

· 专题论文 ·

论日美双向防卫合作体制的开启

——20世纪70年代日美防卫政策的调整与互动

吴怀中

(中国社会科学院 日本研究所 北京 100007)

摘要:日美安保体制在确立之初后较长一段时期内,呈现出日本“以基地换保护”的单向非均衡形态。直到20世纪70年代,日美才开始实质性地加强双向型防卫合作。以美国“尼克松主义”出台为标志,在70年代,美方对日传递的主要信息是要求其分担防卫责任。而在冷战缓和时期,日本基于“基础防卫力量构想”,也需要加强对美合作,双方在二战后罕见地同调并开启了磋商双向合作协定的进程,其结果是制定了二战后首个《日美防卫合作指针》。该指针明确了日本“有事”时的日美联合作战和角色分担,初步构建了两国双向防卫合作体制。此后,经过日本铃木内阁及中曾根内阁与美国里根政府的实操演练,70年代开启的势头和格局得到了进一步的发展和巩固。

关键词:日本 美国 日美同盟 防卫政策 双向合作

中图分类号: D819; E19 文献标识码: A 文章编号: 1009-3451(2018)02-0096-09

Two-way Defense Cooperation System between Japan and USA

——Adjustment and Interaction of Japan-US Defense Policy in 1970s

Wu Huaizhong

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

Abstract: In a quite long period after the Japan-US security system was established, it was chiefly a one-way non-equilibrium pattern with Japan's "military bases in exchange for protection". It was not until the 1970s that the two countries began to substantially strengthen the two-way defense cooperation. With the introduction of "Nixonism", the United States sent the message to Japan that the latter must share its security responsibilities. When the Cold War eased off, Japan needed to strengthen cooperation with US on account of the "concept of basic defense forces," and the two sides began to coordinate and initiated the process of negotiation for the two-way cooperation agreement. The result was the formulation of the first "Guidelines for Japan-US Defense Cooperation" after World War II. This document clarified the Japanese-US joint operations and role-sharing when Japan was "in trouble", and was the initial construction of a two-way defense cooperation system between the two countries. Since then, with the practices of the Japanese Suzuki and Nakasone Cabinets and the US Reagan Administration, the pattern which started in the 1970s has been further developed and consolidated.

Key words: Japan; the United States of America; the Japan-US alliance; defense policy; two-way cooperation

日美同盟及其安全合作体制,至今已得到了全方位、双方向的高度发展。^①但在以旧《日美安全

基金项目:2017年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,中国社会科学院日本研究所政治研究室主任,研究员。

^①尤其是2015年新《日美防卫合作指针》和“新安保法”问世后,理论上日本已经可以在一定条件下通过行使集体自卫权来防卫美国。

条约》(1951年)缔结为标志的双边安全体制成立之初,日美之间几乎没有什么实质性的双向防卫合作。^①该条约具有单向性,即日本有义务为美国提供军事基地,但美国没有保卫日本的义务。1960年,双方签订了新《日美安全条约》,但并未改变这种状况。当初日本修约的主要目的是为了消除这种单向性,使日美关系更接近对等。作为修约的结果,新安全条约明确了美国的对日防卫义务,并引入了事先协商制度。^②然而,“尽管有很多改善之处,但新条约实际上并没有改变旧条约的结构,即日本借给美国基地以确保安全……”。^③鉴于当时日益激化的冷战和日美国力非对称等战略环境,对美国来说,日美安保体制的最大存在理由其实就在于驻日美军基地的价值。因此,新条约虽然对要求“对等”的日方显示出一定的照顾,但并没有改变日方以提供基地换取美国安全保护的单向体制特性。

当时,美国执着于体制单向性的原因之一是,真正的日美双向防卫合作和日本扩大军事作用,还不具备现实可行性。美方认为,尽管日本军事力量有限,但仍能防止其自身受到较小规模的攻击和侵略,不过,在日本遭到大规模战争侵犯的情况下,自卫队是没有能力对前来救援的美军进行有力支援的。^④当时,很多日本防卫厅官员也认为,自卫队的实力过于弱小,日美联合行动基本没有可能,美军驻扎日本本身就是对侵略的有力抑制。^⑤此外,由于受到和平宪法及国内舆论的制约,如果日本积极对美提供军事协助、打造双向合作体制的企图和举动一旦被曝光,将带来无比巨大的风险。实际情况确也如此,例如,从1955年开始,美军和自卫队就开始在内部研讨针对“日本有事”的“联合统一紧急事态计划概要”(CJOEP),但这个秘密计划一直都没有敢上呈日本首相或防卫厅长官。^⑥有防卫厅官员后来表示,关于这个计划,美国国防部并没有直接参与,美军方面似乎也没有将其视为官方正式协商性质,而是看作“参谋人员层次上的某种研究会似的交流”。^⑦1963年,日本防卫厅试图制定针对以中、朝为假想敌的内部“三矢计划”暨日美联合应对措施,但该计划随后遭到揭露和曝光,导致防卫厅中高级干部数十人受到警告处分。^⑧

但是,进入70年代后,日美开始实质性地加强双向型防卫合作。经过数年的磨合,1978年,为设定日本有事情况下的防卫合作框架,日美联合制定了二战后首个防卫合作指针,这标志着日美防卫双向合作体制的初步形成。这一进程及其结果,应该说是日美防卫双向合作出发的原点,也

①此处的双向合作,不包括日本以提供基地换取美国保护的合作样态,而主要是指日本以人力和装备资源对美提供军事行为合作的形式。

②田中明彦『安全保障戦後50年の模索』、読売新聞社、1997年、pp. 161-193。事先协商制是指,驻日美军的部署与装备发生重要变更以及从日本基地出发进行防卫日本以外的作战行动时,美国需要事前征求日本的同意。但是,近年公开的美国政府文件及官方人士的证词显示,日美之间曾达成密约,将配备核武的美舰通过或驻泊日本、朝鲜半岛发生战争时的驻日美军行动等,从事前协商对象里加以剔除。

③坂元一哉『日米同盟の絆安保条約と相互性の模索』、有斐閣、2000年、p. 214。

④外岡秀俊『日米同盟半世紀 安保と密約』、朝日新聞社、2001年、pp. 173-177。

⑤佐道明広『戦後日本の防衛と政治』、吉川弘文館、2003年、pp. 288-289。

⑥我部政明「日米同盟の原型役割分担の模索」、『国際政治』135号、2004.3、pp. 50-54。

⑦村田晃嗣「防衛政策の展開ガイドラインの策定を中心に」、『危機の日本外交70年代』年報政治学1997、岩波書店、1997年、p. 88。

⑧三矢计划,全称“昭和38年度统合防卫图上研究实施计划”,是一项针对中朝的日美军事计划。1963年6月,日本防卫厅演习指挥部召开有陆海空自卫队及内局文职干部共80多人参加的会议。会上以将来某时“中朝空袭韩国并展开全面地面进攻”为假设,由统合幕僚会议提出该计划作为日美防卫体制的对应措施。但是,1965年2月,社会党议员冈田春夫对该计划进行曝光并提出弹劾,指责此行径是否定议会民主制,是企图实行军事政变的产物。结果,日本内阁和防卫厅不得不追查责任,给防卫厅次官以下的26名干部以警告处分。

是几十年来日美不断深化防卫合作的第一个转机。^① 从中国知网(CNKI) 检索的结果看, 迄今尚乏较为全面地利用外文资料对此问题进行研究的成果。^② 鉴此, 本文通过追溯美方战略调整与日方政策回应, 挖掘当时日美防卫合作的发展过程, 梳理出日美同盟变革的历史路线, 以厘清其双向防卫合作开启的内容、特点和趋向。

一、美国的国防政策与对日压力

日美双向防卫合作得以真正开启, 缘自 1970 年“尼克松主义”的出台。从 20 世纪 60 年代末到 70 年代初期开始, 世界格局显现所谓“美衰苏盛”迹象, 应运而生的“尼克松主义”推动美国在亚太地区实现战略收缩, 要求包括日本在内的盟国承担相应的自我防卫责任。接替尼克松的福特政府提出了“新太平洋主义”, 也非常看重日本的作用。而紧随其后于 80 年代初上台的里根政府, 则更进一步要求日本加强防卫力量和美日安全合作。

1970 年前后开始, 美国渐失对苏的压倒性军事与经济优势。1969 年 1 月, 尼克松政府上台, 其面临的重大课题是结束陷入泥潭的越南战争, 调整僵化的对苏遏制政策, 恢复美国外交政策的灵活性。为此, 尼克松政府采取现实主义外交政策, 尽力减少对外意识形态因素, 根据国力所限, 调低战略目标, 试图构建美欧日中苏“五极”世界。^③ 其成果是, 1971 年 7 月尼克松宣布访华(“第一次尼克松冲击”), 以及 1972 年 5 月美苏缔结《关于限制进攻性战略武器的某些措施的临时协定》,^④ 这些政策是尼克松政府冷战“缓和战略”的重要内容。

“尼克松主义”规定了美国对外战略的目标与方式,^⑤ 同时不可避免地对日本安全防卫政策造成了巨大影响, 甚至成为日本安全及外交政策设定和调整的先决条件。“尼克松主义”中有关盟国的主要内容是: 美国继续遵守盟约中的承诺, 保护受到核威胁的同盟国; 但对于其他常规的攻击, 同盟国家应担负起第一位的防卫责任。特别是关于后者, 尼克松政府明确要求“美国的友邦对其自身防卫做出负责任的努力”, 其中, 地处东亚、身为发达国家的日本, 被认为对亚洲的和平发展理应承担更大责任。^⑥

美国要求日本等同盟国扩大安全作用的背景是美国经济实力的相对下降。尼克松政府苦于巨额财政赤字, 于 1971 年 8 月宣布停止黄金与美元的兑换(“第二次尼克松冲击”)。然而, 另一方面, 日本在经济上的繁荣与美国的“衰势”形成了鲜明的对照, 其 GDP(国内生产总值) 在 1960 年约

^① 第二个转机起自于 1994 年的美方“奈倡议”, 结果是双方制定了包括应对周边事态在内的 1997 年版日美防卫合作指针。第三个转机, 起自小布什反恐及全球美军整编, 日方通过包括“反恐法”“有事法制”等多部法律加以配合, 结果是 2005 年双方出台重要文件《日美同盟: 为了未来的变革与整编》。第四个转机, 被认为在四次转机中比较例外, 大体是由日方主动发起, 以 2015 年双方制定新版防卫合作指针而告一段落。

^② 以与“日美防卫合作”等相关的关键词检索, 具体论述 70 年代日美防卫合作的内部演化及双向对流的论文, 并无所见。在为数不多的论及有关日美防卫体制中的日本地位的成果中, 例如许刚雁的《试析日本在日美防卫合作体制中的地位 and 变化》(《延边大学学报(社会科学版)》2017 年第 6 期) 一文, 基本仅限于论述冷战后日美防卫合作体制、同盟架构与外延的变化。

^③ John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1982, pp. 276 - 288.

^④ 添谷芳秀「1970 年代の米中関係と日本外交」、『危機の日本外交 70 年代』(年報政治学 1997)、岩波書店、1997 年、pp. 8 - 11。

^⑤ “尼克松主义”被认为是在 1970 年 2 月的年度国情咨文中正式发表的, 参见“First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970s, February 18, 1970”, *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon, 1970*, Washington DC, 1971, pp. 116 - 190.

^⑥ 同上, pp. 11 - 140.

为 16 万亿日元,到了 1970 年即迅猛上升到约 73 万亿日元,实际 GDP 平均增长率在整个 60 年代高达 10.5%,即便在受到两次石油危机冲击的 70 年代,也创下了平均 5.2% 的增速。因此,美国开始明确要求日本作出与其经济增长相符的安全贡献,承担更多的自我防卫责任。

尼克松当政以前的美国政府,采用被称为“2½战略”的国防战略,即想定有能力同时应对苏联进攻西欧、中国攻击亚洲国家,以及其他所有的小规模争端的战略。但是,随着冷战缓和的影响,尼克松政府开始认为,苏联和中国同时发动“侵略”的可能较低,遂将“2½战略”下调为“1½战略”,即保卫西欧或亚洲的其中一方、加上同时应对小规模争端。实际上,因为美国仍然需要应对来自苏联的主要威胁,这个战略也是“一个重要信号,相当于告知中国,美国的军事政策不把中国视为当面对面威胁”。^① 该战略也成为美国减少亚洲驻军的理论支撑,据此美国几乎从亚洲全面撤出了地面作战部队,改为构建一旦亚洲有事从欧洲调兵的军事部署态势。从 1970 年到 1972 年期间,美国从亚洲大约削减了约 46 万人的兵力。^②

“尼克松主义”出台后,美国政府一再强调,这并不意味着美国撤回对亚洲盟友或友邦的承诺。然而,不可否认的是,在“越战”受挫及大幅撤军之际,美国祭出具有孤立主义色彩的“尼克松主义”,使日本对美国的可信度与可靠性产生了很大的怀疑。尼克松下台后,接任的福特政府为了消除这一负面影响,于 1975 年 12 月提出了“新太平洋主义”。它着重确认了美国的力量是太平洋均势的基础,美国将维护亚洲盟友的主权和独立。其中,关于日本,美国表明了很高的期待,即美日关系是美国对亚洲接触战略的最大成功范例,“与日本的伙伴关系是美国的战略支柱”。^③ 并且,不同于“尼克松主义”总体倾向性,福特政府从 1974 年已开始对日提出“防卫互补性”概念,即自卫队在日美同盟框架内作为美军的补充角色增加反潜、防空和保卫海上交通线的力量,这使得日美双方的防卫部门此后能够根据这些具体界定而开启防卫合作指针的磋商进程。^④

美苏关系的缓和,因 1975 年 11 月苏联介入安哥拉内战而开始动摇。1977 年 1 月,卡特政府上台后虽有意推进美苏缓和,但由于 1979 年 12 月苏联入侵阿富汗,其对苏路线被迫进行根本性转换。卡特总统在 1980 年初的国情咨文演说中宣布,“在波斯海湾地区试图增加支配力量的任何外部企图,都将被视为对美国生死利益的挑战,美国将动用包括武力在内的一切手段加以应对”,这一宣言也被认为是“卡特主义”的开端。卡特政府据此接二连三地出台了增加国防开支、加强在印度洋及中东的前沿部署等政策。^⑤

1981 年 1 月,将苏联视为“邪恶帝国”的里根政府上台,美苏“新冷战”由此开启。美国开始大幅扩充军备,要求盟国进一步加强防卫力量。由此可以看出,纵贯整个 70 年代,从尼克松、卡特到福特、里根,从“尼克松主义”直到“里根主义”,尽管动机和要求并不完全相同,但来自美方的信号一直是推促日本扩大防卫责任、增加海空力量、构建自我安全政策体系。

二、日本的防卫政策与对美需求

如上所述,从 70 年代初开始,美国“尼克松主义”要求日本加强防卫力量建设。对此,日本方

^①Henry Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown and Co., 1979, p. 225.

^②川上高司『米軍の前方展開と日米同盟』、同文館出版、2004 年、pp. 53 - 54。

^③“Address at the University of Hawaii, December 7, 1975”, *Public Papers of the Presidents of the United States: Gerald R. Ford*, 1975, Washington DC, 1977, pp. 1950 - 1955.

^④Department of State Briefing Paper, “US - Japan Security Relations: Their Place in Us Strategic Thinking,” (November 1974), Japan and the United State, Fiche 01916.

^⑤“State of the Union Address, January 23, 1980”, *Department of State Bulletin*, 2035, February 1980 p. Special - B.

面以中曾根康弘为代表的少壮派政治家积极响应,一时间,日本的自主防卫论油然兴起。自主防卫论是中曾根的一贯政治主张,但“尼克松主义”对其构想也带来了很大的影响。^①1970年1月就任防卫厅长官的中曾根,积极呼吁自主防卫论,提出了“无核中级国家”构想和大规模扩军预算概要,主张自卫队应独自构建排除间接侵略的能力,降低对美国的依赖,保持日美中苏四方均势,以此维护日本的和平。^②

这个中曾根构想,被反映到当时正在制订的日本“第四次防卫力量发展计划(四次防)”中,不过,总额约5.2万亿日元(之前“三次防”的2.2倍)的草案一经披露,立即受到国内外的广泛关注和批评。当时的佐藤荣作首相担心被批评为军国主义复活论者,于是指示中曾根在草案中使用无核“专守防卫”国家而非无核“中级”国家一词。^③在各种压力下,中曾根在“四次防”制订之前的1971年5月辞去了防卫厅长官职务,同时也由于担心“第二次尼克松冲击”对日本经济的负面影响,“四次防”的总额被压缩至约4.6万亿日元。再加上随着冷战进入一段缓和期,中曾根等主张的“必要防卫力量构想”逐渐被调整缩小为“基础防卫力量构想”。由于“基础防卫力量构想”主张日本进行必要的最小限度的防卫力量建设,所以保卫日本的部分责任仍旧被委托给了美军,这意味着没有密切的日美防卫合作,日本的安全仍不能得到“确保”。为增信释疑,密切合作,日美双方在1978年签订了二战后首个防卫合作指针。

中曾根式的自主防卫论流产后,当时在日本防卫政策圈内引领战略讨论并在政策制定中发挥核心作用的人物之一,是担任防卫厅防卫局长的久保卓也。^④久保于1971年在一篇个人论文中总结了自己的防卫构想,并将此文在防卫厅内部进行传阅,此即日本安全保障及防卫政策史上广为所知的“KB个人论文”。久保大胆判断当时的日本没有面临特别明显的直接威胁,不过他同时也主张,由于美国政府基于“尼克松主义”可能大幅削减驻外美军兵力,日本基于理所当然的责任,也需要进行自我防卫努力,这对日本来说才是合理、有利的自主防卫推进方式。^⑤

久保构想的独特之处,在于他认为不存在对日本的直接威胁,没有必要采用“威胁对抗型”的防卫力量构想——这恰恰是之前防卫厅长官中曾根以及当时自卫队制服组(军职)干部的主张,他们认为日本应该以对抗周边可能威胁的形式,来规划并建设日本的防卫力量。久保则认为,不论周边威胁和邻国军力如何,只要维持“最低限度的必要”防卫能力,再加上日美同盟就能够加以应对。正因为如此,与中曾根等主张不要设定防卫费用上限的“所需防卫力量构想论”迥异,久保坚持日本防卫费的标准应该并且可以设定在“GNP的1%左右”。^⑥

在1974年的文论中,久保将自己的设想作为“基础防卫力量构想”加以“定型化”。久保在文中认为,所谓“必要防卫力量构想”设定的防卫力量过于庞大,所需费用也将相当可观,因而缺乏实际可行性;此外,日本如此军事扩张很可能会引起亚洲国家的担忧,所以有必要以质量建设为基准来设定防卫力量的某种框架。经过综合权衡,久保断定,日本应该以“基础防卫力量”作为防卫力量建设的目标,此即:日本能够以此独自排除间接侵略等小规模战争、并在面对大规模侵略时能够

① 室山義正『日米安保体制下』、有斐閣、1992年、pp. 307-325。

② 大嶽秀夫『日本の防衛と国内政治』、三一書房、1983年、pp. 40-44。

③ 等雄一郎「専守防衛論議の現段階憲法第9条、日米同盟、そして国際安全保障の間に揺れる原則」、『レファレンス』664号、2006年5月、p. 27。

④ 久保于1970年11月—1974年6月担任防卫局长,1975年7月起担任防卫厅事务次官。

⑤ 久保卓也「防衛力整備の考え方(KB個人論文)」、1971年2月20日、東京大学田中明彦研究室「戦後日本政治・国際関係データベース、<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/index.html>。

⑥ 河野康子・渡部昭夫『安全保障政策と戦後日本』、千倉書房、2016年、pp. 75-85。

坚守到美军来援之前的一种“必要最低限度的平时的防卫力量”,并且,这种力量形态在“有事”发生时能成为迅速扩充兵力的基础和平台。久保还对外一再解释,必要最低限度的基础防卫力量之所以合理而必要,是因为日本的防卫力量过大固然不可,但没有一定的基础和质量也容易出现力量真空,从而诱发别国的侵略并导致国际关系陷入不稳局面。^①很明显,久保的想法比较切合 70 年代中前期冷战缓和期的时代状况,遂逐渐在防卫厅内部的政策研讨中占据了主导优势。1974 年 12 月,坂田道太就任防卫厅长官,他随即设立了“思考防卫之会”的私人咨询机构,用以讨论日本二战后首份《防卫计划大纲》的制定。该咨询会在 1975 年 9 月发表了政策建议报告,也表示基本支持“基础防卫力量构想”。^②

1976 年 10 月,三木武夫政府在内阁会议上通过了《防卫计划大纲》,尽管它没有使用“基础防卫力量”一词,但几乎完全采用了久保的上述构想。防卫厅长官坂田发表谈话认为,根据过去的防卫力量建设目标,“四次防”之前的防卫能力建设已基本达标,现下的大纲“通过明确要维持的防卫能力的目标或水平,具体回应了公众对于防卫力量究竟要扩大到何种程度的疑问”。^③从坂田的这一谈话可知,该大纲的目标不在于扩大防卫力量,而是在于要设定上限、确定质量“建军”的道路。同年 11 月,三木内阁决定进一步将当面防卫费的目标设定在占 GNP 的 1% 以内。^④

日本在 70 年代提出这种比较低调、内向的防卫政策,例如基础防卫力量、专守防卫、防卫费占 GNP 的 1% 等,主要是针对国内和国际舆论对日本军事扩张的担忧,突出了日本防卫政策的自我抑制色彩。这些自抑政策在日本国内外都获得了很大的支持,并在实际上对日本的军备扩张起到了一定的制动效果。这也是整个 70 年代中前期日本防卫政策的一个总体特点。就此而言,这些政策并不完全出自于单纯军事观点,而是带有浓厚的政治色彩。因而,另一方面,至少理论上来看,在采取这些政策的情况下,日本肯定需要加强对美军事合作来应对威胁(主要是苏联)、确保国家安全。

当然,也需要看到,日本这种自我抑制的政策之所以可能,是因为将“有事”情况下的进攻、打击角色委托给了美军,并且就像“基础防卫力量构想”的设计条件那样,是以冷战进入缓和期为前提的。^⑤因此,在 70 年代末冷战的缓和期走向结束之际,日本即便总体上仍在维持这种自我抑制的防卫政策,但同时也开始配合美国或西方世界的抗苏要求,调整方向并加强防卫力量,即“虽然把基础防卫力量构想作为招牌挂着,但在一定程度上,已开始考虑构筑应对苏联威胁的防卫力量”。^⑥例如,日本开始大量采购 P-3C 反潜巡逻机、F-15 战斗机等,以对付来自苏联的海空威胁。所以,无论是前期的基础防卫力量构想及防卫计划大纲的原则指导作用,还是到后期为了应对新冷战下苏联威胁的“强军”需求,日本方面也出现了积极加强对美军事合作的势头,这导致日美防卫合作的双向性在进入 70 年代后不断地得到了加强。

三、日美防卫合作开启双向性

在 20 世纪 70 年代初开始的数年内,日美双方已各自为步入双向防卫合作积聚了较为充足的

①久保卓也「わが国の防衛構想と防衛力整備の考え方(1974.4)」、『遺稿・追悼集久保卓也』久保卓也遺稿・追悼集刊行会、1981年、pp.79-80。

②防衛を考える会事務局編「わが国の防衛を考える」、朝雲新聞社、1975年、pp.35-36。

③「防衛計画の大綱の決定について(防衛庁長官談話要旨)」、『防衛ハンドブック平成18年版』、朝雲新聞社、p.24。

④「当面の防衛力整備について(昭和51年11月5日閣議決定)」、『防衛ハンドブック平成18年版』、朝雲新聞社、p.56。

⑤防衛庁『日本の防衛 昭和51年版』、1976年、pp.42-43。

⑥渡邊昭夫「日本はルビコンを渡ったのか?樋口レポート以後の日本の防衛政策を検討する」、『国際安全保障』31巻3号、2003年12月、p.77。

动能和资源。自 70 年代中期起,这种合作在冷战缓和、双方互需走强的时代条件下进一步加速,并以签订首份日美防卫合作指针而成为正式的政府政策。其后,这种双向合作的趋势由于新冷战的开始而得到深化和固化,并由此开启延续至今几十年的不断双向化和对等化的进程。

从 20 世纪 50 年代到 60 年代,日美同盟体制的价值交换特性是“以基地换保护”,也就是日本除了提供基地和财政支持,在同盟中并不对美提供纯粹军事行动责任。1969 年 11 月,日美发表了佐藤·尼克松联合声明,除了宣示“冲绳返还”,还明确指出“韩国的安全对日本自身的安全来说很重要”,“维持台湾地区的和平与安全对日本的安全来说也是极其重要的因素”。^①这个声明在当时被认为是划时代的,因为它清楚地表明二战后的日本或将开始干预对其安全带来影响的周边局势。然而,从后续 2—3 年左右的政策行为来看,该声明的目的并不在于为了保持周边地区稳定而实质性地扩大日美合作和日本独自的作用,而主要是为了安抚担心失去冲绳基地使用权的美国军方,明确宣示即使冲绳返还日本之后,在朝鲜半岛和台湾海峡有事时,日本仍将许可美军像以前那样继续使用驻日基地。尼克松向佐藤提出的并不是日美在防卫合作方面的具体责任分担,而主要是基地续用和经费负担等议题。^②

那么,为什么从 70 年代中前期开始,日美防卫合作的双向性会取得远远大于之前的快速进展?国际关系理论中有所谓的“同盟困境”问题,即对相互结盟的国家来说,其恐惧和风险实有两种,被抛弃的恐惧和被卷入的风险:为了免于被抛弃就需要加强同盟关系,但这样做又可能导致被卷入的风险增大;但如果为了免于被卷入而疏远同盟关系,又会增大被抛弃的恐惧。对日本来说,在朝鲜战争和越南战争的时代是被卷入的恐惧为大,因此日本对积极展开对美防卫合作抱有消极姿态。但是,以“尼克松主义”与冷战缓和为契机,被抛弃的恐惧明显加大,其结果是导致日本开始主动加强对美防卫合作。不过,正如上述所言,这种合作是在当时的时代环境以及防卫大纲规定的政策条件下展开的。

防卫大纲的核心是“基础防卫力量构想”,它“基于舆论和预算的国内政治因素,试图限定防卫力量,但却无疑增加了日美安全保障关系的重要性”,结果成了“对美依赖的诱因”。^③的确,日本在 70 年代的冷战缓和期结束后进行了一定的军备扩张,但这基本是在“基础防卫力量”的框架内进行的,即是有限度的,因而积极加强对日美防卫合作就成了日本安全战略中的题中应有之义。此外很重要的一点是,经过 50—60 年代的防卫力量建设,日本自卫队的能力已取得较大进展,到了 70 年代则由于装备的进一步现代化而得到大幅提升,虽然尚不可能达到不依赖美国的自主防卫,但已经初步发展到可以与美国展开一定联合行动的程度。

另外,美国采用的“尼克松主义”和“1½军事战略”明确以同盟国发挥更重要的军事作用为前提,这表明美方也乐于扩大对日合作。事实上,美国国防部自 70 年代初就担心不扩大日美防卫合作而单纯削减驻日美军。^④这一点,就连日本方面的高级防卫官僚也有真切感受。其时的日本防卫厅长官坂田、防卫厅防卫局长丸山昂,都提出了一个疑问,即日美之间为何几乎没有关于防卫日

^①“Joint Statement Following Discussions with Prime Minister Sato of Japan, November 21, 1969”, Public Papers of the Presidents, 1969, supra note 16, p. 954.

^②Airgram, A-547, “XIII Meeting of the Security Consultative Committee (SCC)”, (July 16, 1971), Japan and the United States, Fiche01403.

^③土山實男『安全保障の国際政治学』,有斐閣、2004 年、pp. 312-314。

^④Telegram, Tokyo10295, From American Embassy to Secretary State, “Base Realignment: 12th SCC Meeting” (December 20, 1970).

本的计划和联络。^① 鉴于此,1975年8月,日美两国接连举行三木——福特首脑会谈、坂田——史莱辛格防卫首脑会谈等高层磋商,一致同意开始日美防卫合作指针的制定。此后,两国政府在日美安全保障协商委员会(SCC)之下设置了防卫合作小委员会(SDC),由该小委员会负责推动指针的制定工作。最终,1978年11月,SCC会议通过了日美之间首个防卫合作指针。

该指针阐明了日本有事之际的日美角色分担及协作事项。^② 其中,尤为重要的是,规定了日本有事之际的日美联合作战计划的制订,其目的之一显然在于赋予之前的共同统一紧急事态计划概要(CJOEP)以政治正当性。日美这种分工协商自此一直持续进行,到1981年陆续完成了想定苏联军队入侵北海道的“5051作战计划”及其他计划。^③ 此外,该指针制定以后,美军和自卫队的联合演习、训练也大幅活跃起来。例如,航空自卫队和陆上自卫队分别于1978年、1981年开始了与美军的联合训练,海上自卫队于1980年开始参加包括美军在内的多边军事演习。

另一方面,自70年代后期起,以日本对美贸易顺差扩大和日美贸易摩擦为背景,美国政府、议会及军方指责日本在安全上“搭便车”愈演愈烈。其实,在日美防卫合作指针制定过程中,美国已对日本将美军视为矛、自卫队视为盾的态度表示出不满,认为以如此态势无法有效开展双边防卫合作。^④ 美国从对苏战略出发,特别要求日本自卫队对保卫相关的重要海上航线作出贡献,因而,指针最后也明确提出“日美联合遂行保卫周边海域和海上航线的海上作战”,日本“在周边海域遂行对潜艇作战及保护船舶的主体作战……”。^⑤ 按照这个方针,日本在1978年开始引进P-3C反潜巡逻机和F-15战斗机,此后,美方也一直继续要求日本增加防卫费、加大装备采购。

1981年1月里根政府成立后,美国的对日压力进一步加大。同年5月,铃木善幸首相访美时宣布日本将防卫1000海里海上航线。1982年7月,日本政府又决定扩大P-3C和F-15的采购数量,即分别从45架增至75架、100架增至155架。1983年2月,日美开始制订保卫海上航线联合作战计划,该计划在1986年得以完成。^⑥ 此外,铃木首相与里根总统会谈后发表的联合声明,还首次明确载入“同盟关系”称呼,从此以后,“日美同盟”一词开始被日方在正式场合广泛使用。^⑦

1982年11月,中曾根内阁成立后不久即连续推出如下政策:解禁对美提供武器技术,即“武器出口三原则”适用例外化,加强防卫海上航线并实施对宗谷、津轻、对马三海峡的封锁,使日本成为不沉的航空母舰,阻止苏联“逆火式”轰炸机入侵等,^⑧日美双向防卫合作由此得到了飞跃发展。这些政策,显示了日本在美国对苏战略中的主动性作用,反映其摆脱“美国保卫日本”型单向同盟框架的意图,进一步打开了日美之间安全互助合作的一页。至此,70年代开启的日美双向防卫合作,进入实际操作的第一阶段高潮,并固化了后续深入发展的势头。

结 语

综上所述,日美双向防卫合作的开启及其体制构建,尤其是自卫队主动谋求发挥较大作用的

①松村孝省·武田康裕「1978年日米防衛協力の指針の策定過程米国の意図と影響」、『国際安全保障』31巻4号、2004年3月、pp. 81-83。

②对于日本有事之外的远东有事,仅作为将来研究的课题,即“事先相互进行研究”。

③「日米安保共同作戦研究1-5」、『朝日新聞』、1996年9月2日。

④村田晃嗣「防衛政策の展開ガイドラインの策定を中心に」、『危機の日本外交70年代』(年報政治学1997)、岩波書店、1997年、p. 88。

⑤吳明上「日米防衛協力におけるシーレーン防衛政策」の形成1-2、『法学論叢』146巻1号、1999年10月、pp. 40-62。

⑥「日米安保共同作戦研究」、『朝日新聞』、1996年9月2日。

⑦“Joint Communique, May 8, 1981”, Department of State Bulletin, 2051, June 1981, p. 2.

⑧小泉親司『日米軍事同盟史』、新日本出版者、2002年、pp. 246-266。

双向互动性合作并非始于新旧两个安保条约的缔结,而是在 70 年代,由“尼克松主义”发轫的美国对外战略调整、日本相应的系列政策呼应、再经两国的互动磋商和措施落实得以实现的。这种合作真正开启的转折,是由以下三个条件引发并促成的:第一,美方的亚太战略调整及对日本的责任分担要求。即,由“尼克松主义”造成对日总体压力和要求,经过福特政府的具体设计以及卡特政府的实际操作,走向对日协议。第二,日方在 70 年代成为经济大国后,其防卫政策调整态势有契合“美压”之处,特别是到了 70 年代中前期,面对冷战缓和,日本开始筹谋防卫政策的体系化,日美同盟深化及双向合作的“日方条件”也得以具备。第三,从 70 年代中期起,日美恰好都有意愿积极开展政策互动,共同制定防卫合作指针,敲定双向合作文件和规章,并因随后的“新冷战”的展开,加紧贯彻规章落实,从而进一步固化了这种双向势头。

这种日美同盟的调整路径和模式,即美主日从、双方磨合、制定文件、各自落实的流程,基本适用到 21 世纪第一个 10 年之前的日美防卫合作强化进程。从同盟理论的角度看,由于二战后美国综合国力及影响力的突出优势,美国作为联盟架构中的主导国,其对外结盟关系均具有非对称性和不平衡性,日美防卫合作的上述进程也印证了这一点。不过,需要注意的是,日本在此进程中谋求双向合作和同盟对等的努力。这种双向化及对等性,即日本竭力争取联盟内部关系调整和利益再分配的志向及政策行为,从日本成为经济大国后呈现加速度演进趋势,进入 21 世纪第二个 10 年尤其是安倍第二次执政期后则更加明显,典型明证便是 2015 年日美制定新防卫合作指针之际日方表现出的主动性。这一趋势,伴随着日本军事的强势崛起,正对地区安全格局和军事形势带来复杂而深刻的影响。

(责任编辑 夏一东)