违背了1954年自卫队成立之初日本参议院依据“和平宪法”通过的《关于禁止向海外出动自卫队的决议》，在法律上打破了战后日本政治对其军事行动的禁忌，这是日本自卫队第一次跨出国门。紧接着，利用日本如不对美军进行支援则将动摇日美同盟的“维护同盟论”，从1996年底起，日本政府开始制定以日美安保体制为核心的相关配套法律的三部曲：第一是1996年4月发表《日美安全保障联合宣言》，从战略高度对日美安保体制重新定位、定向；第二是1997年9月两国防务部门依据《联合宣言》推出新《日美防卫合作指针》，从军事层面界定了矛头所向的“范围”与“对象”；第三是通过1999年相关法案把体现防务部门意图的“指针”上升为国家意志，通过突出日美军事同盟关系，来突破“和平宪法”的制约，这标志着日本“有事法制”的基本框架已经确立。通过上述一系列的法制改革，日本安保战略实现了由“专守防卫”战略向“对外干预型防卫”战略的转变。①

（三）21世纪初的安保法制改革

21世纪初，日本又利用美国新上台的布什政府对其全球战略的全面调整

① 参见刘昌明：《战后日本防卫战略的转变：从法律的角度审视》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2003年第3期，第100～105页。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

及在美国发生的“9·11事件”，开始了新的一轮安保法制改革，启动修宪舆论宣传和相关程序准备，不断完善其战时法制，以便为其对外干预型防卫战略在行动上的实施提供保障。

第一，借“9·11事件”造成的有利时机，以配合美军轰炸阿富汗的军事行动为托词，在2001年10月提出并通过了《恐怖对策特别措施法案》、《自卫队法修正案》和《海上保安厅法修正案》三项支援美军行动的相关法案。这三项法案在许多方面突破了日本安保政策和防卫方针的限制：（1）突破了参与海外直接军事行动的禁令。三个相关法案明确规定，日本自卫队将在美军的反恐行动中，提供除直接参战外的所有军事支持，包括海上护航、海上警卫、空中警戒、基地警卫、情报支持和后勤保障。（2）无限扩大了日本向海外派兵的活动范围。新法律将自卫队的活动范围扩展到所有的国际公海、上空和有关国家同意的领土，大大超出了《周边事态法》所界定的一般只限于日本周边公海，最大也不过是在西太平洋水域。（3）日本政府可以向海外先派兵，然后取得国会认可，突破了《周边事态法》中关于向海外派兵必须先得到国会同意的规定。（4）扩展了日本在防卫合作上的对象。防卫合作对象从《日美安全条约》规定的美军扩大到“以美军为首的多国部队”，把北约也列为支持的对象。

第二，以“12·22事件”[①] 为契机，2002年4月日本加快通过了久拖未决的《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》所谓的“有事三法案”。规定：日本不仅在受到攻击时，而且只要预测到存在“有被武力攻击之危险”时，就可出动自卫队进行防卫作战。在发生“武力攻击事态”时，日本首相将在安全保障会议上确定基本对策，并在内阁中设置对策小组，领导中央和地方各级政府具体实施。法案特别规定，首相在发生紧急情况即“有事”状态下可以不经过由外相、防卫厅长官等参加的安全保障会议和内阁会议而直接调动自卫队、警察和地方政府力量。这是日本政府首次确立与“有事”相关的法律程序，它强化了首相和国民自卫队的军事决定权，借“有事”之名，行战时法制之实，大幅扩大了日本自卫队军事行动的范围，为日本在战争期间向海外派遣自卫队进一步提供了法律依据。

① 2001年12月22日，日本出动25艘舰艇，在东海的中国专属经济区内击沉一艘不明国籍的船只，造成船上人员全部遇难。此后，日本在国内大造舆论，扩大宣传其所面临的安全威胁。参见《日本开始实施进攻性军事战略 亚洲再次面临威胁》，新华网，2002年2月6日，http：//news.xinhuanet.com/newscenter/2002-02/06/content_270744.htm。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

第三，开始为最终修宪铺垫一系列程序法基础。2002 年，日本国会参众两院均设立了“宪法调查会”，用五年左右的时间，就修改宪法问题进行广泛的调查，最后向国会提出了具有咨询性质的调查报告。2007 年 5 月 18 日，以确定宪法第 96 条[①]修宪原则的具体规则为目标，日本众议院通过了《日本国修宪程序的相关法》，也就是《国民投票法》，明确了日本修宪与国民相关的投票程序。2007 年 8 月 7 日，日本国会中的宪法审查会正式设立，并开始履行修改宪法的有关职能，明确了日本修宪的实施和推动主体。其中，《国民投票法》和设置宪法审查会都是安倍第一次执政时期进行的法制改革，实际上这标志着安倍的安保法制改革从其第一次执政时就已经拉开了帷幕。

二　安倍安保法制改革的内外成因

安倍之所以能够推动新一轮安保法制改革，既有国内政治、社会等多方面的原因，同时也是中美日三边关系多方联动等国际形势变化的结果。

第一，国内政治条件。安保法制改革是一个系统工程，需要执政的稳定、官僚的配合、民意的支持、舆论的宣传等各方面因素的保障。安倍第二次执政后利用以往自民党的长期执政经验，总结民主党执政失败的教训，利用一年左右的时间，采取各种内外政策，巩固了政权，逐步理顺了民主党执政时期政治家与官僚之间紧张的关系，同时注意舆论的宣传与控制，一定程度上稳住了内阁的民意支持率，这些都成为其启动改革的有利条件。

同时，日本政治不断加剧的右倾化，为安倍推行安保法制改革提供了政治思潮上的铺垫，加之修宪强军本身就是自民党政权公约的重要组成部分，而且安倍本人一直将推动日本“正常国家化”作为其所谓的梦想。

第二，美国因素。美国自身利益与战略需求为安倍安保法制改革提供了外部条件。从日本历次安保法制改革的进程可以看出，美国自身利益与战略需求的变化是促使日本进行安保改革的重要外部因素。日美军事同盟是美国全球战略的重要组成部分，为了保证在亚太的安全利益，美国需要日本作为马前卒，需要强化日本的安保实力，这客观上为日本进行安保法制改革提供

① 《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，由国会创议，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：http：//web－japan. org/factsheet/ch/pdp/co 9_consti. pdf。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

了国际环境。安倍第二次上台时，正是美国综合实力相对下降、急需同盟填补其全球战略空间的时候。美国国防部在2014年发布的《四年防务评估报告》中明确表明由于国防预算逐年减少，较小的部队规模限制了美军同时对多个偶发事件做出反应的能力，美军可能会在未来的对抗和冲突中更多依赖盟国和伙伴国的贡献，为此要强化关键联盟和伙伴关系，继续推进亚太地区再平衡。① 可见，日美在强化日本军事实力、实现日本军事大国化从而进一步加强日美军事同盟这一点上不谋而合。

第三，中国因素。安倍为达成其政治野心，炒作“中国威胁论”，不惜以恶化日中关系为代价，为加快安保法制改革制造冠冕堂皇的理由。安倍在第二次上台后，固化日本非法“购岛”的事实，刻意挑起日中海上争端，以行政权力干扰和控制舆论，不断为其推进安保法制改革提供由头。日本防务部门及相关研究机构的看法也反映了日本为了扩军不断拿“中国威胁”说事，防卫省防卫大臣政务官原田宪治称东亚的局势越来越“严峻”，日本与中国之间的岛争已到了极其险恶的程度。日本政策研究大学院大学的国家安全问题分析人士道下德成说，新《日美防卫合作指针》不会明确提及中国的名字，但事实上就是那样，日本迫切需要增强军力以应对挑战。②

三　安倍安保法制改革的主要内容

从改革的根本意图或实质来看，历次安保法制改革指向同一个目标，即寻求日本所谓“正常国家化”以及政治军事大国化。安倍等右派政治家认为日本国家“非正常化”的根源在于《日本国宪法》的规定以及据此制定的安保法律体系，即《日本国宪法》是被强加于日本国民的，因此修改《日本国宪法》以及旧有的安保法律体系，破除日本“正常国家化”及政治军事大国化的根本性障碍，就成为日本安保法制改革的初衷，安倍推行改革也抱着同样的目的。从主观政治目的来看，安倍的改革旨在修复和协调《日本国宪法》与安保具体法律体系之间的逻辑矛盾，但在客观的法律效果上，却产生了两者之间越来越大的背离。

① “2014 Quadrennial Defense Review”，http：//www.defense.gov/home/features/2014/0314_sdr/qdr.aspx.

② 参见比尔·格茨：《日本崛起》，美国华盛顿自由灯塔网站2015年3月16日报道，转引自《日本扩军拿“中国威胁”说事》，《参考消息》2015年3月15日。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

从日本安保法制的框架[①]来看，日本安保法制通常可以分为安保组织法（如《防卫省设置法》、《自卫队法》和《国家安全保障会议设置法》）、安保作用法（如《武力攻击事态应对法》、《周边事态应对法》、《联合国维持和平活动合作法》、《国际紧急救援法》）、安保公务员法（如《自卫队员伦理法》、《防卫省待遇法》）和美军驻留相关法等四个体系，而这四个体系的上位法依据则是日本“和平宪法”第九条。宪法第九条在日本安保法制中具有最高的法律效力，因此置于最高层，第二层按照日本学界通常的分类将安保法制分成四个体系，每个体系中都有相应的具体安保法律。根据宪法第九条的本来含义，日本安保法制过去一直遵循“专守防卫”和不行使集体自卫权的基本原则，具体说来，日本自卫队的权限范围通常仅限于日本领土，即使在领土之外，也只是参与联合国维和行动、国际紧急救援行动，并且禁止携带武器，完全与动武区别开来。另外，自卫队在日本领土的权限范围也非常有限，按照《日美安全条约》的规定，自卫队更大程度上是一种提供后方区域后勤保障（不包括武器）的角色。也就是说，现有日本安保法制体系下自卫队不但没有任何海外动武权，就算在日本本土权利也只是有限的，比如在离岛防卫上，按照日本现有法律，在离岛被小规模武装集团占领的情形下，自卫队是没有应对权的，这些权力被交给了日本的警察系统。

因此，安倍关于安保法制的改革主要分为两个层次：一个是宪法层面的改革，另一个是安保具体法律层面的改革。

（一）最根本的改革目标是修宪，具体来说就是修改第九条和第96条

通过修改宪法第九条，赋予日本宪法规定意义上的集体自卫权，赋予自卫队以军队地位和相应权限；而要保证能够做到修改第九条，就必须先修改宪法第96条关于修宪程序的规定，以保证关于第九条的修改案能够从国会交到国民手中进行决议。当然，在此之前，早在安倍第一次执政时期，日本就已经为将来的修宪制定了程序性法律即《国民投票法》，这实质上是修宪过程中的一个部分，目的在于使宪法修改案交到国民手中进行决议有具体的法律依据，过去的程序法没有关于国民投票的具体程序性规定。

由于直接修宪方式的法律程序复杂、时间跨度大、协调难度高、政治影响波及面广等各种问题，安倍在第二次执政之初的极短时间内就高调宣扬了直接修宪政策，后来便转换了政策重心，将精力集中在如何通过解释修宪方

① 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、37頁。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

式解禁“集体自卫权行使”的方案上。2014年7月1日，日本内阁通过了有关解禁集体自卫权等安保法制改革相关的决议案，从而一定程度上解决了修改安保具体法律的宪法依据问题，这为安倍继续推进改革清除了宪法障碍，同时也为下一步修改具体的安保法律确定了具体的目标。当然，长期来看，安倍并未彻底放弃直接修宪的目的。2015年2月21日，自民党为逐步改变国民对修宪的看法，重启了舆论对策，在日本盛冈市恢复了因2014年底众议院选举而中断的讨论修改宪法的“对话集会”①，并计划在2016年夏季参议院选举后提出国会修宪动议，为举行公民投票铺路。

（二）制定和修改安保相关的具体法律，目的在于为自卫队扩大权限提供法律依据，同时为权限扩大后的自卫队提供具体的权力行使规则，为落实“积极和平主义”的新安保政策确立法律框架

在法律调整之前，2013年底，安倍内阁首先通过了“安保三箭”即《国家安全战略》、新《防卫计划大纲》、新《中期防卫力量整备计划》，之后在2014年7月1日的内阁决议案中设定了安保法制改革的具体目标，从而为安保法制改革提供方向性的政策指引和舆论引导。

安倍内阁将制定并通过关于安保一揽子法律作为其执政的重要一环，这是由安保法制改革对安保政策的重要意义决定的。日本战后安保政策发展的历史表明，要想确保安保政策具有最大范围的正当性，保障安保政策实施的稳定性和权威性，只有通过国会立法的形式。安倍内阁的“安保三箭”本身具有长期性和战略性，如果不通过立法的方式和手段推动政策落实，必然存在因政局变动而陷入夭折的风险。为规避这一风险，使“积极和平主义”的安保政策落实并保持下去，安倍才不遗余力地以推动安保法制改革作为执政核心目标。

因此，安倍的安保法制改革的目标正是为落实和固化“积极和平主义”安保政策的主要内容，即完善日本自身的防卫力量，包括改革安保体制机制如设置国家安全委员会和改革防卫省，强化自卫队的各方面能力，扩展自卫队行动范围和权限如行使集体自卫权和应对“灰色事态”，提高武器装备水平；强化日美同盟，包括改革日美安保合作体制如修订《日美防卫合作指针》，强化日美同盟的威慑和处置能力；推进国际安全合作等。

① 「改憲へ『世論対策』本腰　自民、国民投票向け集会再開」、『朝日新聞』2015年2月22日、http：//www. asahi. com/articles/DA3S11614923. html。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

以落实上述政策为目的，安倍的一揽子安保法律议案具体的修改内容及目标表现在以下几个方面。

第一，制定新的《国际和平支援法》①，赋予日本永久性海外派兵权，为自卫队在应对所谓的紧急事态时能够随时向海外派兵、向各外国军队实施支援活动提供法律依据。按照以往日本的安保政策，将自卫队派往海外参与国际维和事务具有突发性、临时性，因此过去关于自卫队海外派兵的决议都是临时性法案，关于自卫队海外活动的两部法律《周边事态法》和《PKO 法》从性质来说都属于特别措施法，需“一事一议”，适用范围有限。尽管在安倍内阁之前日本几届内阁都在试图加强日本参与海外维和的范围和力度，但由于缺乏对国会的控制力度从而影响了立法的效率，导致政策缺乏立法的支持而处于一种实际的“休眠”状态。

目前，安倍内阁不但在安保政策上推行“积极和平主义”，试图最大程度拓展自卫队海外维和的力度，而且计划将这些政策付诸实施，但前述两部派兵法案显然无法满足安倍海外派兵的诸多需求。为此，安倍内阁计划制定一部永久性法律，为自卫队海外派兵确立永久性的法律根据，固化派兵的法律程序，提高海外维和的效率，这将是日本实现“军事大国化”的一个重要标志。日本政府计划在《海外派兵法》中设定较为宽松的派遣条件：“有允许行使武力的联合国决议；有谴责没达到允许行使武力的决议等；虽然没有决议，但接到国际组织的请求（美军单独的军事行动除外）。符合任一情况就允许派遣。”同时，在“支援”内容中对“提供弹药”进行解禁。因此，虽然表面上看来日本海外派兵似乎有了法律的限制和约束，但从未来政策实施效果看，自卫队的海外派兵实际上被大幅度松绑了。

第二，将《周边事态法》修改为《重要影响事态安全确保法》②，取消自卫队活动的地理限制。最初日本自卫队的活动范围仅限于国内，后来为履行《日美安全条约》适度扩展到了“周边”，制定于 1999 年的《周边事态法》正是为确保自卫队“周边”活动的合法性而出台的，主要规定了当“日本本土遭受武力攻击”或“日本周边一旦发生对日本的和平与稳定有重要影响事态”的情况下，美军如提供武力保障，日本自卫队能够以何种程度开展后方

① 「後方支援は『国際平和支援法』恒久法案名、政府が方針」、『朝日新聞』2015 年 4 月 14 日、http：//headlines. yahoo. co. jp/hl? a = 20150414 - 00000011 - asahi - pol。

② 「周辺事態法は『重要影響事態安全確保法』に安保法制与党協議、『国際平和法』を提案」、『産経新聞』2015 年 4 月 14 日、http：//headlines. yahoo. co. jp/hl? a = 20150414 - 00000585 - san - pol。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

支援。该法的宗旨是确保《日美安全条约》中美军对日本的防卫义务能够“有效发挥”，从而确保日本的和平与稳定。

安倍第二次执政以后，在安保政策上寻求日美军事合作的全球性，同时计划使自卫队能够在全球范围内活动，但这受制于《周边事态法》的地理限制，尽管以往日本政府对《周边事态法》的解释指出，“所谓的‘周边事态’并不是地理上的概念，而关键着眼于事态的性质”，在特定的情况下，是否属于周边事态，还需依据对紧急事态的情况与规模等进行判断。但另一方面，1999年时任日本首相的小渊惠三在国会上指出，“中东以及印度洋地区发生的紧急事态升级不适用于《周边事态法》”，也就是说该法案有一定的地理限制。因此，为了正式突破上述地理限制，使自卫队活动具有全球性，保障日美军事合作的一体性，使日本从“地区军事大国”向“全球军事大国”迈进，2015年3月12日日本政府基本决定在《周边事态法》修正案中将创设“重要影响事态”的概念来取代原先的“周边事态”，将活动范围扩大至目前不允许的外国区域。①

第三，修改《PKO法》，扩大自卫队海外救援的武器使用权限。根据宪法第九条有关禁止通过行使武力解决国际争端以及《PKO法》的规定，目前自卫队在参与联合国维和行动时，作为“自保权利”的武器使用仅限于正当防卫和紧急避难等情形。而日本政府认为，宪法所涉及的“武力行使”对象是“基于国家概念的组织”，在派遣对象国同意的前提下，在参与维和行动期间实施“驰援护卫”时不太可能同“基于国家概念的组织”发生交战，在此情况下放宽武器使用限制是可行的。促使日本政府做出上述解释的原因有两个：一个是其认为放宽武器使用限制可以提高海外救援效率。目前情况下，当日本政府要员或非营利组织（NPO）相关人士等在远离自卫队员的地点遭遇危险时，因不属于正当防卫的范畴，自卫队甚至无法救出本国侨民。另一个原因是其认为放宽限制才能与国际武器使用标准相吻合。为对此做出调整，2014年7月1日的内阁决议案认为应扩大联合国人道主义救援活动和为他国军队提供后方支援等国际合作活动的范围。进行人道主义救援过程中，将对遭袭的国外部队的救援认定为“赶到救援”，为现实使用武器进行法律上的准备。决议案的原文如下：

① 「恒久法は後方支援に限定 政府方針、自民へ提示」、共同通信社、2015年3月12日、http：//www.47news.jp/news/2015/03/post_20150312135304.html。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“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做出更多的贡献，为此，能够充分积极参与联合国维和行动等国际和平合作活动十分重要。此外，对于本国领域内的外国人提供保护，按照国际法规定，是该领域国的义务，但由于许多日本人活跃在海外，有可能被卷入恐怖袭击等紧急事态，在该领域国接受并同意的前提下，有必要使伴随武器使用、营救海外日本人的应对也成为可能。”①

为落实决议案，2015 年 3 月日本政府开始了关于自卫队武器使用权限的安保法制磋商，并确定了修改的大致框架。此次修改将扩大以联合国维和活动为首的海外人道主义救援权限，追加包括保障居民安全等维持治安的新任务，承认为完成任务而进行武器使用的合法性。修改后自卫队可以在维和活动受到妨碍时，使用武器解除障碍，同时还计划规定被支援军队和敌对势力进行交火时，日本自卫队应有能力加入交战。

第四，对介于军事冲突与和平状态之间的“灰色地带事态”② 加强应对，简化下令出动自卫队的手续，同时加强日美在“灰色地带事态”应对方面的合作。2014 年 7 月 1 日的内阁决议案在第一条说明了应对“灰色地带事态”的内容和目的。决议案第一条规定：“未达到武力攻击性侵害时的应对，（1）考虑到围绕我国的安全保障环境日益严峻，容易发生既非平常又非异常的事态，存在由此可能发展成更严重事态的风险。在面临此类未达到武力攻击性侵害时，以包括警察机构、自卫队等相关机构在内分别承担并发挥基本作用为前提，进一步加强紧密合作，调整姿态确保毫无疏漏地应对所有不法行为，成为更加重要的任务。（2）具体来说，为应对如此各类不法行为，警察、海上保安厅等相关机构，应在根据各自的任务与权限，紧密合作加以应对的基本方针之下，提高各自的应对能力，加强包括信息共享在内的合作，讨论并完善具体的应对要领，提速命令发出手续，同时充实各类演习、训练等，进一步加强各领域所必需的工作。（3）关于手续提速，如在离岛周边地区等发生外来的未达到武力攻击性侵害，附近无警力存在，或是警察机构无法立刻应对时（包括因武装集团持有武器而无法应对的情况），需要事先充分讨论命

① 首相官邸「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について（決定）」、http：//www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2014/__icsFiles/afieldfile/2014/07/22/260701rinjigijiroku.pdf。

② 「安保法制・グレーゾーン事態 他国軍防護対象を絞り込み」、『産経新聞』2015 年 4 月 15 日、http：//headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20150415-00000073-san-pol。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

令治安出动以及海上警备行动的相关规定的适用关系，在相关机构之间形成共同认识的同时，在办理手续期间，为防止因不法行为导致受害扩大，具体讨论根据情况尽早下令、提速手续的良策。（4）如发生针对正在为我国防卫而开展活动的美军部队的攻击，根据具体情况，事态也有可能扩大至武力攻击时，自卫队与美军通过紧密合作，实现无疏漏应对，对确保我国的安全十分重要。在自卫队与美军部队合作开展日常各种活动时，就要预想针对美军部队发生未达到武力攻击性侵害的情况，并参考《自卫队法》。”①

为落实决议案，日本防卫省、海上安保厅、警察厅和内阁官房制定并启用了旨在共同应对灰色事态的手册，设想在拥有武力装备的外国船只登陆并占领日本离岛，以及日本船只在公海上被武装集团袭击时，日本有关三省厅和内阁官房能紧密联系、共享情报。手册明确规定，“灰色地带事态”首先由海上安保厅和警察厅处理。在警察力量不能完全对付武装集团时，发布“海上警备行动”或“治安出动”命令，自卫队随即行动。发布“海上警备行动”或“治安出动”命令，尽管原则上要举行内阁会议，征得全体阁僚的同意，但政府把性质紧急的“灰色地带事态”作为例外，把规定改为“事态发生时自卫队可以立即出动”。②

从上述条文可以看出，在“灰色地带事态”应对方面，最根本的一点就是谋求安倍向离岛的直接派兵权，即为使自卫队迅速应对他国武装集团攻击日本民间船只或非法登陆离岛的状况，日本政府将制定事先可不经内阁会议的审议，直接授权由首相全权判断是否出动自卫队。

另外，为能够迅速应对“灰色地带事态”等情况，日美两国正在讨论建立一个常设协调机构，强化自卫队和驻日美军的情报共享和协作能力。在目前的《日美防卫合作指针》下，当日本受到武力攻击或日本周边发生紧急事态时，自卫队和驻日美军为实现情报共享和协作，会设立“日美共同指挥所”进行应对。对此，推进指针修改工作的日美外务、防务相关负责人认为，为应对“灰色地带事态”等，日美两国应加强平时的情报共享和协调。为此，双方正在就将“日美共同指挥所”升级为常设机构展开讨论。同时，还计划

① 首相官邸「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について（決定）」、http：//www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2014/__icsFiles/afieldfile/2014/07/22/260701rinji gijiroku.pdf。

② 《日本政府制订“合作手册”以应对灰色事态》，参考消息网，2014年8月2日，http：//mil.cankaoxiaoxi.com/2014/0802/446815.shtml。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

让日本内阁官房和海上保安厅等相关机构的负责人定期参与情报共同活动。[①] 2015 年 2 月重启的安保法制磋商更进一步开始讨论是否在发生“灰色地带事态”时将自卫队提供支援的对象从美军扩大至其他“准同盟国”如澳大利亚，这意味着自卫队活动范围的进一步扩大。

第五，出台新的“武力行使三条件”[②]，修改《武力攻击事态法》和《自卫队法》，扩大集体自卫权行使范围，为日本的军事大国化提供实际操作手段。根据安倍第二次内阁之前的日本关于现行宪法第九条的政府解释，日本行使自卫权需同时满足三个条件：日本遭到武力侵犯、没有其他合适手段可以排除侵犯、武力行使控制在“必要最小限度”。由于集体自卫权不属于“日本遭到紧急不当武力侵犯”的范畴，这一政府解释实际上排除了日本行使集体自卫权的可能性，但安倍内阁 2014 年 7 月 1 日通过的内阁决议案放宽了上述限制。

从上述规定可以看出，日本行使集体自卫权的“新三要件”包括：（1）与日本关系密切的国家遭受武力攻击，威胁日本国家存亡，有彻底颠覆日本国民生命等权利的危险；（2）没有其他合适的手段保护国民；（3）最小限度的必要武力行使。如果满足这三项必要条件，那么日本便可以行使集体自卫权。为确保日本行使集体自卫权有明确的法律依据，2015 年 2 月重启的安保法制磋商开始对其具体情况进行讨论，考虑就可行使集体自卫权的情况新设“存亡危机事态”（暂定名），并反映到《武力攻击事态法》等当中。比如在中东霍尔木兹海峡遭水雷封锁的情况下，双方就向日本国内的原油供给发生延误等导致经济损失是否属于存亡危机事态等，还将在《武力攻击事态法》修改法案中把“武力攻击事态”（日本直接受到攻击）和“武力攻击预测事态”（日本受到武力攻击可能性很高）同其他情况分别加以定义和明确，在法律层面上明确集体自卫权的行使范围。另外，按照决议案的规定，一旦政府判断情况满足三项必要条件时，首相有权向自卫队发出“防卫出动”的命令。但是，现行的《自卫队法》只限定“武力攻击事态”下才可执行“防卫出动”命令，因此，需要一并加以修改。自民党开始将这些问题提上议事日程，目的在于尽可能扩大行使集体自卫权的范围。

第六，制定《国家安全保障会议设置法》，以加强对自卫队各兵种的统筹

① 《日美拟建常设机构应对防卫“灰色事态”》，2014 年 11 月 2 日，http：//big5. cri. cn/gate/big5/gb. cri. cn/42071/2014/11/02/6991s4750933. htm。

② 「〈集団的自衛権〉行使要件『他に手段ない』明記へ　安保法案」、『毎日新聞』2015 年 4 月 14 日、http：//headlines. yahoo. co. jp/hl? a = 20150414 - 00000004 - mai - pol。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

协调，强化首相对安保的指挥控制权，整合更新之后的安保法律体系。日本国会众议院2013 年11 月7 日通过了关于新设负责制定日本外交和安全保障政策的“国家安全保障会议”（NSC）相关法案。《国家安全保障会议设置法》第二条规定：

“必须对内阁总理大臣陈述意见的事项包括：（1）国家安全保障基本方针；（2）《防卫计划大纲》；（3）与《防卫计划大纲》相关的产业调整计划大纲；（4）应对武力攻击事态等（包括武力攻击事态及武力攻击预测事态）相关的基本方针；（5）应对武力攻击事态相关重要事项；（6）应对周边事态相关重要事项；（7）《自卫队法》规定的自卫队参与的联合国维和行动相关重要事项；（8）前述事项以外的国家安全保障重要事项；（9）关乎国家安全保障的外交政策、防卫政策相关的前述事项以外的重要事项；（10）重大紧急事态（武力攻击事态等、前述6～8 条以外紧急事态、对我国安全形成重大影响的事态、通常紧急事态应对体制处理不了的困难事态）应对的相关重要事项；（11）其他。

第二项 内阁总理大臣在批准前必须咨询会议意见。

第三项 内阁总理大臣有批准紧急事态应对的权力。”①

安倍将“国家安全保障会议”定位为外交、安全保障政策的“司令塔”。为落实法案，2013 年12 月4 日，日本国安会正式成立。2014 年1 月7 日，具体负责国安会事务的机构“安保局”成立并开始运转，由内阁官房参与（外交顾问）、前外务省事务次官谷内正太郎出任局长，人员编制60 余人，主要职责为辅助“国家安全保障会议”、协调政府各部门关系、进行情报收集和分析等。国家安保局的成立，意味着首相将进一步加强在外交、安保政策上的主导权。

第七，制定《特定秘密保护法》，与《NSC 设置法》一起构成安倍打造集权政治的法律保障。2013 年12 月，日本首相安倍晋三利用其领导的自民党在国会中所占据的压倒性优势，无视民意，一意孤行，强行表决通过了《特定秘密保护法》。2014 年12 月10 日，饱受争议的《特定秘密保护法》在正式生效。根据这部旨在防止政府重要情报外泄的法律，日本行政机构将着手指定可能对国家安全造成严重影响的“特定秘密”。与此同时，对公务员等相关人士的泄密行为进行严惩的机制也将随即启动。

“该法主要针对涉及防卫、外交、防止间谍行为、反恐四个领域的55 个项目。该法案允许政府将其认为有必要保密的相关信息指定为‘特定秘密’，

① 『国家安全保障会議設置法』、http：//www. houko. com/00/01/S61/071. HTM。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

如潜艇、飞机、武器弹药性能等，原则上最多可保持30年不予公开。在此基础上，出于安全保障的需要，经内阁批准后，相关信息的保密期限可延长至60年。此外，密码等七个项目作为特例，其保密期限还可进一步延长。”①

实际上，该法律一系列条文中存在着政府根据自身判断扩大指定范围和保密期限的隐患，有可能对国民的“知情权”和媒体的“报道自由”造成威胁和损害。根据《NSC设置法》和《特定秘密保护法》的规定，NSC不公布会谈内容，不留下任何档案，行政部门须无条件执行会议决定，国会的监督和纠偏最多只是“马后炮”。很明显，这种组织机构的成立运行将导致以安倍为核心的政府行政权力过分扩大和泛滥。

第八，修改《防卫省设置法》第12条，废止文官统治体制，以适应定位即将发生变化的自卫队，为日本应对“灰色地带事态”、海外派兵、强化日美安保合作、履行NSC决议等提供一套在安倍内阁看来顺畅的防卫省运行机制。2015年3月6日，安倍内阁向国会提交《防卫省设置法》修正案，决定修改第12条，以提升自卫队武官地位，与文官看齐，安倍希望在7月前结束的国会上正式通过。② 日本防卫省的前身防卫厅和自卫队1954年成立时，基于反省二战前的军国主义而制定的《防卫厅法》规定了文官辅助防卫厅长官（防卫大臣）、长官指令武官的上下结构，同时为防止武官介入政治，还设置了参事官制度，即防卫厅内设局的局长同时兼任参事官，可超越自身管辖范围，直接辅佐防卫大臣。但随着自卫队地位的提高，武官越来越反对这种体制。2009年参事官制度被废除，日本国家安全保障的“文官统制”遭到了重创。尽管如此，文武官的上下基本结构还是得到了保留，现有的《防卫省设置法》第12条③ 规定，当防卫大臣对作为武官之首的统合幕僚长、陆海空自卫队的幕僚长发布指示、批准幕僚长的方针及实施日常监督时，作为文官的官房长、局长负责“辅佐大臣”，据此实施文官统治体制。如果此次安倍的《防卫省设置法》修正案获得通过，日本的“文官统制”恐将被彻底废弃。这次的修改案规定，防卫省文官出任的防卫装备厅长官、防卫省官房长和各局长负责辅助大臣的政策，与武官出任的统合幕僚长、陆海空自卫队幕僚长负责辅助大

① 「特定秘密保護法案の全文」、『朝日新聞』2013年10月25日、http：//www.asahi.com/articles/TKY201310250345.html。

② 「『文官統制』廃止 閣議決定 防衛省設置法改正案 議論なく」、『東京新聞』2015年3月6日、http：//www.tokyo-np.co.jp/s/article/2015030690135816.html。

③ 『防衛省設置法』、http：//law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO164.html。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

臣的军事，构成日本国家安全保障文武官并驾齐驱的防卫省双轨制。按照修正案的规定，防卫省将废止文官负责策划运用自卫队的运用企划局，该机能将统一到武官构成的统合幕僚监部，文官将无法介入军事领域，武官的优势地位将得以确立，这进一步表明了日本加强防卫、谋求军事大国化的野心。

第九，修改《防卫省设置法》有关机构设置的条款，计划在2015年10月正式组建直属于防卫省的防卫装备厅，负责对武器及装备产品的进出口实施一元化管理，以适应2014年4月安倍内阁决议通过的替代“武器出口三原则”的“防卫装备转移三原则”和防卫省据此制定的“防卫生产和技术基础战略”中提出的对体制框架的改革要求。原则上，“防卫装备转移三原则”放开了武器出口及与他国进行联合研发的禁令，这就要求日本政府有负责武器出口及向出口国提供培训和设备维护等后勤援助的机构。然而，目前《防卫省设置法》关于防卫省分管事务的条文中，并没有出售防卫装备及提供相关后援的规定，因此，安倍内阁在2015年3月6日向国会提交的《防卫省设置法》修正案中新增一项关于武器出口及后援的分管事务，同时计划设置具有上述职能的防卫装备厅。防卫装备厅将整合现有的装备局、装备设施本部、技术研究本部、自卫队相关部门，专门负责武器、装备产品的研发、出口、采购等业务，在出口方面向国内的相关企业提供建议，比如什么样的产品适合出口到哪些国家，并承担谈判工作。武器出口的放开、防卫装备厅的设置，为日本的武器和技术流入冲突地区留下了可能，增加了日本在海外面临冲突的风险，也给日本所走的和平发展道路带来了负面影响。日本宪法学者、学习院大学教授青井未帆认为：“扩大武器出口势必将动摇宪法秉持的和平主义根基。”①

第十，大范围修改日美安保合作相关法律中关于自卫队在日美安保合作中的地位、权限、合作形式等规定，增加“离岛防卫”，从而在法律上赋予自卫队在日美安保合作中更为独立的角色，改变自卫队过去“非战后勤保障”的性质，为修改后的《日美防卫合作指针》的实施提供法律根据，同时也为日本行使集体自卫权寻找隐蔽的试验平台。

2015年4月27日，安倍访美期间日美联合发表了新版的《日美防卫合作指针》，允许日本武装力量在全球扮演更具进攻性的角色，将日美军事同盟的覆盖面从日本周边为主辐射到了全球。日美将在从“平时”、“灰色地带事

① 「『防衛装備庁』あすにも閣議決定 権限集め武器輸出推進」、『東京新聞』2015年3月5日、http：//www.tokyo-np.co.jp/article/politics/news/CK2015030502000147.html。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

态”到“战时”的任何阶段展开无缝合作。在日本关系密切国遭到武力攻击的情况下，新指针将根据日本政府2014年7月1日的内阁决议，在日本允许行使武力的状况中详细规定日美合作内容。日美还拟将“离岛防卫”放在新的合作框架里，如当岛屿发生紧急事态时，美军要如何对日本自卫队进行掩护，两国将展开“共同监视”、“运用导弹防御系统”等，有关联防的细节，将以日本2013年制定的“一揽子岛屿防御计划”为基础。这意味着新指针将在一定程度上缓解日方对美方在“《日美安全条约》第五条如何适用于日本岛屿危机，美方的军事支援到底可到哪一种程度”等问题上的怀疑。

但是，新《日美防卫合作指针》仅仅是日美两国政府间的军事合作协议，对于日本内阁来说，这仅仅是行政决定，其中的修改内容如果没有相应的安保法律的修改和确认，并不具有真正的法律效力。也就是说，没有一系列新安保法律的保障，新指针就无法合法实施，这实际上也是安倍急于推进安保法制改革的一部分动力来源。安保法制改革的几个关键点比如为行使集体自卫权明确法律条件、解除“周边事态”的限制等实质上都为日美合作的扩展解除了法律上的限制，同时明确了合法的实施条件。

四　安保法制改革的影响及前景

（一）安保法制改革的内外影响

战后的日本政治制度具有两面性。经过战后美国对日本的民主化改革，日本的确在一定程度上形成了与战前根本不同的民主和法治系统，但同时由于美国基于国家利益对日本改革的非彻底性，也造成了日本至今没有对战前历史的彻底反省，长期模糊的历史态度经过日积月累，正在影响战后日本的和平发展，战后历次的安保法制改革恰恰成了日本渐渐偏离和平发展道路的幕后推手。安倍的此轮安保法制改革是对《日本国宪法》“和平主义”原则和精神的严重背离。

从对内影响来看，安倍的安保法制改革，首先对日本的宪法和法律体系是一个根本性冲击，是对“和平主义”原则和精神的巨大破坏。从法理上来看，日本制定安保法制的本意是对政府制定安保政策的权力加以限制，使其严格遵循日本宪法的原则和精神，然而安倍的安保法制改革却走向了反面。为了强军，安倍用解释修宪的手段使日本“和平宪法”的精神基本被掏空，从根本上动摇了日本战后走和平发展道路的政治规范和宪法依据。如果这还仅仅是一个象征性、形式性的改革动作，那么根据“安保三箭”启动安保法

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

制磋商以及《日美防卫合作指针》修改进程则标志着安倍开始从具体法律的操作性、实施性角度为日本未来摒弃和平发展道路提供所谓的“法律正当性”，这标志着日本寻求政治军事大国化进入系统性和制度性的阶段。

一旦安倍完成此轮安保法制改革，日本安保政策发生的根本性变化便有了所谓的宪法和法律依据，它将使日本国家安全战略的实施具备法律依据和操作平台，起到固化日本激进的安保政策的作用，使其具备了连续性和稳定性。未来即使安倍下台，日本修宪强军的发展策略也因为有了宪法和法律依据而不会发生方向性的根本变化。有了宪法和法律依据作为强心针，安倍内阁只可能会变本加厉，制定更加激进的安保政策和文件。目前，新出台的“防卫装备转移三原则”已经替代了过去的武器出口三原则，日本武器出口大为放开，这与日益加剧的政治右倾化趋势相互影响，不断助长着日本修宪扩军之路，会使日本政治军事大国化的野心更为膨胀。

从对外影响来看，安保法制改革客观上迎合了美国“亚太再平衡”战略，加快了日美军事同盟升级进程，给亚太安全局势增加了不安定因素。日本会以日美军事同盟为平台行使集体自卫权，并以此为跳板实现全面行使集体自卫权，实现其军事大国化目标，从而威胁世界和平。扩展日美同盟中日本自卫队的权限并非日本解禁集体自卫权的终点，反倒是日本走上“军事大国化”、实现“正常国家”的起点。未来以新《日美防卫合作指针》中确立的日本自卫队行使集体自卫权的模式为样板，日本自卫队必将从有限行使集体自卫权发展到全面行使集体自卫权，这将对亚洲甚至世界安全形势造成不利影响。

（二）安保法制改革的前景

关于安倍安保法制改革的前景，概括来说，是获得所谓“法律正当性”易，获得政治正当性难。这需要从两个层面来考量，如果从直接修宪的这个根本目标来看，这轮改革实现的可能性并不大，因为安倍若想修改宪法第九条，必须先修改宪法第96条，这个难度比较大。首先从形式上看，如果想修改第96条，必须经过国会超过三分之二议员同意，从目前执政党在国会的议席数来看，程序上实现很难。但是，安倍通过解释修宪的方式解禁了集体自卫权，从而巧妙地越过了直接修宪的障碍，尽管仍然没有解决日本强军的政治正当性，但在技术环节上排除了安保法制改革的逻辑障碍。

如果从安保具体法的修改层面来看，此轮安保法制改革要实现目标是相对比较容易的。2014年12月，自民党再次赢得众议院选举，安倍执政趋稳，不会停下继续修宪强军步伐，安保法制改革进程继续推进的政治条件已经具备。按照目前

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

国会内议席分布，自民党和公明党的执政联盟已经占据了参众两院的一半以上议席，根据《日本国宪法》立法程序的规定，日本普通法律只需要得到国会一半以上议席的票数即可通过，因此这些法律修正案的通过不会遇到太大阻碍。

目前来看，对安倍安保法制改革的前景可能造成的影响主要是民意和舆论。日本国民十分在意日本安保政策和法律的修改是否会影响到个人利益，比如是否会恢复征兵制，是否会将日本拖入战争等，这与修改第九条直接相关。安倍推动安保法制改革的方式也引起了国民很大的不满。无论是修改安保相关的宪法解释还是具体法律，安倍都是通过其私人智囊机构“安保法制基础恳谈会”提出改革意见并推进实施的。安倍试图通过组织专家智囊团的形式为其安保法制改革增强专业性和广泛性，以显示其执政的民主性，但浏览一下恳谈会的专家名单就明白，这实际上是安倍为实现自己的政治野心而刻意挑选的与自己志同道合的专家。自民党政务调查会调查官田村重信披露，“安保法制基础恳谈会”包括原外务省事务官柳井俊二（恳谈会会长）、国际大学校长北冈伸一（恳谈会代理会长）、庆应义塾大学教授细谷雄一、政策研究大学院教授岩间阳子、冈崎研究所所长冈崎久彦、原防卫省事务官佐藤谦、国际合作机构理事长田中明彦、京都大学大学院教授中西宽等主张日本强化安保体制的专家。[①] 但是，恳谈会成员、防卫大学名誉教授、国际政治专家佐濑昌盛却表现出对安倍独断专行的不满，他批评恳谈会运营和讨论的方式，认为：“第一次（安倍政府）时能够充分讨论，但这回每次会议一名委员发言时间最长也就五分钟，时间很紧。”“递交报告是为了配合政治日程的仪式吧。该报告明显由官邸主导精心策划，我们不过是其过程中的道具。虽然预想到是这种性质，但还是觉得滑稽。”[②] 这个智囊机构引起了日本国民的反对，日本民间由知名法律学者、前高官、东京大学名誉教授樋口阳一，前内阁法制局长官阪田雅裕，前官房副长官助理柳泽协二，庆应大学名誉教授小林节，东京外国语大学教授伊势崎贤治，前防卫大学教授孙崎享等在东京成立了“国民安保法制恳谈会”，对安倍安保法制改革的方式表示质疑。

① 田村重信『安倍政権と安保法制』、内外出版株式会社、2014 年、107 頁。

② 《日本安保恳谈会委员自称是安倍“修宪”道具》，中国新闻网，2014 年 6 月 30 日，http：//www. chinanews. com/gj/2013/11 - 15/5507641. shtml。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

The Security Law Reform of the Abe Administration

Zhang Xiaolei

Japanese reform of security laws has been escaping from the restriction of the "peace constitution" meanwhile strengthening the legal effect of U. S – Japan Security Treaty. During the Cold War era, in the 1990's and early the 21st century, Japan had taken steps to break through the legal restriction and strengthen U. S – Japan security cooperation, laying foundation for the security law reform of Abe administration. The LDP's political experience, the growing of Japan's conservatism, the driving of U. S. strategic interests and the deepening strategic mutual suspicion between China and Japan all contribute to the reform. It is foreseeable the PM Abe, with the long – term goal of Japan's "normalization" and military building – up, will further accelerate the implementation of constitutional amendment, lifting the ban on collective self – defense right through changing the constitutional interpretation and modifying the package of related security laws, in order to expand the range of the Japanese SDF activities as well as intervening regional and international security affairs. The reform has deviated from the principles and spirit of Japan constitution and damaged the security of the Asia – pacific region and the world.

安倍内閣の安保法制改革を論ず

張　暁磊

第二次世界大戦以降、日本の安保法制改革は絶えず「平和憲法」の制限から離脱しようとするとともに、『日米安全保障条約』の法的効力を強化してきた。東西冷戦、1990年代また21世紀初頭、日本は徐々に「平和憲法」の制限を突破し、また『日米安全保障条約』の適用効力を強化してきたが、これは安倍内閣が安保法制改革を実施するための条件を作り出した。自民党の政治的経験・日本政治の極端な右傾化・米国自身の戦略的利益の追求・中日両国の戦略上の相互不信の深化は、安倍内閣による安保法制改革の内因と外因である。自衛隊の活動範囲と内容を強化し、国際的な安全保障への介入を拡大し、日本を「普通の国」にすると同時に軍事大国化するという根本的な目標を実現するため、安倍は憲法改正の行動を起こし、憲法解釈を変更することで日本の集団的自衛権を解禁し、「安保3本の矢」を打ち出して、一連の安保関連法を策定・改正した。安倍内閣の安保法制改革は、間もなく具体的な法律レベルで全面的に実現し、憲法改正のレベルにおいても、中長期な実現の可能性が絶えず増加している。安倍内閣の安保法制改革は『日本国憲法』の「平和主義」の原則と精神と深刻に矛盾しており、日本の国家発展に対して根本的な悪影響をもたらすだけでなく、アジア太平洋地域ないし世界の安全情勢に直接的に影響することになる。

（责任编辑：李璇夏）

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net