
当代日本安全政策：激进修正还是渐进转变

吴怀中

内容提要：当代日本安全政策转变已引起全球关注。其核心要义——“安倍国防学”，自2012年安倍晋三重掌政权以来已取得快速发展和重大突破，具体表现为政策法制的连续更新、体制机制的不断改革、军力的结构调整和水平提升。这种发展和突破，是冷战后日本防卫政策整体变化的历史延续，但由于受到持久制约和自我设限，导致日本二战后形成的“安全认同”的核心支柱，即与修宪、强军、派兵、动武相关的关键指标尚未发生实际意义上的颠覆性变化。近期世界格局及秩序加速深刻变动，安倍政府也在开始新一轮安全防卫政策的调整，力推防卫自主性与打击能力构建，并将之重点作用于西南防卫和印太安保。这种新动向使得东亚邻国看待日本动向的姿态日趋严峻，并将带动地区格局与均势的盘整。

关键词：日本 安倍政府 安全政策 转型 调整

作者简介：吴怀中，中国社会科学院日本研究所研究员。

中图分类号：D831.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874(2018)05-0035-24

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”（编号：17AGJ009）。

自2012年安倍晋三重掌政权以来，日本安全政策转变已引起全球关注及内外争议。安倍被广泛认为是二战后几十年来最具权势且很可能任期最长的日本首相，一些大胆的国防改革无疑正使其成为日本战后最具变革性的领导人。对此，批评意见——主要出自日本国内左翼和护宪和平势力以及东亚部分邻国，认为安倍政府的安全政策变革是使日本远离战后“和平主义”发展

道路的一种修正主义或激进路线，将导致“军事大国化”甚至是军国主义化；^①支持者则主要是日本及美欧国家的保守势力、主流精英阶层，认为日本面临着越来越严峻和复杂的安全环境，需要进行一些改革来应对这些挑战，而所有应对措施因受各种制约，没有脱离和平发展路线，总体上仍是渐进、克制的。^②日益繁荣的亚太及印太地区正在发生重大的地缘政治和经济变化，对安倍时代日本安全政策的变化性和连续性、激进性和渐进性及其对日本长期战略轨迹的重要性做出理性和全面的评估，显得至关重要。鉴于日本此前相对消极和低调的防卫姿态，如果安倍正在推进的是激进或根本的改革，那么，一个陌生的“新日本”将出现在国际政治舞台上。这将可能带动整个亚太地区国际关系的变化，东亚邻国也许会做出回应并调整自己的对外战略。

本文以冷战结束以来日本安全政策的发展为背景，重点关注安倍 2012 年上台后日本防卫态势“正常化”及“大国化”发展的程度和速度，主要回答以下三个核心问题：（1）2012 年以来的六年间，经过一系列具有里程碑意义的政策法规、机构组织与力量装备的建设，安倍政府在国家安全领域进行的改革究竟具有多大程度的变革性和突破性？即实际改变了多少？（2）即使有诸多改变，但受到各种制约，没有改变或变化不大的、具有连续性和渐进性的领域有哪些？也就是说，没有根本改变的核心支柱部分有多少？（3）特朗普上台后，

① 日本国内学者的批评意见散见于《每日新闻》、《东京新闻》以及《世界》、《前卫》等杂志，但总的趋势是这些意见的影响力在衰微。在知识界及文化界，除了部分坚定的社民及社会主义者外，较多的自由主义知识分子从过去的“护宪和平”“民生大国”论者转向支持政府有限扩军并为国际安全做出贡献，其代表是著名护宪和平派代表坂本义和的弟子、东京大学教授藤原归一以及《朝日新闻》原主笔船桥洋一等。在中国，安倍政府每一次推动安全防卫政策重大调整都会受到中国官方的关注，《人民日报》、新华社评论、《解放军报》等就刊登过不少此类评论文章。同时，根据中国知网（CNKI）检索，在有关安倍执政下日本安全防卫政策的百余篇论文中，绝大多数都是以其军事大国化、国防“正常化”或安保外向化为主题。近年国内有代表性的专著有徐万胜著《当代日本安全保障》（2015 年）、李秀石著《日本国家安全保障战略研究》（2015 年）、孟晓旭著《认知、政策与互动——战后中日安全关系研究》（2017 年）等，基本具有类似的视点。

② 日本国内具有代表性的主流国际政治学者，例如五百旗头真、北冈伸一、田中明彦、白石隆、细谷雄一等，皆对安倍的安保政策改革表示赞同。在美欧，除了克里斯托弗·休斯（Christopher Hughes，英国华威大学教授）、T. J. 彭佩尔（T. J. Pempel，加州大学伯克利分校教授）等少数学者外，主流学者专家对日本安全政策的变动基本表示理解或肯定。笔者在美访学期间访谈或请教的多位知名学者，如傅高义（Ezra Vogel）、约瑟夫·奈（Joseph Nye）、苏珊·法尔（Susan Phar）、理查德·塞缪尔斯（Richard Samuels）、杰拉尔德·柯蒂斯（Jerald Curtis）、肯特·卡尔德（Kent Calder）、弗朗西斯·卢森布鲁斯（Frances Rosenbluth）、托马斯·伯格（Thomas Berger）、史蒂芬·沃格尔（Steven Vogel）、欧阳安（Andrew Oros）、珍妮弗·林德（Jennifer Lind）、萨蒂亚·帕坎南（Sadia Pekkanen）、迈克尔·格林（Machael Green）、西拉·史密斯（Sheila Smith）、美瑞亚·索丽思（Mereya Solis）、詹姆士·肖夫（James Schoff）、迈克尔·奥斯林（Machael Auslin）等，均持此类观点。

日本对日美同盟的可靠性、世界格局深刻演变的担忧甚于此前，故加快了“自主防卫”与“反击能力”建设的步伐，这种态势的主打方向是西南群岛、南海及印太一线。这些新动向意味着什么，对华实际意义有多大？^①

一、“安倍国防学”的快速进展与突破

安倍政府以“积极和平主义”为旗帜，努力将日本打造成一个“正常国家”。2012年12月在众议院胜选后的新闻发布会上，安倍明确表示国家安全改革将成为他和自民党—公明党执政联盟掌权后的首要任务。^②在此后的五年多时间里，安倍确实没有浪费时间，发挥了务实的关键领导作用，一直着力巩固和加速安全防卫改革，积极谋求全方位、多层次、宽领域地加速推进日本的军事崛起，即“国防正常化”和“军事大国化”。从表1可以看到，安倍通过各领域的联动突破来系统推进自主防卫能力建设及“强军工程”，成果显著。这些成果具体到思想观念、安全战略、防卫政策、法制体制、编制装备、军事战术及部署等几乎所有领域，按广义概念界定，可概括为三大领域：政策的更新（广义上的政策，包括法制）、机构体制改革及重组、军事实力的发展。

（一）政策上的更新和突破

2012年底安倍重掌政权后，三年内连续在安全防卫政策领域推动了三次跃进行动。第一次行动实施了三大举措：2013年出台三份新安全防卫政策文件，成立“国家安全保障会议”，通过《特定秘密保护法》；第二次行动实施了两大举措：2014年出台“防卫装备转移三原则”，部分解禁“集体自卫权”；第三次行动是2015年制定新《日美防卫合作指针》，通过新安法案。

^① 本文主要对当代日本安全防卫领域的政策变化进行跟踪和分析，从理论角度的解析将另辟篇幅进行专题研究。从全球范围看，对日本安全政策进行理论分析，仍主要由美国的国际关系学者推动。例如，彼得·卡赞斯坦（Peter Kazanstein）、托马斯·伯格、欧阳安等运用建构主义范式及其核心概念“安全认同”“国内规范”进行的分析，大体认为日本的安全政策尚未发生根本变化。该派在较长时期内占据美国学界研究日本安全政策的主流地位。此外，运用现实主义理论的研究也日益勃兴。从20世纪80年代起，理查德·萨缪尔斯从“商人现实主义”、珍妮弗·林德从“推诿现实主义”、克里斯托弗·托米（Christopher Twomey）从“防御现实主义”、迈克尔·格林从“不情愿的现实主义”、克里斯托弗·休斯从“怨恨的现实主义”、迈克尔·奥斯林从“新现实主义”、车维德（Victor Cha）与伊拉·萨尔茨曼（Ilai Saltzman）从“新古典现实主义”等角度进行了众多分析。该派研究的主流结论之一是日本安全政策正在改变但并不过头，对此不需过分担忧。

^② 首相官邸「安倍内閣総理大臣就任記者会見」、2012年12月26日、https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2012/1226kaiken.html [2018-03-06]。

表 1 安倍政府“强军工程”项目一览

思想观念	提出“积极和平主义”。
战略	制定《国家安全保障战略》。
政策	制定新《防卫计划大纲》，增加防卫预算，修改《日美防卫合作指针》，解禁“集体自卫权”，修改“武器出口三原则”。
法制	制定《特定秘密保护法》、新安保法，修改《自卫队法》、《协助联合国维持和平活动法》（简称“PKO 法”）、《日本政府对外开发援助法》（简称“ODA 法”）等。
体制	成立“国家安全保障会议”（NSC），内阁官房中开始任用自卫队高级将领，防卫省废除运用企划局，设立防卫装备厅，自卫队作战指挥权限统一到“统幕”（联合参谋部），成立陆上自卫队“陆上总队”。
编制	成立“水陆机动团”（两栖作战部队）、自卫队网络安全部队等。
装备	引进陆基“宙斯盾”系统、AAV7 系列两栖战车、“鱼鹰”运输机、F-35 战机、“全球鹰”无人机，加强在网络战以及卫星能力方面的日美合作，加速研制或列装大型装备（例如直升机航母、新型预警机、“宙斯盾”舰等）。
战术	在“机动防卫力量”构想基础上进一步提出“统合机动防卫力量”等新作战概念，进一步探讨拥有打击敌方基地的能力（发展攻击型力量）。
部署	进一步强化西南群岛以及第一岛链的防务态势（涉及陆海空自卫队），预定大幅调整陆上自卫队部署，加强在硫磺岛等第二岛链上的布防。

注：限于篇幅，本文对日本军事崛起的诸多军事动向无法逐一枚举。这些动向无论是“质”上还是“量”上，都大大超过以往内阁的成绩单。

1. 总体政策架构及内容的更新调整

安倍重新掌权后不到一年，即主导制定或通过了二战后日本首份《国家安全保障战略》、新版《防卫计划大纲》、新安保法案等国家安全防务纲领性文件，奠定了安全政策的支柱。

安倍首先推动制定国家层面的大战略来实施顶层设计。日本在二战后一直被认为缺乏整合外交和国家安全保障的大战略。2013 年 9 月，安倍在首相官邸召开旨在制定“国家安全保障战略”的专家座谈会，要求从“基于国际协调的积极和平主义”立场出发，讨论日本外交和国家安全综合性指导战略方针，强调“通过把该战略与《防卫计划大纲》一起进行讨论，能够有助于转向更具综合性的国家安全政策”。^① 同年 12 月，安倍政府正式出台《国家安全保障战略》，该战略以应对国际和周边两大方向的威胁为核心，声称“将重视应对海洋、太空及网络空间存在的威胁”，将“中国扩充军备及朝鲜持续开发核武与导弹”列为“地区课题”并表示担忧，指出今后的应对方针将是修

^① 「安全保障と防衛力に関する懇談会」、2013 年 9 月 12 日、https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201309/12kondankai.html [2018-03-06]。

改“武器出口三原则”，提高信息搜集能力，积极参与国际和平活动。该战略中还明确指出，将通过加强日美同盟改善亚太地区的安全环境，在预防对日“发生直接威胁”的同时，“构建和平繁荣的国际社会”。^①

同时，作为具体的政策保障，安倍内阁还制定了新《防卫计划大纲》。与过去致力于提高“质”相比，“新大纲”明确表示争取实现“量”的增加，例如增加陆上自卫队编制人员、扩充装备和增加防务相关经费等。“新大纲”中还写入，通过向海外派遣自卫队等举措来参与国际安全事务的“积极和平主义”。不过，其重点乃至支柱还是所谓“岛屿防卫”，为此提出了“统合机动防卫力量构想”，并提议增加陆上自卫队的编制、扩充水陆两栖部队。过去日本政府曾三次修改《防卫计划大纲》，每次都削减陆上自卫队的编制，此次增加编制凸显了安倍政府重视安全保障，并意图针对中国加强西南岛屿防卫。^②

最后，安倍政府强行通过了新安保法案。为给上述内阁决议、《日美防卫合作指针》、新《防卫计划大纲》的实施提供法律依据，2015年日本国会通过了内阁提出的新安保法案。在日本国内，左翼势力及市民团体批评新安保法案是为“战争立法”，是“对地区和平的威胁”。该法案由两大项构成：第一项是《国际和平支援法》，目的是使自卫队能在事先得到国会批准的情况下向多国部队提供后勤支援，而无须每次都制定临时的“特别措施法”。第二项是综合法案，即修改了之前的十项法律，包括新制定的《武力攻击事态法》。总体来说，安倍政府希望用《国际和平支援法》取代耗时的临时特别措施法，以利于自卫队部署到海外遂行后勤支援行动。新安保法拓展了自卫队在操作方面的更广泛的地理范围，并在一定条件下扩大了自卫队的行动自由——为外军提供后勤支持或选择保卫美国和其他友邦军队。这也将扩展自卫队参与国际维和行动的空间，包括并超越了维和行动和海外人道主义行动。^③

2. 重要、敏感领域的政策突破

第一，部分解禁集体自卫权。2014年7月，安倍在内阁会议及国家安全保障会议上正式决定修改宪法解释，部分允许行使集体自卫权，并开始着手

① 『国家安全保障戦略』、2013年12月17日、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> [2018-06-08]。

② 『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱』、2013年12月17日、<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/> [2018-06-08]。

③ 「平和安全法制等の整備について」、2015年9月19日、http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html [2018-06-06]。

修改有关自卫队行动范围的法律。在此决议之前，日本政府坚持的解释是，在国际法上拥有集体自卫权，但因超过自卫所需的最低水平即可能违背宪法而不能行使。在日本安全政策精英们看来，面对复杂的安全环境，日本需要深化与其他国家的合作，以遏制安全威胁。正如安倍政府在内阁决议中明确指出的，任何国家都不能只靠自己来确保自己的和平。^①

在许多人看来，这是安倍可能彻底背离日本和平主义最明显的迹象。按照《联合国宪章》第 51 条的规定，集体自卫权的定义为：“与本国关系密切的国家遭受其他国家武力攻击时，无论自身是否受到攻击，都有使用武力进行干预和阻止的权利。”^② 部分解禁集体自卫权的决议通过，不仅象征着日本“专守防卫”的基本政策可能发生重要转变，也给国际及地区安全形势带来一定变数。此决议为其参与国际安全事务时使用武力、为协防同盟国以及关系密切国家使用武力打开了一扇方便之门，特别是为了使自卫队能够更有效地支援保卫日本的美军——例如在实施弹道导弹防御和海上联合行动的情况下。安倍急于推动解禁集体自卫权，目标在于以下三条：（1）介入国际及地区安全事务，为日本成为政治军事大国增加砝码和手段。战后 70 多年来，日本首次部分解除对自卫队在海外行动的束缚，使其扮演积极角色，意义已毋庸置疑。（2）“拉美”和“脱美”之需。近年来，美国整体实力相对下滑，遂行对外安全承诺的决心下降。日本认识到其安全防卫仍离不开实力强大的美国，但又对美国在关键时候能否保卫日本感到忧虑、信心不足。安倍快速推进解禁集体自卫权，一方面以自己“双向对等”的有用价值来配合美国的全球和地区战略，使美国有动力继续对日本做出安全承诺；另一方面还有更深层次的考虑，即为走向一定程度的“脱美”、谋求“自主防卫”——自己的国家自己防卫甚至是“独立发展”留下后手。（3）“防华”与“制华”之需。日本解禁集体自卫权，无疑为其提供了在军事上对中国进行牵制的战略筹码。

第二，废弃“武器出口三原则”。2014 年 4 月，安倍政府召开内阁会议，通过了新“防卫装备转移三原则”^③，主要对“禁止转移”“可以转移”等情况做了重新规定，将日本“原则上禁止出口武器”大幅放宽为“有条件出

① 「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」、2014 年 7 月 1 日、http://www.kantei.go.jp/cn/96_abe/policy/2014/1205911_9597.html [2018-05-09]。

② 王铁崖等编：《联合国基本文件集》（M 卷），北京：中国政法大学出版社，1991 年，第 35 页。

③ 「防衛装備移転三原則の運用指針」、2014 年 4 月 1 日、http://www.kantei.go.jp/jp/kakugijokettei/2014/_icsFiles/afiedfile/2014/04/01/20140401-2.pdf [2018-03-09]。

口”。为实现“正常”军事大国目标、恢复缺失的国家安全防务机制和功能，多年来，日本保守势力视二战后安全政策上的自我设限为“绊脚石”和“紧箍咒”，欲除之而后快。这些限制，除了“和平宪法”、禁止行使“集体自卫权”、“文官治军”、“专守防卫”以及“无核三原则”等之外，“武器出口三原则”也是重要一环。“新三原则”出台后，安倍政府开始加速政策实践。^①例如，日本的大型军工企业在多个国际防卫装备展览会上实现首次参展；2014年7月，安倍访问澳大利亚期间，两国签署了《防卫装备转移合作协议》，包括向澳出口潜艇技术等重要内容。日本还定期召集东盟国家外交和防务部门负责人举行以“海洋安全保障”为议题的研讨会，并与东盟举行防长会议，借机推销日本的防卫装备和技术。

第三，制定《特定秘密保护法》与新“ODA 宪章”。安倍重掌政权后，于2013年12月通过了《特定秘密保护法》，以保护特别指定的国家机密。该法律旨在防止泄密，并促进政府机构之间的情报共享；对外则促进与美国更密切的情报共享。事实上，华盛顿几十年来一直在呼吁日本进行此类改革。这项于2014年12月生效的法律，在日本国内引发了激烈的争论，许多民众担心在国家安全的名义下，获取政府活动信息的可能性被削弱。^②此外，2015年2月，安倍政府还通过了《政府开发合作大纲》，对原“ODA 宪章”进行了重要修订，首次允许日本向外国军队提供援助——尽管只是针对非传统安全任务。^③

3. 深化拓展日美防卫合作

2015年，日美时隔18年修订防卫合作指针，引起了各方高度关注。前两份指针的出台，基本都是美方主动，但此次修订，从开始到结束都是日方更积极主动姿态。新指针使日本进一步接近联盟框架中的“对等伙伴”，这符合美国2014年呼吁安全合作伙伴“在推进共同安全利益方面发挥更大甚至领导作用”。^④

新指针有四个特别突出的特点：第一，建立常设联盟协调机制（ACM），并升级双边规划机制，以无缝、有力、灵活、有效地应对突发事件，范围涵盖从平时、“灰色地带”事态到武装攻击的各个阶段。从制度上讲，该联盟的

① 《日本出口武器，构想宏大》，《华尔街日报》2014年8月19日。

② 《内阁批准国家保密法指导方针》，《日本时报》2014年10月14日。

③ 『開発協力大綱』、2015年2月10日、http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000138.html [2017-12-18]。

④ “Quadrennial Defense Review 2014”，March 4, 2014, http://archive.defense.gov/pubs/2014_quadrennial_defense_review.pdf [2018-04-06]。

新常设协调机制和升级的双边规划机制为加强互操作性、信息共享、机构间协调和危机管理铺平了道路。第二，明确扩大实质性合作范围，包括情报、监视和侦察、情报共享、反恐、维和、援助第三方能力建设以及太空和网络空间等新兴领域。第三，根据 2014 年解禁集体自卫权的决议，允许自卫队在美国和其他国家的军事资产遭受攻击时向其提供协助。^① 第四，呼吁美国和日本深化与区域伙伴的双边和多边合作，在区域和全球事务，特别是在非传统安全行动和伙伴能力建设发挥主导作用。

日本推动修改《日美防卫合作指针》有两大目的：第一，摆脱战后国际秩序，尤其要打破和平宪法对日本军力发展和自卫队权利的限制，更重要的是借船出海，利用日美军事同盟“全球化”实现自卫队不受限制地走出国门，进而助推日本加速迈向军事大国化道路。“新指针”最重要的内容之一就是明确提出消除自卫队对美合作的地理限制，以图在日本军事安全活动范围和任务的拓展上实现飞跃，使日美两国联手在国际安全领域做出更广泛的贡献。第二，针对中国，推动日美军事一体化与联美制华。安倍欲借美军强化在领土争端问题上的军事威慑力，增加日本在西太平洋及第一岛链对抗中国的能力和资本。日本在此次修改指针的过程中，尤其关注日美联合应对“从平时到紧急状态的所有阶段”的事态^②。自从《国家安全保障战略》以及新版《防卫计划大纲》提出暗指中日钓鱼岛争端的“灰色地带”事态概念以来，日本设法在这个问题上“拉美国下水”，确保美国在关键时刻履行保卫日本的职责。具体而言，就是日美将在从“平时”、“灰色地带”事态到“战时”的任何阶段展开无缝合作。

（二）改革安全决策机制、体制

为加速谋求“国防正常化”及军事崛起，安倍政府首先推进“组织保障”建设。2013 年 11 月，日本国会通过《国家安全保障会议设立相关法案》。根据该法，国家安全保障会议（NSC）作为日本外交和安全政策的指挥部，以“四大臣会议”为核心，下设“国家安全保障局”作为秘书处。NSC 与其他国家的类似机构具有一定共性，负责制定安全保障的长远战略和基本政策方针，统筹国内各相关机构，及时高效进行危机管控与处置紧急事态。NSC 还将与以美国

^① “The Guidelines for U. S. - Japan Defense Cooperation”, April 27, 2015, http://www.defense.gov/pubs/20150427-GUIDELINES_FOR_US-JAPAN_DEFENSE_COOPERATION_FINAL&CLEAN.pdf [2018-07-10].

^② 实际是应对“灰色地带”事态——一种非战非和、介于平时和战时的中间状态，比如日方一再指出的“中国派出渔民占领争议岛屿或外国潜艇进入周边海域”等事态。

为首的外国多家机构密切交换信息。这是日本近年来最重大的安全相关机构改革，此项制度改革被认为是“自第二次世界大战以来日本外交和安全政策机构的最雄心勃勃的重组”，一改日本在安全决策方面的面貌。为保证 NSC 能正常工作，日本政府还制定了对公务员泄密行为加重处罚的《特定秘密保护法》。

（三）军事力量的发展

在上述战略规划及政策文件的指导下，数年来，安倍政府通过采取防务预算“六连增”等财政支持举措，促进陆海空自卫队力量结构的高效化和合理化改革，使日本的军事实力得到显著提升。具体的举措有：以联合指挥和快速反应为目标，提高态势感知能力；通过采购先进武器装备，重组机动师旅单位和新编水陆机动团等陆上自卫队作战力量；加强海空作战力量和升级防空反导体系，创设“天网电”高新边疆防卫力量；进一步增强远征能力，加速日美军事一体化等，以灵活、无缝应对一系列传统与非传统安全威胁，包括“灰色地带”事态。可以说，安倍领导下的日本军事力量建设，确为二战后日本安全政策的重大历史性转变。^①

1. 建设总体联合作战指挥及力量体系。近年，日本通过推动组建联合司令部及联合任务部队、构筑陆海空反导体系、不断强化“三军”联合演训及密切与美对接等系列举措，提升自卫队的快速反应和联合作战能力，对自卫队综合作战力量也发挥了“倍增器”的效果。2018年“陆上总队”组建完成后，联合任务部队和联合司令部的设置也正式提上防卫省的议事日程。此外，防卫省还计划新建“联合导弹防御部队”。

2. 提升陆上自卫队的实力。第一，近年来，以组建“陆上总队”为牵引，陆上自卫队聚焦联合作战和快速反应，加速更新配置武器装备，重组部队编制，以使其成为能够遂行两栖作战、快速处置各种事态的新型联合作战力量。第二，重组“作战基本部队”。根据新《防卫计划大纲》，2016年开始将陆上自卫队原有七个师或旅全部改编为快速反应机动部队。第三，配备新型作战装备，组建两栖作战力量单位——“水陆机动团”。2018年3月，陆上自卫队在长崎县佐世保正式成立水陆机动团，主要承担西南离岛防御和夺岛作战任务，由陆上总队直接指挥和管理。

3. 加强航空自卫队的实力。航空自卫队持续大幅调整体制和编制，陆续列装新式作战装备，改善航空基础设施，使争夺制空权及远程行动能力得到

^① 以下论述参见：防衛省『平成30年版防衛白書』、日経印刷株式会社、2018年、239—249頁。慕小明：《新安保法实施以来日本自卫队的转型与走向》，《当代世界》2018年第7期，第71—74頁。

明显提升。这集中体现在引进先进装备和升级作战平台等系列措施上，例如航空自卫队计划完成部分 F-2 战斗机的信息化改造，并从 2018 年开始配备 XASM-3 超音速空对舰导弹，计划 2024 年前引进 42 架 F-35A 战斗机，未来购买 40 架国产 C-2 大型运输机，从而进一步提升对海打击能力。

4. 加强海上自卫队的实力。日本海上自卫队不断发展武器装备，着力提升反潜、远洋与防空反导作战能力。第一，积少成多，持续建造新型大型水面舰艇。近年，海上自卫队的远洋型大型水面舰艇建设取得显著进展，将拥有由四艘直升机准航母组成的远洋型水面作战群，未来还将拥有八艘“宙斯盾”级驱逐舰。第二，大幅提高潜艇部队的数量和质量。根据《中期防卫力量整備计划》（2014—2018 年），到 2021 年海上自卫队的潜艇数量将从 16 艘增至 22 艘。第三，维持并提高传统优势领域的反潜能力，到 2021 年海上自卫队将拥有近百架 P-1 和 P-3C 巡逻机。第四，以“宙斯盾”舰为核心，加强海基反导能力。海上自卫队不久将完成“宙斯盾”八舰体制，全面具备中段反导能力。

二、渐进改造与持久限制

对安倍领导下的日本安全防卫改革的评估，不能忽视历史延续、战略和国内政治背景的因素，否则可能会误读日本相关改革的关键因素，夸大或缩小正在推进的变革的速度和规模，以及作为政治家的安倍的个人作用。冷战结束后，日本历届政府包括民主党政府都实施并加快了这方面的改革。从冷战结束到小泉政府时期，日本国会通过了十多项与安全有关的立法，大大扩展了自卫队的角色和使命，赋予了日本参与国际安全事务的能力。这些改革的目的是逐步使日本的防卫政策、相关机构和实力水平朝着预定的合理化、效率化和实操化方向发展。相关举措涉及日本自身、日美同盟、多边及国际合作，从而达到有效威慑并应对威胁的目标。安倍第二次执政后，日本的安全政策进入更为显著的变革时期，但也仍然摆脱不了比较严格的制约和限制，二战后形成的“安全认同”的核心支柱，即与修宪、强军、派兵、动武（能战）相关的关键指标，难以发生实际意义上的根本变化。

（一）渐进发展：一定程度上的延续性

1. 冷战以来的政策扩展

冷战结束后，经过政治家和安全政策精英的大辩论，日本政府于 1992 年制定 PKO 法，标志着自卫队开始从严格关注领土防御逐渐向参与处理全球冲突地区事

务方向转变。安倍以前的自民党出身的首相们采取的重要措施还有：1996年发表《日美安全保障联合宣言》、1997年修订《日美防卫合作指针》、1999年推出《周边事态法》等。特别是2001年“9·11事件”之后，小泉内阁陆续实施了大量与安全相关的法律改革，意图在增强自身应对危机能力的同时，为盟友美国提供支持。同时，进一步扩大自卫队的作用，包括派遣自卫队参与伊拉克冲突后的重建工作、在印度洋为从事“自由作战行动”的联军部队加油、参与区域和全球人道主义援助及救灾行动。2009年，日本海上自卫队加入亚丁湾的多国反海盗行动，甚至在东非吉布提建立了日本自1945年以来的首个自卫队海外基地。2009年通过的《反海盗法》具有某种里程碑意义，其明确规定日本有权保护船只免受海盗行为的伤害。安倍在第一个任期（2006—2007年）内，将防卫厅提升为防卫省，成为一个正式的部级国务部门，堪称设立NSC之前最重要的机构改革举措。

日本在20世纪90年代实施的安全政策改革，部分被认为是针对朝鲜核导弹试验和朝鲜半岛不断加剧的局势。继“1994年危机”后，1998年朝鲜向日本上空发射的一枚导弹震惊了东京甚至华盛顿，日美双方采取前所未有的措施来加强防务装备合作，特别是在弹道导弹防御系统研发方面。日美导弹防御合作由此开始，直至2014年日本修订“武器出口三原则”，公开允许与美国联合开发导弹防御系统。

2. 民主党政府开始加快政策改革

安倍近年采取的措施，很大程度上是延续此前自民党和民主党政府发起的政策改革，并不是国防政策的突然转变。民主党执政时期，由于朝鲜日益先进的核导弹计划的推进、地区军事平衡状态的变化、中日围绕“岛争”的矛盾和摩擦的发酵，民主党尤其是少壮派防卫族议员认为，日本有必要对日益增长的地区安全风险做出回应，推动并加快防卫政策的重大改革。^①

实际上，在安倍重掌大权之前，日本防卫姿态的基本趋势、与安全相关的机构改革以及日本自卫队行动的地域和实质性范围的逐步扩大就已经出现，安倍只是努力进一步推进了这一趋势。在美国的积极鼓励下，这些举措不仅越来越多地得到安倍的自民党同僚的广泛支持，而且在其他各政治派别中也得到不同程度的支持（至少没有多少正面的反对）。事实上，作为主要反对党的民主党在2009年至2012年执政期间启动的几项重大改革，目前仍在被推进。

^① 日本主流外交及安全学者基本都认为，安倍大力推动的安全防卫政策改革，很多在民主党执政时期就已开始。参见：北岡伸一·久保文明『希望の日米同盟』、中央公論新社、2016年、22—35頁。日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証』、中央公論新社、2013年、125—158頁。

这些民主党未完成的工作为安倍政府的改革奠定了基础。特别是 2010 年版《防卫计划大纲》改变了过去均衡部署和被动威慑的防卫态势，提出积极威慑和高度机动的“动态防卫力量”，以能够迅速应对日本任何地方的威胁，尤其是靠近中国的偏远西南岛屿。该大纲还将“灰色地带”事态的概念纳入主流防务话语，所谓“灰色地带”事态就是低于武装攻击门槛、仍属于和平状态的情况。^① 这两个概念都为安倍上台后发布的主要文件所吸收。

2011 年，民主党野田佳彦政府进一步放宽了“武器出口三原则”，以促进与美国在弹道导弹防御和日本参与联合攻击敌方战斗机计划方面的合作。为了应对朝鲜导弹试射，民主党政府还不时部署陆基 PAC-3 和海基 SM-3 拦截系统。2012 年，防卫大臣北泽俊美曾一度命令自卫队击落威胁日本领土的导弹。而为应对新的安全形势、明确日美在同盟框架内的分工，民主党安全和外交领域的少壮派领导人开启了对 1997 年版《日美防卫合作指针》的修改工作。^②

（二）制约因素与四个关键指标

安倍力推的日本安全防卫改革一直受到各种条件的制约，包括军事技术成本上升、财政限制和人口老龄化，以及公众对军事力量的持久、根深蒂固的怀疑，迫使他直面现实，采取知进退、能屈伸的灵活姿态，进行渐进式变革，以加强军事威慑力，深化与美国及其他合作伙伴的合作和互操作性，促进对传统和非传统安全威胁做出更迅速、灵活和有效的应对。在战败 70 年后，日本公众仍然对作为外交政策工具使用的军事力量持怀疑态度。这使得日本政治领导人在追求安全改革时不得不保持长期的自我约束和克制。例如，即使安倍也仍然不得不表明禁止自卫队在狭义的自卫解释之外使用军事力量，部分解禁集体自卫权也被附加了严格的范围界定。

总体来看，尽管安倍主观上想使日本尽速摆脱战后体制，早日变成正常大国，实现“国防正常化”，但现实情况是，日本的安全政策仍然比其他主要大国显得“特殊”和“约束众多”。尽管现在日本内部普遍关注朝鲜和中国，但多数人仍坚决反对自卫队在能力和使命上发生根本转变，公众对严格、长期的防务限制的支持依然非常强大。^③ 安倍及其支持者最多拉伸了这些政策限

^① 『平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱』、2010 年 12 月 17 日、[http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/\[2018-06-22\]](http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/[2018-06-22])。

^② 最终由安倍政府接手，并于 2015 年 4 月完成、发布。

^③ 这一点在 2017 年的“自卫队入宪”争论中体现得非常明显。具体可参见张晓磊：《“自卫队入宪”法理问题探析》，《日本学刊》2018 年第 4 期。

制，但难以消除它们，只能继续在严格的规范范围内运作安全事务。日本国内对于军事事务具有广泛政治敏感性，安倍面临的其他重要政治任务（经济民生等）也要求其务实和克制。这些国内力量的相互作用有助于解释为什么安倍取得了比前任更多的成就，但仍未能达到他最雄心勃勃追求的目标。

安倍近年推动安全政策改革的速度和规模确实令人瞠目，但相关领域的核心原则及其关键指标历经数十年之久未有根本性颠覆，其持久性同样令人关注。尽管安倍诉诸强势改革，但战后日本安全防卫政策的支柱——有关修宪、强军、派兵、动武的规范和指标尚未发生实际意义上的颠覆性变化，基本要素仍然存在。鉴于对安倍修宪已有众多研究及初步结论，^① 以下重点论述强军、派兵、动武等三大指标的实际情况。

(1) 关于动武即能战权，以及海外派兵，严格的、自我设置的禁令仍然是允许“使用武力”（武力行使）的前提条件。2014年，安倍政府解禁集体自卫权的决议，被认为是一个重要转变。尽管如此，其实际意义究竟有多大，尚待观察。如果从日本政府的实际作为和施策连续性来看，它也不是出人意料的突然之举。多年来，日本总在围绕集体自卫权打一些擦边球。^② 并且，由于国内外强大的反对声音，特别是来自自民党内温和派以及执政联盟伙伴公明党的阻力，迫使安倍政府为执行集体自卫权制定了三个严格的条件：日本的生存受到威胁、目前没有解决威胁的其他办法、日本使用的任何武力都将被限制在最低限度。可见，致命武力危险没有直接威胁日本的生存问题，是约束自卫队行使集体自卫权的一个实操性指标，以至于安倍为此发表声明表示，甚至在联合国安理会批准的集体安全行动内都不会发生“日本动武”的情况。^③ 因此自卫队走到海外担负全球角色和使命，并非是直线型地轻易能达成的事态。

安倍政府仍不得不承认，自卫队在对“最低必要自卫”的狭义解释之外使用致命军事力量是违宪的。2015年制定的新安保法案，虽然规定自卫队会为美国的作战行动提供有限的后勤支持，但自卫队仅限于极端情况才能直接参与军事冲突。甚至开展后勤支援活动也须有联合国安理会的批准，并能在多国部队

^① 参见吴怀中：《日本国家政治的范式变异与战略转型》，载杨伯江主编：《日本研究报告2018》，北京：社会科学文献出版社，2018年。一般认为，安倍只能通过“加宪”的方式完成“不完全修宪”，并撤下当初的“国防军”主张等。

^② Richard J. Samuels, “Who Defines Japan’s Past, and Future”, *The National Interest*, May 26, 2015, <http://nationalinterest.org/print/feature/who-defines-japans-past-future-12964> [2018-03-02].

^③ 「安倍内閣総理大臣記者会見」、2014年5月15日、http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201405/0515kaiken.html [2018-06-09]。

进行实际战斗时加以拒绝。安倍本人此前也表示，集体安全行动仍然不合宪法。^①而且，安倍政府也并不打算利用新法的赋权实施“驰援警护”，或使用致命武力来援助其他国家的人员。在其看来，自卫队为使用武力而部署到外国领土或水域是违宪的，超出了三种集体自卫权行使的条件范围。安倍政府讨论的唯一例外是假设中东冲突的情景，即通过霍尔木兹海峡的海上贸易和原油运输线受阻。然而，即便是在这种情况下，日本自卫队的作用也将仅限于被动扫雷。安倍本人已经明确排除了自卫队参与如第一次海湾战争那样的集体安全行动的可能性。^②

日本政府改变对集体自卫权的宪法解释存在很大争议。但就其实际影响而言，似乎是渐进的。从逻辑上看，安倍内阁的“三条件”设限，与往届政府对宪法第九条的解释是一致的，即日本在面临生存威胁的情况下，才能（联合）使用武力。同时，允许行使并不一定意味着政府领导人会选择这样做。即使在美国军队参与的情况下，在决定是否以及如何向美军提供军事支援的问题上，日本政府的战后政策一贯显示出功利性和灵活性。此外，国会经常扮演着牵制日本保守派领导人安全政策的“制动”角色。新安保法等可能会加速自卫队的海外部署和行动，但在大多数情况下，这些行动事前仍需要得到国会的批准。

(2) 关于强军，安倍政府在直至 2015 年的重要政策文件中，仍在强调日本长期以来的“专守防卫”“无核三原则”是“基本国策”。特别是，仍明确表示日本不配置世界主要大国拥有的“攻击性”武器平台（如航空母舰、弹道导弹、核武器、核潜艇、战略轰炸机等），认为其超过了“最低必要限度”的防卫力量门槛。朝鲜半岛近年的事态发展使日本产生不小震动，但日本最重要的政策选择可能仍是继续依赖美国的核保护伞。

日本防务预算有“1% 限度”，即防务开支与国内生产总值（GDP）之比被限制在相对较低的 1% 以内，这是 1976 年内阁决议规定的规范性任意上限。^③尽管中曾根康弘内阁 1986 年在技术上推翻了该决议，但日本公布的防务预算仍然保持在接近或低于 1% 的限度内。目前，日本防卫开支的 GDP 占比排名世界第 102 位。虽然安倍政府防务开支的增加被广泛宣传，到 2018 年

① 「安倍内閣総理大臣記者会見」、2014 年 5 月 15 日、http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201405/0515kaiken.html [2018-06-09]。

② 「安保 2 法案、一括法新 3 要件明記」、『読売新聞』2015 年 5 月 11 日。

③ 从各种信息来研判，此限制不久后可能被突破，需要引起关注。

为止甚至实现了“六连增”，但2012年以来实际每年仅增长约1.9%。^① 如果防卫经费没有大幅增加，自卫队的结构或业务的根本改革将是困难的。研究表明，在安倍政府2018年预算要求中，至少有40%的国防优先事项缺乏资金支持。放宽长期坚持的武器出口禁令，在某种程度上就是为了通过规模经济提高日本武器产品的竞争力，但这尚未成功吸引到任何主要买家。

(3) 除以上两点外，还需注意涉及1960年《日美共同合作和安全条约》(简称“《日美安全条约》”)规定的结构性要素——日美各自义务，即“对在日本管理下的领土上的任何一方所发动的武装进攻都会危及本国的和平与安全”，日美将“采取行动以应付共同的危险”。^② 2015年《日美防卫合作指针》规定的日美各自的义务与此前相比基本没有变化。

2014年7月，安倍内阁通过的决议指出，集体自卫权行使的权利仅限于“日本安全”受到威胁时，换句话说，当日本本身没有直接受到威胁时(例如美国受到袭击)，日本仍然没有义务在军事上支持美国，无法用武力来捍卫盟友利益。与美韩同盟或北约联盟不同，《日美安全条约》并非共同防御协定，缺乏联合命令及指挥链，限制了它的互操作性。^③ 对于日本而言，是否行使集体自卫权依靠的是政治判断，而非必须承担的义务。新《日美防卫合作指针》尽管强调“全球”联盟，但几乎没有明确盟国在区域或全球范围内如何进行实际合作。由于可能对本国安全构成直接威胁，日本的全球安全角色将主要限于后勤支持。加上该指针在日本公众中反应不佳，以及国防支出明显存有限制，都使得自卫队难以很快与美军一起从事战斗。^④

上述三点制约因素的持续存在表明，安倍推动的日本安全政策改革，仍然受到诸多制约，其发展也非直线型的一直突进。在军事领域，日本仍未成为完全的“正常国家”，安倍的这种改革将逐渐打破地缘战略均势，对地区和平与稳定造成冲击，但尚未达到军国主义或武力扩张型国家的地步。

从过去和现在的经验可知，日本国内对自卫队运作的限制依然强劲，并

^① Ministry of Defense, “Defense Programs and Budget of Japan”, 2015, http://www.mod.go.jp/e/d_budget/pdf/270414.pdf [2018-03-08].

^② 『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』、1960年1月19日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku.html> [2018-07-10].

^③ 虽然新《日美防卫合作指针》规定的新ACM可能部分堵住这个漏洞，但它的最终形式和功效尚不确定。

^④ Yuki Tatsumi, “4 Takeaways from the New US – Japan Defense Guidelines”, April 29, 2015, <http://thediplomat.com/2015/04/4-takeaways-from-the-new-us-japan-defense-guidelines/> [2018-05-06].

得到公众广泛的支持。集体自卫权解禁、新安保法在日本仍然不受欢迎，更遑论宪法第九条的废除式修改或追求独立的军事大国能力。安倍执政地位也因此屡遭严峻的国内挑战。2015 年 4 月的民意调查显示，只有 29% 的受访者支持通过新安保法案。^① 日本内阁府的调查显示，只有 30% 的受访者支持自卫队变得更有能力，而有一半的受访者反对努力扩大自卫队的海外角色和防卫合作；2/3 的受访者认为即使是海外的非传统安全运营也应保持现有水平；不到 1/4 的受访者认为自卫队应更积极地“帮助维护亚太地区的和平与稳定”。^②

安倍在为政中得到的教训，也使其对推进更加“雄心勃勃”的政策改革不时进行一些自我克制。安倍 2012 年重新执政后，高调宣示将修改宪法第九条，但因遭到国内反对不得不放缓实施。其后，虽然部分实现了解禁集体自卫权等目标，但严格的实施条件以及安倍声明禁止自卫队参与集体安全行动，都表明面对公众的抵抗、精英和公众在防卫问题上的认知差距、执政联盟伙伴公明党的制衡，安倍在不断调整相关计划和进程。

三、新一轮调整态势预示深刻指向

如前所述，以新《日美防卫合作指针》和新安保法的出台为标志，安倍政府 2012—2015 年基本完成了国家安保政策的一轮调整。按照一般规律，此轮调整确定的框架和规范将“管用”较长时期。然而，因“特朗普冲击”、朝鲜核武态势、中国发展崛起等因素影响，近年世界格局及秩序加速深刻变动，日本认为其安全环境愈发复杂和危险，需要提前修正此前的计划，加速推动防卫自主性，着力构建独立打击能力。^③ 这种新动向引起东亚邻国的高度关注，由此带动了地区国际关系的变化和调整。特别是安倍第二次上台执政以来，以中国为假想敌和主要防范对象，大力推动日本安全战略转型，包括加强军事能力建设、深化日美同盟对华威慑、介入地区安全事务和“一带一路”重点区域以及在东海、印度洋和太平洋采取军事制衡行动等。这些新动向对中国和平崛起环境造成了很大影响。

① 「重要政策 理解進まず集団の自衛権 賛成 29%」、『日本経済新聞』2015 年 4 月 19 日。

② 内閣府政府広報室「自衛隊・防衛問題に関する世論調査の概要」、2015 年 3 月、<http://survey.go.go.jp/h26/h26-bouei/gairyaku.pdf> [2018-04-06]。

③ 防衛省「我が国を取り巻く安全保障環境」、2018 年 9 月、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/dai2/siryou2.pdf [2018-09-02]。

（一）新安保法下自卫队活动的拓展

尽管存在诸多限制，但新安保法还是大大增加了自卫队参与双边、多边训练和演习的机会，也为加强日美同盟的威慑力提供了法律依据。而所有这些实践活动，都与中国有直接或间接的关系。例如，2017年5月，根据新安保法日本海上自卫队“出云”号直升机准航母在房总半岛海域和美国海军的补给舰汇合，执行“美舰防护”任务。这是日本国会通过新安保法授权自卫队海外作战任务以来，日本首次使用军舰来援助盟军。^① 此举被视为日本在东北亚地区扩张军事存在的表现。同月，自卫队与美英法三国军队实施四国框架下的首次联合演练，共有700多人参与，包括220名日本自卫队员。^② 这次行动表明，日本与欧洲伙伴的防务关系可能会变得制度化——长期以来，这种关系因欧洲一直被视为“外来户”而难以实现。还是5月，日本部署“出云”号直升机准航母在南海进行为期三个月的巡航访问，这是二战以来日本在该地区最大规模的海军演习，此前只向海外派遣过国际维和部队，因此这次演习可谓日本自卫队史乃至防卫政策史上的一个里程碑。

新安保法也扩大了日本自卫队海外部署的能力。根据PKO法，自卫队主要充当非战斗角色，例如船舶检查、搜救行动、对美军的后勤支援等。自新安保法案通过后，日本海上自卫队舰艇从2017年末以来一直部署在朝鲜半岛附近，以防止朝鲜开展绕过国际制裁的活动。新安保法还允许自卫队执行“资产保护”任务，或者使用武器保护和平时期有助于日本防务的外国（主要是美国）军事力量，开展双边多边军演或情报、监视和侦察行动。除了海上护航任务，2017年11月，航空自卫队战机执行了第一次空中护航任务，为美国B-1战略轰炸机护航。不仅是自卫队在和平时期的海空护航任务，日美联合军事演习的密度也显著增加，从2015年的19次增加到了2017年的62次。

（二）自主防卫与构筑“反击能力”

1. “特朗普冲击”促日推进“战略自主”与“安全自助”

特朗普总统执政以来，日本朝野对他的信心显著下降。当然，到目前为止尚未导致日方对日美双边联盟的信心或支持大幅下降，但是美国实力的相对下降加深了日本长期以来在安保领域的不安全感。^③ 这种趋势的发轫明显早于2016—

① 「米艦防護へ出航、護衛艦出雲午後にも合流」、『毎日新聞』2017年5月1日。

② 《美日英法四国联合演练两栖“夺岛”!》，《解放日报》2017年5月6日。

③ 世界平和研究所「米国新政権と日本」、2017年1月、<http://www.iips.org/research/usjr2017.pdf> [2018-03-08]。

2017 年，而特朗普政府对盟友的“漂浮”态度以及在全球安全承诺方面的矛盾言辞，加上朝鲜迅速提升的核导能力，进一步加剧了某种不确定性和日本的不安全感。朝鲜称其已有能力以核导弹威胁美国西海岸，使日本担忧这可能会削弱美国对其的“延伸威慑”承诺，尤其是担忧日美安全关系的“脱钩”。^①

这种不断变化的战略环境造成的一个重要后果，可以从日本遭遇的“同盟困境”及其固有的紧张关系中看出端倪。如果日本与美国走得太近，可能使日本陷入“美国困境”，但若不这么做，美国可能会抛弃日本。近年来，日本的焦虑逐渐转向后者。而日本担心被美国抛弃的忧虑，反过来又促使日本政府对外发出信号，表明其致力于建立一个更“平衡”的联盟。众所周知，安倍政府积极支持奥巴马主导下的美国“亚太再平衡战略”，并努力扩大与美国在亚太及其他地区的安全伙伴关系，还主动倡导和推进“自由开放的印太战略”。日本的种种政策行为表明，其意图与美国其他盟友和伙伴建立多样化的安全关系，是一种采取广义对冲以求得更多自主防务资本的行为。当然，从当前看，日本似乎更热衷于在短期内构筑起某种程度的独立军事打击力量。

2. “打击”“反击”以及“高新领域”力量的加速构建

安倍政府在具体军事战略和作战力量上也意图有所突破，开始探讨构建超出实际防卫需要的作战力量，大幅加快进攻性武备的发展力度和步伐。日本渲染朝鲜半岛局势危机、中国军力威胁论，为修改和平宪法寻找借口，也为改变军力发展方向、发展进攻性或攻防兼备型武器寻找看得见的理由。2013 年 2 月安倍在国会答辩时称，“在攻击敌方基地能力方面一直依赖美国，这可行吗”，“必须考虑使用 F-35 的能力”。^②

安倍内阁将在 2018 年底前制定新版《防卫计划大纲》，届时日本防卫政策及自卫队实力发展或将有重要突破。2018 年 5 月，自民党在“防卫计划大纲修订草案”中提出“跨域防卫”构想，目的是“在强化海陆空自卫队运用一体化的基础上，实现网络、太空等新兴领域的统合应对”，以代替现行《防卫计划大纲》中“统合机动防卫力量”的概念。安倍强调：“在新领域保持优势，是事关日本防卫生死的利益所在。”^③此外，自民党还提议将“出云”

^① 田中明彦·日本経済センター編『日米同盟を組み直す』、日本経済新聞出版社、2017 年、204—222 頁。

^② 「F35、空対地兵器搭載も敵基地攻撃につながる」、『新聞赤旗』2017 年 4 月 9 日。

^③ 首相官邸「安全保障と防衛力に関する懇談会」、2018 年 8 月 29 日、https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201808/29anzen.html [2018-08-29]。

号直升机护卫舰改造为航母，引进可垂直起降的 F-35B 战斗机作为舰载机，以及将拥有可以攻击敌方弹道导弹发射基地的反击能力等内容写入新版《防卫计划大纲》。^① 将一艘“护卫舰”变成真正意义上的“航母”——一种具有强大打击能力的“攻击性”武器平台，无论如何都会违反和平宪法第九条的“战力”标准。同时，日本 2018 年度防卫预算中已包括引进一些远程联合攻击导弹的相关支出，这种导弹是一种能够对“敌方基地”实施远程打击的攻击性力量，配备它可谓二战后日本在军力建设上前所未有的突破。

当前，安倍政府正推动发展进攻性或攻防兼备型武备的两个重点项目。第一，构筑陆基“宙斯盾”系统，升级改造日本的弹道导弹防御系统。在面向 2017 年 10 月的大选活动中，自民党已抛出一张未来执政清单：引进陆基“宙斯盾”等反导装备，修改《防卫计划大纲》等。防卫省随后提出资金要求，希望从美国购买陆基“宙斯盾”防御系统，该系统可在地球大气层以上拦截飞行中的导弹。日本防务部门也已开始研究购买终端高空区域防御系统（THAAD，简称“萨德”）的可能性，该系统拦截敌方导弹的高度比目前的陆基系统还要高。为引进最新装备，财政支出也越来越多。日本政府从 2004 年度开始引进导弹防御系统（BMD），截至 2018 年度，相关建设费累计将突破 2 万亿日元。

第二，获取巡航导弹等攻击性武备。据日本共同社 2017 年 3 月报道，日本自民党安全保障调查会汇总的有关加强弹道导弹防御的建议草案，要求立即就拥有破坏对方发射基地的“对敌基地攻击能力”展开讨论。^② 近年，日本政府已开始悄悄讨论配置巡航导弹的可能性，这可以让日本在探测到敌方导弹发射场即将有发射导弹迹象时，先发制人地打击它。2017 年 8 月和 9 月，朝鲜连续发射弹道导弹后，安倍政府开始正式讨论是否配置陆基或海基战斧式巡航导弹，包括如果检测到迫在眉睫的攻击迹象，将允许打击朝鲜境内的发射地点等议题。^③ 2017 年 8 月新上任的防卫大臣小野寺五典一直以此为依据，反复阐明日本发展攻击性军事能力的理由。据报道，日本 2018 年度的财

① 自民党「新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の策定に向けた提言」、2018 年 5 月 29 日、<https://www.jimin.jp/news/policy/137478.html> [2018-06-18]。

② 自由民主党「弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言」、2017 年 3 月 30 日、<https://www.jimin.jp/news/policy/134586.html> [2018-07-30]。该草案指出，朝鲜的威胁已进入新阶段，要求日本政府立即讨论“对敌基地攻击能力”。草案还提议，在“宙斯盾”舰上配备巡航导弹，以提高自卫队的威慑和应对能力；引进萨德系统和陆基“宙斯盾”系统，包括拟定相关预算。

③ 在朝鲜进行第六次核试验两天之后，美国总统特朗普表示，他将允许日韩两国“从美国购买大量尖端军事设备”，这就有可能包括巡航导弹在内。

政预算中包括引进一些远程联合攻击导弹的相关支出。^① 装备一种能够打击朝鲜的远程攻击导弹，在日本防卫发展史上也是前所未有的。

（三）强化西南防卫态势与“双岛链”部署

日本政府在 2004 年版和 2010 年版《防卫计划大纲》中已提出要加强西南岛屿防务的问题，但是，着手真抓实干、大干快上，应该是始于第二届安倍政府。2010 年和 2012 年，中日之间发生了两次“岛争”事件，日本认为其在东海和西太平洋面临中国军力崛起的新挑战，西南偏远岛屿日益具有战略意义但防卫却非常脆弱。2012 年安倍重掌政权后，通过如下两点将防卫资源的相当部分转用于应对所谓西南挑战。（1）政策规划与事态应对构想。安倍政府在 2013 年版《防卫计划大纲》中提出“统合机动防卫力量”概念，强调海陆空自卫队联合行动、海空力量优势以及两栖作战能力的重要性。2014 年后，随着集体自卫权解禁、《日美防卫合作指针》和新安保法出台，日本单独或日美联合无缝应对西南各种事态的能力正在提升。（2）实际部署的调整和逐步到位。随着安倍政府将防务重点从西北调整到西南及第一岛链，日本偏远的西南岛屿正在逐步军事化、要塞化，自卫队对东海和西太平洋的侦察、封锁能力正在发生从无到有、从有到强的重大变化。这方面的举措有：加强冲绳本岛军力、八重山群岛军事化及基地化、建设反潜封锁线、构筑对华侦察监控体系等。值得一提的是，日本自 1945 年以来首次建立了两栖作战部队。2018 年 3 月，陆上自卫队在长崎县佐世保正式成立 2100 人的“水陆机动团”，主要承担西南离岛防御和夺岛作战任务，由“陆上总队”直接指挥和管理。

除此之外，安倍政府很早就开始展开第二岛链的防务部署。通过在小笠原群岛尤其是在硫磺岛加强航空自卫队基地建设、推进部署移动式警戒管制雷达等，切实提升第二岛链的警戒和防务水平，从海、空两方面加强应对“有事”的能力。防卫省从 2016 年开始着手对小笠原群岛的电磁环境进行调查，以决定雷达部署的地点，并预定将相关内容列入 2018 年新版《防卫计划大纲》中，日本媒体认为这是为了监控中国航母舰队的远洋活动。^②

（四）前出南海与推进“印太战略”

近年，在安倍政府的大力推动下，日本自卫队在南海活动愈加活跃，从 2015 年开始，继日本潜艇访问菲律宾苏比克基地之后，“伊势”号、“出云”

^① 防卫省『我が国の防衛と予算（案）』、2017 年 12 月 2 日、<http://www.mod.go.jp/j/yosan/2018/yosanan.pdf>[2018-07-23]。

^② 「小笠原に空白のレーダー設置」、『産経新聞』2018 年 4 月 2 日。

号准航母也多次进入南海，进行所谓巡航活动。2016年起，日本自卫队的驱逐舰数次横穿南海，到访菲律宾和越南的军事基地。种种迹象表明，日本在南海的军事介入将可能呈现“常态化”态势。

日本可供在南海活动的主要力量是海空力量。从2015年起，自卫队的大型水面舰艇包括直升机准航母、潜艇、P-3C巡逻机等各类装备均已出现在南海，活动的频率和强度为过去历年所罕见。从长远来看，这很可能只是日本自卫队在南海常态化活动的开端。

从日本国内的讨论看，日方今后在南海活动的主要方式可能包括：（1）联合演习与训练。迄今，日本海上自卫队派遣“伊势”号等大型水面舰艇与印度尼西亚、越南、菲律宾、新加坡等国举行联合演习，并且日本作为观察员国参加了美菲“肩并肩”等国际军演。考虑到日方已经与越南签署金兰湾港使用协议，其与越南的联合演习可能成为常态化行动。由此可见，日本自卫队与越、菲两国军队已建立了定期或不定期联合军演机制。此外，自卫队还在南海海域以不同形式与美军进行联合演习。（2）海上巡航或联合巡航。此前，日本自卫队在南海的巡航采取“打擦边球”方式，主要由日本在印度洋执行反海盗任务的舰艇编队在回国途中“顺道”举行，这样做相对“低调”。但从趋势上看，安倍政府越来越愿意强调其在南海的存在。今后，自卫队很可能专门从本土派遣舰艇前往南海执行巡航任务。此外，日本国内关于与美国“联合巡航”的讨论越来越多，不排除未来出现日美、日美澳甚至日美澳菲联合舰艇编队在南海巡航的场景。（3）空中巡逻和侦察。截至目前，日本自卫队的巡逻机只是“顺道”经停越南时与越方进行联合演习，并未单独在南海执行巡逻任务。但是，日方正正在与菲律宾协调其巡逻机使用菲律宾基地事宜。如果未来日菲就此达成协议，海上自卫队的P-3C巡逻机或新型P-1巡逻机很可能会定期驻扎菲律宾，尔后以菲律宾为基地，在南海执行巡逻任务。由于P-3C和P-1等机型的航程远、续航时间长、反潜搜索和攻击能力强，其在南海的常态化存在，无疑将加剧这一区域中国潜艇活动的风险。^①

除了“常态化”之外，日方在南海的军事存在还可能“深度化”及向纵深扩展。例如，如果日方巡逻机在南海活动，必然涉及与美国之间的反潜协作。届时，日美两国很可能在南海建立类似在东海的联合反潜网络，依托

^① 以上论述参见杨伯江、刘华：《日本强化介入南海：战略动机、政策路径与制约因素》，《太平洋学报》2017年第7期；方珂：《新安法案实施后的日本战略走向及其影响》，《世界知识》2017年第2期。

美国的卫星、核潜艇与日本的巡逻机，建立一个立体反潜体系。此外，日本的巡逻成果和各类情报，也很可能与菲律宾方面进行深度共享；日本与菲律宾、越南等国的军演层级，也很可能会逐步上调，其规模有可能扩大，训练科目有可能更为贴近实战，更具针对性。并且，在“印太战略”及日美澳印“四方合作”的推动下，日本自卫队在南海的所有此类活动，大有前出印度洋一线、与美印澳汇合的趋向。^①

四、结语：激进指向与渐次转型

综上所述，安倍领导下的国家安全政策改革，总体上是日本二战后重大的历史性转变，也是对不断变化的安全环境的一种大幅度回应，是带有激进指向但受到诸多制约的渐进转型。本文初步得出如下四个结论：

（一）从纵向对比上看，安倍的安全政策无疑最为“激进”

战后以来的日本安全政策改革中，“安倍国防学”是最激进、最重要的。安倍谋求日本军事崛起的“强军梦”具有全面、深入、持续、目标明确、意识自主的特点，既有战略设计，也有细则运筹。20 世纪 80 年代的中曾根内阁和 21 世纪初的小泉内阁都曾推动过相关路线改革，积极谋求日本军事能力和安全政策的转变，但他们的努力和成果，和安倍比起来明显相形见绌。起码就表面象征意义而言，制定国家安全战略、部分解禁集体自卫权、废除禁止武器出口三原则、引导通过自卫队永久派兵法等新安保法案、讨论主动对敌打击并着手引进攻击性武器装备等，都是此前历届日本内阁不敢推动或回避讨论的话题，也是日本安全政策话语中无法想象的禁忌。安倍政府推动国防“正常化”、谋求军事崛起的“雄心”和步伐，可以说远超历届内阁，日本的“正常大国”化和军事崛起，确实由此得到了很大突破和发展，待其任期完毕，日本或将成为一个与之前大不相同的准军事大国。

（二）“安倍国防学”受到制约，也有自制

对安倍再次执政后日本安全政策轨迹的变化性与连续性的讨论，仅靠模糊感知与大致印象并不能够清晰揭示问题的实质，这一讨论的成效很大程度上取决于研究设计和关键术语的选用，并且需要考虑确切内容、原因、战略背景和历史先例，特别是“中心因素”“核心支柱”的变动性、损毁度。根

^① 参见葛建华：《试析日本的“印太战略”》，《日本学刊》2018 年第 1 期。

据日本的特殊国情，似乎可以将衡量日本安全政策的“关键指标”和“主要值”设定为“修宪、强军（预算 + 兵员 + 战略武器）、派兵、动武/能战”四大项。依此指标进行论证可较为清晰地看到，日本安全政策核心支柱编织的“安全网”确实被撕开了（或正在被撕开越来越大的）一个缺口，但整张网络及核心支柱体系尚未出现根本性变化和损坏。四大指标出现了较大“理论突破”，但在实际政策行为上的“裂变”并不明显。所以，描述 2012 年以来日本安全态势的轨迹特征，最好的概念和话语应该不是从“和平主义”转向“军国主义”，而是从一种比较低调被动的“孤立主义”回落到了带有明显权力志向的“现实主义”，在这种“积极主动”方向上一路前行的日本仍然受到诸多的内外限制。

（三）改革仍会持续下去

安倍时代的安全政策改革在很大程度上是对日本外部安全环境快速变化的反应。这种环境变化很大部分是日本渲染出来的，但相关认识却比较根深蒂固。安倍推行的改革建立在安倍时代之前的长期轨道上，这些改革成果对“后安倍”时代的日本战略和安全轨迹也将具有重大影响。例如，固定新机构和机制（NSC 等）已经设置，法律和政策上反映的重大变化正被逐步落实，这些举措很难一步到位却不太容易被逆转。保守派与中间派的日本精英层对这些变化具有较高共识，除非出现革命性的外部因素或国内政治的结构性变化，否则目前的改革可能会持续下去。并且，国际格局和周边环境将继续成为形成日本安全政策走向的一个基本变量，正如美国领导人“风格”骤变、朝鲜开发核导弹带来的影响，如果未来外部环境使日本持续加重焦虑，无疑将加大其安全政策转而发生根本性变化的可能性。

（四）对华影响显著

安倍内阁推动的系列综合强军措施和部署调整，对中国国家安全乃至发展环境形成了明显的干预影响。这种安全路线带有越来越多的军事成分，并且是愈加明显地围绕防范和制衡中国这个主线展开的，包括加强日本自身军事能力建设、深化日美同盟、强化对华威慑、介入地区安全事务及“一带一路”重点区域、在东海和西太平洋乃至印太一线采取军事对抗行动等。作为重要邻国的日本，加速军事崛起和国防“正常化”进程，以中国为指向加快军事力量建设和部署调整，已成为影响中国实现国家战略目标及改善周边环境的重要变量。当下，日本在政治和经济层面的对华缓和与接近，能否带动在战略与安全层面的某种格局和关系的变化还有待观察。

Japan's Contemporary Security Policy: A Radical Revision or a Gradual Transformation?

Wu Huaizhong

The transformation of Japan's security policy has attracted global attention. Since Abe returned to power in 2012, he has made rapid progress and major breakthroughs in the core of his defense policy concept, which has been embodied in the continuous renewal of Japan's policy and legal system, the reform of mechanism and the structural adjustment and strengthening of military power. Those progress and breakthrough above are basically historical continuation of changes of Japan's overall defense policy since the end of the Cold War. Due to the persistent restriction and self-restraint, little substantial changes have been made relating to the pillar of Japan's "security identity", reflected by key indicator of linking with revising Japan's constitution, strengthening the military power and sending troops and taking military action overseas. With the acceleration of profound changes in the world, the Abe administration starts a new round of security defense policy adjustment, pushing forward the construction of defense autonomy and counterstrike capability and keeping the policy focus on the "southwest defense" and Indo-Pacific security, making the attitude of neighbouring countries towards Japan even more harsh and having impact on the transformation of regional situation and the balance of power.

現代日本の安全保障政策：根本的な見直しか、段階的な変更か

呉 懷中

日本安全保障政策の変革は世界的な注目を集めている。その核心は、「アベキュリティ」と呼ぶことができる。2012年に安倍首相が復帰して以来、日本の安保政策は、政策と法制度の継続的な更新、制度とメカニズムの連続的な改革、防衛力の構造改革とレベルアップの中で急速な発展と大きな飛躍を遂げてきた。このような画期的な進展と突破は、冷戦後の日本の全体的な防衛政策の延長線上にあるものの、持続的な制約と自己制限によって、日本安保政策の柱は小さな変化にとどまり、憲法の改正、防衛力の強化、自衛隊の海外派遣、軍事力の使用に関連する4つの重要な指標は、実際の意味においてまだ根本的には変更されていない。近年、世界情勢の深刻な変化の中で、安倍政権は防衛政策の調整を新たに開始し、防衛の自主性と反撃能力の再構築を進め、それを南西防衛及びインド洋太平洋地域の安全保障に集中させつつある。この新たなすう勢によって、東アジア近隣諸国の日本に対する態度はますます厳しいものとなり、地域情勢と勢力均衡の変動をもたらすことになるだろう。

(责任编辑：璞拓)