

---

---

# 新《防卫计划大纲》与日本安全政策走向

吴怀中

**内容提要：**新防卫大纲在对日本安全政策诸要素——安全环境判断、安全保障的目标和手段、防卫力量的作用以及建设方针等的阐释上有一些新意，而“机动防卫力量”构想和强化西南群岛防务则成为其中的聚焦点。新《防卫计划大纲》的出台，具有某种重要的指向性作用和阶段性意义，尤其是在推动日本国家整体安全范式和指导思想的变化、转换防卫基本方针、推动对华军事态势和部署调整方面，其影响值得高度关注。

**关键词：**防卫计划大纲 安全政策 战略走向

**作者简介：**吴怀中，中国社会科学院日本研究所副研究员。

**中图分类号：**D831.3 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-7874(2011)01-0023-17

备受关注的日本新《防卫计划大纲》(全称为《关于2011年度以后的防卫计划大纲》，以下简称“新大纲”)<sup>①</sup>，几经波折后终于在2010年12月17日正式出台。新大纲是二战后日本制定的第四份防卫计划大纲，原则上将规范日本今后5~10年的安全政策走向和防卫力量建设方向。本文拟从新大纲的制定过程理清其产生的背景，从冷战后三份大纲文本的纵向比较中考察日本防卫政策内涵和特征的演变，并在此基础上进一步揭示新大纲所预示的日本安全战略的变化趋向和重要意义。

---

<sup>①</sup> 《关于2011年度以后的防卫计划大纲》的内容，参见 <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html> 《关于2005年度以后的防卫计划大纲》的内容，参见 <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taikou.html> 《关于1996年度以后的防卫计划大纲》的内容，参见 [http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/1996\\_taikou/dp96j.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/1996_taikou/dp96j.html)。

## 一 新大纲出台的背景和政策过程

从第一份大纲出笼之日算起,日本修改防卫大纲的时间间隔越来越短,分别为 19 年、9 年和 6 年。这反映了日本围绕实现政治大国的国家战略目标,在安全领域思变谋变、加快政策调整步伐的倾向。而有关制定本本次新大纲的议论,更是从 2004 年防卫大纲(以下简称“2004 年大纲”)出台的翌年起就开始了,其背景因素是日本政治精英层认为国际形势和日本的安全环境正在发生很大的变化,并且直到新大纲出台,这种认识都呈现出一路上行的趋势。大纲修订的政策过程经历了一条民间先行、政官主导、外力助推、政局影响的路径。

### (一) 民间议论“先声夺人”

有关对本次新大纲的各种议论和设想,最具代表性的是日本防卫省防卫研究所发起成立的“防卫战略研究会议”,以及东京财团设立的“安全保障研究项目”会议组织的系列研讨活动。<sup>①</sup>此外,和平与安全保障研究所、日本国际论坛等智库机构、PHP 综合研究所也在不同时期组织过一些相关的讨论活动和成果发布。<sup>②</sup>

这些活动,形式上是由民间(或半官方)智库发起组织的,但从严格意义上讲,它还不是纯民间的,因为防卫省和外务省的相关高级官僚,如防卫政策局局长及政策课课长、防卫大臣官房长、外务省的各相

---

<sup>①</sup> “防卫战略研究会议”成立于 1999 年,成员囊括了日本安保外交领域的数十位知名学者、专家、媒体人士以及退役将校,如北冈伸一、白石隆、添谷芳秀、渡边昭夫、土山实男、西原正、山内昌之、秋山昌广、广濑崇子、柳井俊二、伊奈久喜、金田秀昭、志方俊之、高木诚一郎。“安全保障课题研究会”也有多位相关的知名学者和专家参与,如北冈伸一、田中明彦、神谷万丈、植木千可子、神保谦等。在有关新大纲制定事宜上,这两个会议从 2005 年一直持续到 2010 年,发表过有关的建议案并产生了一定的影响。例如:『防衛戦略研究会 議報告書』、[http://www.nids.go.jp/publication/kaigi/studyreport/pdf/study\\_j2005\\_03.pdf](http://www.nids.go.jp/publication/kaigi/studyreport/pdf/study_j2005_03.pdf)。『防衛戦略会議平成 21 年度第 1 回会議速報』、<http://www.nids.go.jp/publication/kaigi/pdf/20090715.pdf>。『新しい日本の安全保障戦略——多層強調の安保戦略』、<http://www.tkfd.or.jp/admin/file/pdf/lib/6.pdf>。

<sup>②</sup> PHP 総合研究所『政策提言: 自律的な安保戦略の確立に向けて』、2005 年 6 月、[http://research.php.co.jp/research/foreign\\_policy/policy/data/seisaku01\\_teigen003\\_01.pdf](http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/policy/data/seisaku01_teigen003_01.pdf)。日本国際フォーラム『第 26 政策提言: 新しい脅威と日本の安全保障』、2005 年 8 月、<http://www.jfir.or.jp/j/pr/pdf/26.pdf>。

关局长等都一直参与讨论或旁听会议。其后，参与这些活动的多名人员也参加了自民党和民主党（联合）政权组织的新大纲制定咨询小组。

如此之早就开始议论新一轮新大纲，主要是因为日本国内有意见认为，2005年以后国际格局和地区环境会急剧变化，特别是美国软硬实力受损、中国加速崛起、金融危机与国际格局变动、朝鲜半岛局势动荡、海洋权益争端等因素，有导致日本安全环境日益复杂并且恶化的趋势。议论的主要事项很多，其中涉及日本防卫领域的“自我松绑”、对美对华战略以及军事部署调整等内容，有相当一部分见诸自民党以及民主党政权的大纲修改提案中。<sup>①</sup> 民间行为的启发性与导向性作用由此显而易见。

## （二）自民党提案“雁过留声”

自民党政权原定于2009年底制定并出台新的防卫大纲。为此，主要通过两个途径提出了大纲修改方案。

第一，2009年6月，自民党国防部会防卫政策研究小委员会起草并向政府（首相官邸和防卫省）提交了名为《提言：关于新防卫计划大纲》的方案。<sup>②</sup> 方案包含了比较激进的内容：提议政府取消不合理的防卫费缩减政策、维持和扩充防卫基础、拥有“攻击敌方导弹基地能力”、创设日本版“国家安全会议”（NSC）和内阁直轄的对外情报机构、制定“国境离岛新法”以及充实离岛警备体制、允许行使“集体自卫权”、修改“武器出口三原则”等等。提案声称“几乎亚洲所有国家都没有削减防卫费且还在致力于建设防卫力量”，并针对中国明确提议“要在西南诸岛至关岛方面的领域保持对中国军队的海空优势”。

第二，自民党政权为给“修改大纲”定调而组织的“安全保障与防卫力量恳谈会”，在经过多次讨论后于2009年8月向麻生首相“提出了大胆而重要的报告”<sup>③</sup>，提出了诸多重新审视和大幅调整现有防卫政策的意见，建议为了促使自卫队积极参加国际和平活动、强化日美同盟和应对中国崛起，日本应修改“参加国际维和行动（PKO）五原则”

① 『防衛戦略研究会議平成17～18年度報告書』、<http://www.nids.go.jp/publication/kaigi/studyreport/j2005.html>。『安全保障研究プロジェクト第2回研究会概要』、2007年7月24日、<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=74>。

② 『日本経済新聞』2009年6月9日、『産経新聞』2009年6月9日。

③ 『安全保障と防衛力に関する懇談会報告書』、[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/am-pobouei2/090928houkoku\\_j.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/am-pobouei2/090928houkoku_j.pdf)。

和“PKO 合作法”、允许部分行使“集体自卫权”、制定“自卫队海外派遣一般法”以及放宽自卫队海外武器使用限制、有条件解禁“武器出口三原则”等。

显然，这些提案倡导的举措与日本“国防正常化”是直接相关的，而且即使因自民党于 2009 年 9 月下台而没有落实，但也为民主党政权的安全政策预设了门槛很高的基调。

### （三）民主党政权“有所作为”

根据西方决策论的原理，在决策单位——领导者个人、决策核心团队（党内外）和多元自治行为体等各层次上，民主党政权内部存在着无法统一共识的诸多矛盾。同时，在干预变量即各种国内行为体——执政联盟、在野党、利益团体、媒体舆论、学界智库中间，却存在相对一致的意见。此外，由于日美同盟的存在，民主党还面临国际国内两个层面的“双层次博弈”。所以，受这些因素影响，民主党无法执行直线型的政策决定方式，而只能接受合力的一种结果，即各方立场的最小公倍数。

#### 1. 民主党的指导作用

##### （1）内阁决议及政策咨询小组的报告

民主党政权在其执政伊始决定将制定新大纲的时间延后一年，并在 2009 年 12 月通过内阁和安保会议决议，规定了制定新大纲的时间表、形势判断和总方针。<sup>①</sup> 其中，值得注意的是，对日本安全环境的判断与此前自民党的认识相差无几。同时，2010 年 2 月成立的新政策咨询小组——“新时代安全保障与防卫力量恳谈会”就修改大纲进行了具体讨论。小组成员大多是信奉“现实主义”国际政治逻辑的亲美保守派精英，虽然有些人士具有某种“入美入亚”的平衡眼光，但在安全问题上却很难摆脱旧有的惯性思维和日美关系的现实束缚。<sup>②</sup> 2010 年 8 月，在经过 14 轮讨论后，该小组向政府正式提交了有关修订新《防卫

<sup>①</sup> <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2010seibi.pdf>.

<sup>②</sup> 例如，成员中的白石隆是日本贸易振兴机构亚洲经济研究所所长、添谷芳秀是庆应大学东亚研究所所长、中西宽是中日友好 21 世纪委员会日方委员、松田康博是东京大学东洋文化研究所准教授。他们都是专门研究东亚（中国）或具备相关学识的学者。但显然，学术涵养和安全思维在此没有正相关的关系。

计划大纲》的“最终报告”。<sup>①</sup> 报告倡导日本确立新的安全身份和战略定位，推动国家整体安全范式的转换，力陈“主动应对、动态威慑、日美责任分担和合作、离岛防卫”等关键政策。同时，报告提议突破若干防卫基本政策，摆脱传统安全路线，包括建议修改有关禁止行使“集体自卫权”的宪法解释和禁止武器出口的“武器出口三原则”，并暗示将来可能修改“无核三原则”等。此外，它还渲染了所谓“中国军力与意图的不透明”，建议强化西南群岛的军事部署。事后证明，最终报告被作为了新大纲整体思路和内容的蓝本。

### (2) 民主党的方案

民主党外交安全保障调查会在2010年11月向政府提出了新大纲修改方案。<sup>②</sup> 其要点基本与上述“最终报告”一致，用调查会事务局长长岛昭久的话解释，就是“要把自民党时代没有能办成的事情进一步整理后提出来”<sup>③</sup>。提案重点提议：一是针对中国海军在东海的活跃动向和西南方向防卫力量的薄弱现状，日本应“与‘基础防卫力量构想’诀别并强化针对西南方面离岛防御的机动防卫能力”，“扩充和提高有助于日美联合作战能力的共同作战计划和训练”并将其作为应对中国的一环。二是修改“武器出口三原则”。三是修改“参加PKO五原则”。四是制定所谓的“海外永久派兵法”。五是为加强首相官邸的情报功能设立“国家安全保障会议室”。

### (3) 防卫省的立场

按照惯例，防卫省内部设有专门的研究会议讨论新大纲制定的相关事宜。<sup>④</sup> 而实际主导会议并在防卫省具体负责新大纲制定工作的，是少壮派的典型人物——防务政务官长岛昭久和防务副大臣安住淳。他们在

① 『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想——「平和創造国家」を目指して』、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>。

② 『産経新聞』2010年11月24日。

③ 『赤旗新聞』2010年11月25日。

④ 与冷战后的前两份防卫大纲制定过程一样，与首相官邸和政策咨询小组讨论修改大纲的进程配套，防卫省内部在2008年9月设置了“研讨防卫力量应有状态的防卫会议”开展同步工作。该会议在自民党政权下（从2008年9月到2009年6月）举行了五次会议，在民主党政权下（从2010年2月到8月）举行了三次会议。这些研讨会议的详细内容没有公开，但无疑会对大纲的制定发挥了内在规范作用。会议的概况参见：<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/board/arikata-bouei/index.html>。

大纲制定过程中发表的一系列相关言论，已经在相当程度上预示了新大纲的未来面目。<sup>①</sup> 与此同步，日本内阁于 9 月审议通过了防卫省提交的 2010 年度《防卫白皮书》，也是民主党上台执政以来汇总的首部《防卫白皮书》。《白皮书》强调了驻日美军的重要性，对日本西南岛屿防卫情况、朝鲜半岛局势等问题进行了详细分析，并把对中国的提法变为“地区和国际社会的担忧事项”，从而预示了新大纲内容的某些调整倾向。

从以上两件提案可以看出，民主党上台前后曾表示要重新审视国家的安全防卫政策，但事实上却“基本沿袭了自民党联合政权时代的主要论点”。因此，民主党与自民党在关乎国家安全的大政方针上并没有太大区别，在“整军、联美、防华、走出去”等大方向上具有基本共识。

## 2. 干预变量的影响

日本的保守势力集团对新大纲的制定施加了多方面的影响，尤其是在民主党宣布冻结自民党的修改草案并推迟大纲制定时间后，更是掀起了指责民主党政权（尤其是鸠山内阁）不懂外交安全事务、难以维护日本国家安全的浪潮。<sup>②</sup> 与此对应，日本主流新闻媒体掌控的舆论，在涉及新大纲制定这一议题时，几乎众口一词地施压于民主党政权，要求其修改基本防卫政策、深化日美同盟、加强防范中国等。<sup>③</sup> 无独有偶，日本经济产业界也不失时机地抛出提案，建议修改“武器出口三原则”等基本防卫政策，以使日本能够和欧美各国实施武器装备的共同研发和生产。<sup>④</sup> 当然，“美国因素”的影响在此更是无法忽视。美国自 21 世纪以来就一直在推动日本行使“集体自卫权”和海外派兵，而在有关新大纲一事上则特别关注并推动日本修改“武器出口三原则”等基本防

---

① 长岛昭久「米軍の駐留は必要不可欠」、『Voice』2010 年 5 月号、108～115 頁；安住淳《日本要增强机动性应对中国》，《参考消息》2010 年 12 月 10 日；安住淳『兵器の国際開発を武器輸出三原則「時代に合わない」』、時事通信、2010 年 12 月 12 日。

② 在这一时期，相当一部分日本保守势力精英都对民主党的安保政策表示过担忧或进行过批评，人数之多，不胜枚举，但随着菅直人上台、日本安全外交政策“回调”后，此类论调明显地逐步减少了。

③ 据笔者粗略统计，至少《读卖新闻》、《产经新闻》、《朝日新闻》、《日本经济新闻》在这一时期就刊登过几十篇此类文章。

④ 日本経団連『新たな防衛計画の大綱に向けた提言』、<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2010/067/index.html>。

卫原则，其防长和国务卿在多个场合向日本政府明确传达了此类意思。<sup>①</sup> 所以，新大纲从制定起就受到美方的引导和影响，呼应美国全球战略的痕迹也随处可见，其环境判断（尤其对华基调）和建军方针（如“海空一体战”等）则是参照美国《四年防务评估》和《中国军力报告》等国防文件拟订的。<sup>②</sup>

### 3. 政局等因素的牵制

客观而言，民主党在安保领域面临着比较宽松的“作为”条件，牵制或阻碍其实施某些重大政策突破的因素——党内协商原则、舆论导向、民意基础、反对党牵制等均已难起作用。尽管如此，新大纲要比此前猜测的更具有缓和性。原因是：（1）决策主体的价值偏好作用。菅直人和仙谷由人等在安保政策上的姿态没有前原诚司等右翼保守派“激进”，或至少他们并没有看到搞出“突破”就可以收获相应现实政治利益。尽管他们受到国内外保守势力的压力和说教，但在对华政策上是逐渐强硬化的。（2）党内派系的牵制作用，尤其是温和保守派和自由派势力的批判与反对。<sup>③</sup>（3）安全防卫政策的制定和调整本质上是一种政治行为，决策者要承担一定的政治风险，要平衡对“国家利益”和对政权支持率的考虑。事实上，日本政治和政局的经验表明，当原有政策立场对国内政治局面不利时，决策者往往要调整安全政策以适应政权斗争的需要。<sup>④</sup> 所以，对政治反对派的挤压（自民党）或潜在联盟派（社民党、公明党）的怀柔都会被反映在民主党安全政策的制定上，包括在是否修改“武器出口三原则”等问题上，民主党由于政局因素而受到了公明党和社民党的一定程度的牵制。<sup>⑤</sup>

但是，这也证明，只是由于上述偶发的政局因素才导致新大纲在基本政策的突破上有所放缓，而大环境和总趋势却说明这种突破和修改应

① 『読売新聞』2010年10月24日；『朝日新聞』2010年12月1日。

② 『新たな時代における日本の安全保障と防衛力に関する懇談会第1回議事要旨』、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/dai1/gijiyousi.pdf>。

③ 坂口裕彦「動的防衛力に転換した防衛大綱」、『毎日新聞』2010年1月11日。

④ 参见王鸣鸣《外交政策分析：理论与方法》，北京：中国社会科学出版社，2008年，第25页。

⑤ 「武器輸出三原則 明記せず社民に配慮」、『朝日新聞』2010年12月7日。「首相、武器輸出解禁見送り 社民、公明に配慮」、共同通信社12月7日、<http://www.47news.jp/CN/201012/CN2010120601000759.html>。

该只是时间早晚的问题。<sup>①</sup>

## 二 新大纲的主要内容和特性

一般认为,新大纲的概要包括:倡导日本防卫力量从“基础防卫力量”向“机动防卫力量”转化;强调日本周边安全形势紧迫严峻,中国和朝鲜是不安因素或威胁;变相提议修改“武器出口三原则”和“参加国际维和行动(PKO)五原则”等基本政策;提出强化西南岛屿的防卫态势和兵力部署;建议在首相官邸设置相关的国家安全保障新机构等。

客观而论,新大纲的创新之处——完全意义上的新概念、新思路和新方略并不多见,更多的是在 2004 年大纲基础上的延伸发展。例如,改变“基础防卫力量”构想、建立机动灵活快速有效的防卫力量、抑陆向海及加强海空军事力量、加强西南方向的防卫部署、渲染“中国威胁”论等动向,在 2004 年的大纲中已有所反映。但是,日本在安全防卫领域的突破,历来是渐进积累(包括“进二退一”式)、螺旋上升、从量变到质变的演化过程。在此过程中,新大纲承前启后、继往开来的作用就具有十分重要的阶段性意义。为清晰地观察到这一点,表一是以宏观的指导思想和战略取向为坐标,就冷战后日本三份防卫大纲所反映的安保思想、基本政策、对美态度、对华方针的演变等所进行的简略比较。在此基础上,就新大纲展现的宏观战略性意义进行综合分析。

### (一) 新大纲值得关注的文本内容变化

从表 1 可以看出新大纲所代表的指向性意义,某种程度上这也是冷战后至今日本安全防卫政策的阶段性特征:(1) 在安全环境判断中,

<sup>①</sup> 2010 年 12 月 23 日自民党参议院议员、前防卫大臣林芳正来中国社会科学院日本研究所访问时,对新大纲作出评估,曾给出了 80 分的成绩。这说明,某种意义上日本稳健保守势力对新大纲是基本满意的。相比之下,右翼保守势力对新大纲的“突破不足”比较不满,中左政治势力则是对新大纲的突破性和模糊性比较不满。参见「社説:武器輸出三原則 将来に過根を残す」、『読売新聞』2010 年 12 月 10 日。「社民党声明:防衛計画の大綱の閣議決定について」、<http://www5.sdp.or.jp/comment/2010/dannwa101217.htm>。「新防衛大綱どうみる、赤松正雄・党外交安保調査会長に聞く」、『公明新聞』2010 年 12 月 27 日。这间接反映出,在现有的日本政治生态下,新大纲还是一种要带上内政或政局因素的折中性产物。

由之前突出强调“新型威胁和多样化事态”向重视传统安全问题大幅回调，并显示出日益重视所谓中朝“威胁”引起的周边安全问题。(2) 在安全目标设定上，视野“高阔”。“高”是开始强调价值、秩序甚或道义制高点；“阔”是重视广义国际和地区安全的维护，其中地区比重进一步加大和突出。(3) 在安保手段上，更加重视自身防卫能力建设，以及主动借重美国和倚重同盟网络——以美国为主、由同盟国和伙伴国组成的国际和地区多层安全合作网络。(4) 在防卫力量的作用和运用上，注重面向国际尤其是亚太地区，强调动态威慑和动态应对并举。(5) 在防卫力量的建设方向和内容上，开始真正摆脱冷战型的防卫模式，向“由静到动、由量到质、由北向南”转换，特别是防卫力量向实现有效监控、动态威慑和快速反应以及加强西南诸岛部署的方向进行调整。

表1 冷战后三份防卫大纲的基本内容比较<sup>①</sup>

	1995年大纲	2004年大纲	2010年大纲
安全环境判断	(1) 国际层面：多种威胁（民族和宗教争端、大规模杀伤性武器扩散等）。 (2) 地区层面：朝鲜威胁等。	(1) 国际层面 “新型威胁和多样化事态”（恐怖主义、弹道导弹和武器扩散等）。 (2) 地区层面：朝鲜是重大威胁，需要注意中国的动向。	(1) 国际层面 “多种事态”——多样、复杂、多层，国际安全问题进一步关联化，“低强度冲突”增加。 (2) 亚太地区：朝鲜是“紧迫而重大威胁”，中国是“国际社会和地区的担忧事项”。 (3) 海洋及岛屿安全问题日益严重。
安全基本方针	(1) 安保目标：保卫日本。 (2) 安保手段：自助努力（自主防卫建设）、日美安保体制。	(1) 安保目标：保卫日本、改善国际安全环境。 (2) 安保手段：自身努力、与同盟国合作、与国际社会合作。	(1) 安保目标：保卫日本、稳定亚太地区安全环境和改善全球安全环境以及维持强化自由开放的国际秩序从而为确保日本及世界和平稳定和人类安全作贡献。 (2) 安保手段：自身努力、与同盟国合作、综合推进与亚太地区和国际社会的多层安全合作。

<sup>①</sup> 表1及后附表2中的括号内文字为作者加注，其余部分节录于大纲的文本内容。

<p>防卫力量的作用界定</p>	<p>(1) 保卫日本。 (2) 应对灾害及周边事态。 (3) 为构筑国际安全环境作贡献。</p>	<p>(1) 应对新型威胁和多样化事态。 (2) 应对正规侵略。 (3) 积极主动改善国际安全环境。</p>	<p>(1) 有效威慑和应对。 (2) 进一步确保亚太地区安全环境的稳定。 (3) 改善全球安全环境。</p>
<p>防卫力量的应有态势和建设方向</p>	<p>(1) 自卫队体制: 陆海空三自卫队均衡部署、机动反应。 (2) 自卫队态势: 联合作战、有机协调。 (3) 力量建设方向: 合理、精干、高效。</p>	<p>(1) 自卫队体制: 重视联合作战、情报、科技、人力资源等能力建设。 (2) 自卫队态势: 强调快反和机动。 (3) 力量建设方向: 多功能、灵活、实效。</p>	<p>(1) 自卫队体制: 缩减冷战型的装备和编制, 适当重新审视部队的地理部署和运用。重点构筑包括西南地区在内的警戒监视、海上巡逻、防空、反导、运输和指挥通信等功能, 进一步充实防卫态势。 (2) 自卫队态势: 快反态势、联合作战态势、参与国际和平合作态势。 (3) 力量建设方向 “机动防卫力量” 快速、机动、灵活、持续、多目的。</p>

(二) 新大纲值得关注的思想和战略变化

从表 2 可以看出, 与冷战后的两份防卫大纲相比, 新大纲在基本思想和战略取向的调整上到达了一个很高的节点, 在转换整体安全观念和思路、进一步突破专守防卫原则、稳定并倚重对美同盟、加强防范中国等重要政策领域都有着继往开来、更上一层楼的重要意义。

表 2 冷战后三份防卫大纲的基本思想和战略取向比较

	1995 年大纲	2004 年大纲	2010 年大纲
<p>基本防卫思想和战略的变化</p>	<p>(1) 对内: 声称基本沿用“基础防卫力量构想”(实际已大幅松动)。 (2) 对外: 为国际安全做贡献(始具外向意识)。</p>	<p>(1) 对内: 声称沿用“基础防卫力量构想”的有效部分(实际已开始弃用“一国和平主义”)。 (2) 对外: 积极主动改善国际安全环境(通过积极介入国际安全事务)。</p>	<p>(1) 对内: 正式宣称弃用“基础防卫力量构想”(即完全放弃“一国和平主义”)。 (2) 对外: 改善国际和地区安全环境以及维持国际秩序、确保世界和平与人类安全(即要成为所谓的“和平创造国家”)。</p>

对基本政策的取向	声称继续坚持“专守防卫”原则（没有提出要修改若干基本防卫政策，但开始重新审视和局部突破）。	声称坚持“专守防卫原则”（没有提出要修改若干基本防卫政策，但某些领域已经明显突破，实际已经名不副实）。	声称坚持“专守防卫原则”，但变相提议修改“武器出口三原则”和“国际维和五原则”等基本政策（开启了“议论无禁区、政策可突破”的政治环境和舆论氛围）。
对日美同盟的态度	一再提及同盟为日本安保手段两大支柱之一（经过“同盟漂流”及“再定义”，表现为高调重视）。	定义为日本安保手段三大支柱之一（处于小泉一布什主导下的日美蜜月期，表现为非常重视）。	定位为日本安保三大手段之一（经历民主党上台后的短暂分歧和摩擦，再度回到倚重同盟的轨道，表现为稳中求进、深化同盟、主动利用的姿态）。
对华政策取向	在周边安全环境评估中给出某种不安的暗示，但没有点名提及中国。	明确表示关注中国的核武、导弹和海空军发展及海洋动向（实际暗示中国为“潜在威胁”）。	进一步关注中国的军事动向，明指中国为“地区和国际社会的担忧事项”（强调“中国军事威胁”并提出推进具体应对措施）。

### 三 从新大纲看日本安全战略调整

#### （一）新大纲推动整体思路和战略的转换

第一，构思主动积极的大安全战略，推动国家安全观的转换。近年来，包括各政治势力主导提出的多种相关“提案”在内，日本国内一直就有强大的声音主张，为了在新形势下保障国家安全，日本要做“和平创造国家”，要采取主动积极的外向安全战略，为此就需要制定符合大国身份的国家安全战略——集军事、外交、经济以及非政府组织等诸手段于一体的新型“综合安全保障战略”，而不光是侧重于军事安全的防卫大纲。<sup>①</sup>虽然这种主张在现阶段还不能完全实现，但新大纲中已尽可能植入了这方面的构思和元素。例如，新大网站在时代制高点、高新边疆观和巧实力论的视角上提出了如下有关安全理念、目标和手段的新论述：立足“普遍价值”——世界和平与人类安全等；维护“世界体系”——自由与开放的国际秩序以及其他“国际公共财产”；解决

① 「社説：新防衛大綱 機動性ある自衛隊へ転換急げ」、『読売新聞』2010年12月19日。

“全球问题”，包括宇宙和网络安全以及气候变化和各种非传统安全议题；拓宽“国际合作”，包括扩大维和活动、与北约和欧盟以及亚太的韩澳印等国合作构筑国际和地区的多层安全网络等等。

第二，突破基本政策框架，推动“国防正常化”。在制定新大纲的过程中，日本国内有关摆脱传统安全路线、推动国防正常化的建言和提议可谓此起彼伏，几乎都是建议政府修改有关禁止行使“集体自卫权”的规定、“武器出口三原则”以及“参加国际维和行动 PKO 五原则”等基本政策，并要求将来修改“无核三原则”、设立“国家安全委员会”等。<sup>①</sup> 由于种种原因，这些主张在新大纲中仅得到了部分的反映和实现，例如大纲变相提议将来修改“武器出口三原则”，提出重新研究自卫队海外派遣的方式、在首相官邸设置新的国家安全保障机构等。但是，这些在若干年前还是日本政治禁忌的议题，现在不仅可以被公开讨论，而且可轻易取得民主党的党内共识，就足以说明：作为一种主流趋势，以上这些基本政策迟早要被修改和突破。事实上，如果菅直人首相没有在最后一刻出于“政局”原因而“临门收脚”，那么修改“武器出口三原则”应该是可以通过并被写入新大纲的。<sup>②</sup>

## （二）新大纲敲定防卫力量建设方针的重大调整

新大纲提出了防卫力量建设和部署的新方针和核心内容，即从“基础防卫力量构想”切换到“机动防卫力量”理念——“具备适应性、机动性、灵活性、持续性以及多目的性，依据军事技术水平的动向，以高度技术能力和情报能力为支撑”的力量构想。

日本在 1976 年制定的第一份防卫大纲中，提出了基于冷战环境而设定的“基础防卫力量构想”：保持最小限度的防卫力量，以避免出现力量真空状态而招致侵略；以苏联为假想敌，为抵御其进攻而在北海道及全国各地比较均衡地配置自卫队及其装备。冷战后的 1995 年日本第二份防卫大纲基本沿袭了该构想，并做了局部调整，同时还提出了

<sup>①</sup> 東京財団安全保障研究プロジェクト『日本の安全保障—鳩山政権への10の提言』、2009年10月、<http://www.tkfd.or.jp/admin/file/pdf/lib/24.pdf>。日本国際フォーラム『第32政策提言：積極の平和主義と日米同盟の在り方』、2009年10月、<http://www.jfir.or.jp/j/pr/pdf/32.pdf>。

<sup>②</sup> 『朝日新聞』2010年12月7日。

“合理、精干、高效”的具体防卫力量建设方向。新世纪的2004年日本第三份防卫大纲对该构想在“继承有效部分”的基础上施以大幅改造，同时提出了“多功能、灵活、有效”的具体防卫力量建设目标。新世纪第二个十年开始之际出台的新大纲正式宣告以“机动防卫力量”建设方针终结该构想，提出打破自卫队的全国均衡部署态势，以防范“多种事态”及其“同时发生”为主要目标，重视部队的机动性和快速反应能力，力求平时做到不间断的侦察、监控和演练，达到动态威慑效果，战时或有事时能够快速调动军力，实施机动灵活的应对。为此，新大纲提出要大幅调整冷战时期形成的自卫队部署态势和装备系统。

新大纲正面提出转换防卫力量建设和部署的基本方针，有以下几种原因：首先，冷战后日本早就提出将防卫部署重点由西北转向西南，进入21世纪后又提出要应对新型威胁和多样化事态，但实际上自卫队（尤其是陆上自卫队）的部署和装备调整迟迟没有跟上和到位。此次日本政府在新大纲中正式确立“机动防卫力量构想”新方针——虽然不乏概念整合和用语创新的意义，但更重要的应该是以新大纲为统一共识后的整改号令，形成了要适应新时代和新形势、推动以上调整尽速到位的政策意志。<sup>①</sup>其次，就物理条件而言，这实际上也是日本财力和兵员不足条件下的一种明智选择，即在难以实现大幅增量的条件下，尽可能“盘活存量”，靠机动和快反能力来弥补绝对力量的不足。<sup>②</sup>这些不足主要体现在装备上抑陆向海（空），充实海空战斗力，在部署上，防卫重心进一步向西南方向推进和前出。

### （三）新大纲体现更加明确的防华指向

整篇新大纲，直接提及中国的不过寥寥两处。但实际上大纲所要推动的政策转换，或多或少都与中国有关。例如，大纲首次提出要在亚太地区与拥有共同价值观和安全利益的韩国、澳大利亚以及印度开展安全合作，变相提议修改“武器出口三原则”，竭力推动安保机制“正常化”等内容，被认为有部分目的是为了应对中国。其中，最具有代表性的还是上述防卫力量建设方针的转换。尽管日本政要一再否认此种转

<sup>①</sup> 北岡伸一「脅威への備え 見直しを」、『日本経済新聞』2010年12月7日。

<sup>②</sup> 前田宏子『新防衛計画の大綱について』、<http://research.php.co.jp/jiji/kaisetsu-20101227.php>。

换不是针对中国，但正如日本主流媒体解读的那样，新大纲倡导将“基础防卫力量”构想转向“机动防卫力量”构想，其主要背景就是“中国军力的持续快速发展”、“中国扩大海洋权益的动作持续不断”，主要目的是为了以西南诸岛的防卫为中心，抵御包括中国军力“扩张”在内的各种事态。<sup>①</sup>

迄今，日本制定了四份防卫大纲，从有关中国表述的演变中可以清晰看出其对中国的防范意识在日益增强。1976 年的大纲，在冷战时代下（中日已经复交）注重“美中苏战略平衡论”，重视基础防卫力量建设，防卫重点指向西北，对中国并无“防备”之意。1995 年的大纲提到了日本周边的不透明和不稳定因素，虽没有提及中国但已开始发出了某种暗示。2004 年小泉内阁时期的大纲渲染“周边不稳论”，明确提出鉴于中国海空军、导弹和核力量等的发展和活动，“有必要对中国的动向予以关注”。2010 年的新大纲，高度强调“东北亚局势紧张论”，进一步将矛头转向中国，指出“中国在周边海域加强了与主权权利相关的单方面要求”，中国海军在日本周边海域活动频繁，军事实力激增且不透明，“是地区和国际社会的担忧事项”。至此，新大纲对中国动向的表述升级为明白无误的“担忧”和强烈的警戒，中国被认为是潜在的“主要威胁源”甚或某种意义上的“假想敌”。

2004 年的防卫大纲，虽然已经开始强调“岛屿防卫”和“周边海空领域的警戒”，但日本并没有采取重大的整体配套措施。<sup>②</sup>然而，新大纲却不光从政策上表示强烈担忧，而且更特别着意于实际推动日本的防卫重心向西南诸岛转进，进一步加强针对中国的具体对抗措施——“前出部署”、“正面盯防”和“岛链围堵”。<sup>③</sup>为此，新大纲要求适当

① 「中国を『懸念事項』と位置づけ…新防衛大綱決定」、『読売新聞』2010 年 12 月 17 日；「中国念頭、南西諸島の防衛力強化へ 新大綱を閣議決定」、『朝日新聞』2010 年 12 月 17 日。

② 进入 21 世纪后，日本开始加强在九州和四国等西南地区的军力部署，在 2004 年防卫大纲制定之后，开始加强驻冲绳的陆空自卫队力量（2005 年开始将第一混成团改编为旅，2009 年开始进驻 F15 战机）。而据日本媒体报道，2005 年防卫厅内部还制定了“西南诸岛有事”计划。尽管如此，当时日本也没有正式宣称国家防卫重心向西南转移并配之以自卫队建设和部署方针的转换，并把兵锋前出到冲绳本岛以西的岛屿。

③ 实际上，就在新大纲出台前后，有些举措已经付诸实施了。例如，2010 年 12 月上旬，代号为“利剑”的日美最大规模的联合军演在东海进行。这可谓为新大纲的对华指向做了生动的注脚。

削减或调整本土的陆上防卫力量，把过去全国均衡部署的陆海空自卫队有所倾斜性地调动到西南重点地区，加强西南诸岛（从鹿儿岛至冲绳海域）的防卫态势，在不设防的空白离岛适当配置部队，同时强化日本周边海空领域的警戒监视能力。而为了与这一防卫政策倾向相配合，增加“西南海域”防卫上的预算投入，新大纲提出对自卫队武器配置进行调整，相应减少陆上自卫队的坦克、火炮和人员数量，用以加强海上自卫队（尤其是强化潜艇规模，将目前拥有的16艘潜艇增加到22艘）和航空自卫队（尤其是下一代新型战斗机）的力量。<sup>①</sup>

#### （四）新大纲着眼“后危机时代”的政策布局

以上是新大纲的重点意义所在，但从以下日本面向后金融危机时代的安全防卫政策的大致轮廓，也可以看出新大纲着眼于“后危机时代”的政策布局。

##### 1. 挖潜改造，持续推进自身防卫能力建设

正如新大纲编制过程证明的那样，在相当一段时期内，日本政府在实施安全防卫战略上面临着预算不足、力不从心的局面。但是，由于日本的经济和财政规模巨大，所以日本政府努力通过内部挖潜、盘活存量、提高效能、突出重点，以逐次强军、渐进积累的方式，仍然在硬件建设上取得了可观的进步。这就是进入21世纪以来日本防卫费用没有增加而军力却持续走强的原因。与此同理，在软件松绑上也取得了不菲的成绩。新大纲的相关表述显示，日本政府决意在挖潜增收上（例如压缩占防卫费40%的人事费用、削减陆上自卫队的重型装备、推动武器装备研制和生产国际化等）做足文章，以便节余出更多经费和资源用于“机动防卫力量”建设，加快质优效高的强军速度。这种动向显示出了日本在后危机时代大力加强自主防卫能力方面所具有的紧迫意愿和强烈决心。

##### 2. 争取日美同盟稳中有进、为“我”所用

对比前两份大纲，新大纲显示的对美政策调整并不被认为是重点和亮点，但其代表的阶段性意义和指向却不容小觑，至少释放出了如下两

<sup>①</sup> 『中期防衛力整備計画 平成23～27年度』、<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/chuuki.html>。

个重要信息：第一，它表明日本（尤其是民主党中的）部分政治精英在对美战略上经过短暂的博弈和摇摆之后，深刻认识到了必须回到维持和深化同盟的既有轨道上来——即便是把朝向西南的防华战略调整到位，也需要依靠同盟相助。所以，短时期内日本政府已丧失挑战美国主导权的冲动和意志，应该不会再行“造反”而是重返“亲美”路线。第二，新大纲强调要通过加强信任、战略对话和政策合作来深化日美同盟，通过同盟发挥国际作用和影响力，努力释放出日本谋求自主性和双向性的信息。就思想层面而言，菅直人、仙谷由人、前原诚司等民主党领导人，多少都有些谋求对美自主或战略再保证的意愿。<sup>①</sup>从上述第一点来看，这一意愿将会被严格限制于同盟框架之内，即在框架内尽量争取一份所谓的主动和自立。因此，今后一段时期，日本会采取在谋求深化同盟的同时加紧主动利用同盟的“权变路线”。

### 3. 部分回调政策重点，强调应对“传统威胁”

新大纲对威胁来源没有沿用“新型威胁和多样化事态”，而是提出了“多种事态”的定义。与此相应，与 2004 年大纲强调主要国家之间相互依存、以国际合作和联合国来应对“新型威胁和多样化事态”的乐观论调相比，新大纲倾向于强调以日美同盟、友好国家以及地区合作来应对“多种事态”，突出强调大国威胁和周边不安，明显向传统安全思维回归。其原因有两点：首先，新型威胁的苗头早在 20 世纪 90 年代就开始出现，经 2001 年“九一一”事件的放大效应以及美国安全威胁判断的规范后，在 2004 年大纲中被作为安保战略的重心加以强调，但某种程度上是被过分夸大了。其次，从 2005 年前后美国深陷伊阿战争、软硬实力受损并无力顾及东亚，经过金融危机后新兴国家尤其是中国全面崛起，再到近期的朝鲜半岛危机和东海岛屿争端，日本愈加紧迫地认为周边的安全环境没有好转反而一路“恶化”，其安全保障的重心需要向应对“传统威胁（中国和朝鲜）”作出回调。所以，日本认为，在新型威胁没有变化的情况下，周边的传统安全问题大幅上升，亟须加强应

<sup>①</sup> 前述“新时代安全保障与防卫力量恳谈会”的成员，如白石隆、添谷芳秀和中西宽等也都不同程度地具有这种战略意识。添谷就指出“民主党今后的外交不应是一种对美依存的反作用力，而是应该站在积极利用日美关系的观点上重新设计。”参见：添谷芳秀「日本外交の展開と課題」、『国際問題』2010 年 1~2 月号、13 頁。

对举措的力度。这种判断和回调步幅很大程度上是受到了美国全球及亚太战略调整的影响，尤其是在钓鱼岛撞船事件之后，美国高调且强势重返东亚无疑被视为一种绝好的机会。

#### 4. 构建地区及国际多层安全合作网络

比起2004年大纲，新大纲明显地重视地区安保合作，不但提出要推动与韩国、澳大利亚、印度等友好国家的合作，还提出要与北约和欧盟以及欧洲国家强化合作关系，构筑地区及国际多层安全合作网络。此前的自民党政权已提出日美澳印合作的外交思路并与北约展开安全对话，对此民主党政权进行了继承和发展，将此写进国家防卫大纲中。显然，推动军事安全外交的动因，肯定有部分或相当一部分是针对中国的，其中不乏制衡或围堵之意。因为日本越来越感到，后金融危机时代仅凭日本或日美同盟已无法确保针对中国的安全系数。但同时，网络体系的构建也是日本着眼于后金融危机时代所进行的安全布局。因为美国实力下降、世界安全形势复杂化、安全手段多样化已是题中应有之义<sup>①</sup>，仅仅依靠日美同盟已经不可能像以前那样确保日本的综合安全，何况美国是否靠得住还是问题。<sup>②</sup>反之，构建安全网络既可以裨益于解决一国安保能力不足的问题，还可以拓展对美外交空间和战略回旋余地，在使日本成为地区安全新秩序建设主导者的同时，提升日本在国际社会的地位和影响力。

(责任编辑: 李璇夏)

---

<sup>①</sup> 中国并不否定他国追求包括区域合作在内的多样化安全手段，如外交部长杨洁篪就认为“当今世界国际安全威胁更趋复杂多元，安全问题的综合性、整体性、关联性上升，解决各种地区安全问题单打独斗不行，孤军奋战不行，只有以合作求安全才是出路。”参见杨洁篪《用信心与合作共筑亚太未来》，《世界知识》2010年第24期，第30页。但是中国反对某些国家以此为名去行遏制或制衡其他国家之实。

<sup>②</sup> 保守鹰派的前原诚司外相对美国也并非完全信任，“入阁”之前曾多次强调要“脱美自立”，摆脱对美国的“过度依赖”，并要求日本自主发展巡航导弹等攻击性武器，以防止美国在关键时刻“靠不住”。参见：松下政経塾出身国会議員の会『21世紀・日本の繁栄譜』、PHP研究所、2000年、251~267頁。