



日本学刊
Japanese Studies
ISSN 1002-7874, CN 11-2747/D

《日本学刊》网络首发论文

题目： 安倍政府“战败束缚总清算”：法制保障与战略重构
作者： 李秀石
网络首发日期： 2020-07-08
引用格式： 李秀石. 安倍政府“战败束缚总清算”：法制保障与战略重构[J/OL]. 日本学刊. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.2747.D.20200706.1357.004.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

安倍政府“战败束缚总清算”：法制保障与战略重构

李秀石

内容提要：安倍政府实施的“战败束缚总清算”，其内涵不同于“摆脱战后体制”。安倍晋三第二次执政的前三年，通过立法和修改法律，建立了法律和制度保障，大力清除战败束缚，相当程度上架空了宪法第九条。主要举措包括：制定安保领域的最高纲领《国家安全保障战略》，划定了推行印太安保战略的地理界线及实施路径；全面展开防务、太空、海洋、网络及日美同盟等领域的战略重构；用内阁决议替换了束缚日本海外派兵作战的宪法解释，解禁集体自卫权，修订《日美防卫合作指针》，重构新安保法制，确定了日美同盟升级的方向和领域。

关键词：战败束缚总清算 新安保法制 日美集体自卫 印太安保战略

作者简介：李秀石，上海国际问题研究院国际战略研究所研究员。

中图分类号：D731.3；D831.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874(2020)03-0076-25

2012年12月安倍晋三第二次执政以来，在历届政府摆脱战后体制的基础上，推行“战败束缚总清算”，通过解禁集体自卫权、修改安保相关法律等，为自卫队出国作战、与美军等外国军队联合作战建立了法制保障。本文将重点解析安倍政府推行战败束缚总清算的法制建设，及其重构安保战略的过程。

一、“战败束缚总清算”的内涵和分期

以“国民主权、尊重基本人权、和平主义”三项原则为核心的《日本国宪法》^①、国家最高权力机关和唯一的立法机构国会，以及体现宪法三原则的安保相关法律和制度，是支撑日本战后体制的主要基石。安保相关法制在日

^① 日本歴史大辞典編纂委員会『日本歴史大辞典』（第7卷）、河出書房新社、1971年増補改訂版、533頁。

本战后体制中占据重要地位，多年来被立志走军事大国之路的右倾保守势力视为“战败束缚”。1983年初，中曾根康弘首相在国会发表施政演说中提出“战后政治总决算”，意即对战后日本的国内国际政治进行总结，去除战败国的束缚。后来，这种清除战败束缚被表述为“实现国家正常化”。安倍政府进一步推行战败束缚总清算，内容囊括外交、军事、非传统安全、军民通用等领域，而非仅其所谓的“战后日本外交总决算”。

关于日本战败束缚总清算的判断标准，可以从两个方面来考察。第一，“摆脱战后体制”与“战败束缚总清算”之间既有区别也有关联。摆脱战后体制指在较长时期内，通过微调局部政策、法律及制度等逐步推进的量变过程，其结果并未彻底架空宪法第九条及内阁法制局的释法地位，可以说是战败束缚总清算的准备阶段。战败束缚总清算则在较短时期内完成了从量变到质变的飞跃，包括制定国家安保战略最高纲领，重新规划各领域战略，全面修改安保法制等全过程，造成相当程度上架空宪法第九条、内阁法制局的释法地位名存实亡的后果。科技领域的发展变化为摆脱战后体制与战败束缚总清算打上了时间烙印。海洋、太空、网络等拓展战略新疆域的方针政策，在战败束缚总清算中占有重要位置，是重构安保战略的新增长点。军民通用领域被纳入国家安保战略视野，既是战败束缚总清算的时代特征，也是安倍政府确立法制保障的必然结果。以战后日本安保战略的颠覆性变化为标准，战败束缚总清算的实质性发展非安倍政府莫属。安倍清除战后束缚的深度、力度和广度，远远超过了“零打碎敲”摆脱战后体制的先行者。

第二，是否能移除战后体制的基石。安倍政府通过新安保法，解禁集体自卫权后，自卫队能够通过集体自卫途径出国作战，恢复宪法“永远放弃”的“交战权”，达到相当程度上架空宪法第九条的目的。必须考察其是否具备战略扩张的四要素，即战略扩张意图，以及与战略扩张意图相应的地理界定、法制保障、有法律约束力的政策文件。战略扩张言论在日本屡见不鲜，用法制保障衡量可筛掉绝大部分与本文研究对象无关的内容。本文认为，是否制定了有法律约束力的政策文件并表明战略扩张的意图、目标、路径，特别是明记战略扩张的地理界线，是判断战败束缚总清算的重要标准。

以解禁集体自卫权为例。从2001年4月小泉纯一郎竞选自民党总裁将行使集体自卫权作为主要竞选承诺，自民党政调会长山崎拓出版的《修改宪法》一书提出行使集体自卫权的修宪方案，到安倍政府2014年通过内阁决议替换宪法

解释，经历了 14 年的量变过程。^① 2015 年安倍政府全面修改安保法制，实现自卫队出国作战、与美国等外军联合作战合法化，在量变基础上完成了质变。内阁法制局的释法权，转移到安倍掌握实权的国家安全保障会议（简称“国安会”，NSC）手中。宪法第九条相当程度上被架空，战后体制的主要基石已岌岌可危。

安倍政府实施战败束缚总清算可以分为前期和后期两个阶段。前期始于 2012 年 12 月安倍第二次上台组阁，至 2016 年 8 月安倍首相在内罗毕举行的第六届“东京—非洲发展国际会议”上发表演讲正式提出“印太战略”^②。安倍再次上台第一年，即建立了清除战败束缚的法制保障，公布了顶层设计《国家安全保障战略》，明确界定了印太安保战略的地理界线，全面展开防务、太空、海洋、网络及日美同盟等领域的战略重构；第二年，用内阁决议替换了束缚日本海外派兵作战的宪法解释，解禁集体自卫权；第三年，完成修订《日美防卫合作指针》、重构安保法制等重大工程，公布了日美同盟升级的方向和路线。安倍倡议“印太战略”至今，可视为战败束缚总清算的后期。安倍政府按照顶层设计，在印太安保战略区域合纵连横推进战略扩张，在印太战略框架下扩大日美协作，与中国“一带一路”倡议之间形成以战略竞争为主要矛盾的错综复杂的双边及三边关系。本文以法制保障和战略重构为重点，论证战败束缚总清算的前期阶段。安倍后期的战败束缚总清算将另文探讨。

二、“战败束缚总清算”的法制保障

法律和制度保障是决定战败束缚总清算成败的关键。安倍上台后使用首相特权，推动国会立法和修改法律，利用日美同盟的特殊地位，在短期内建立起首相挂帅的多个新机制，架空了原有制度，确立了首相及其亲信直接领导推进各领域战略重构的法制保障。

（一）安倍首相掌握“国安会”实权

2013 年 2 月 14 日，安倍用“首相裁决权”设立了由前统合幕僚长折木良一、前防卫大学校长西原正、前防卫事务次官（防卫省顾问）增田好平等军

① 李秀石：《日本新保守主义战略研究》，北京：时事出版社，2010 年，第 277—285 页。

② 「TICAD VI（第 6 回アフリカ開発会議）開会セッション安倍総理基調演説」、2016 年 8 月 27 日、http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html [2020-01-20]。

事专家组成的“国家安全保障会议恳谈会”^①。此后，“自卫队制服组出入首相官邸明显增加”，“在安倍政府中，自卫队与政治之间的距离大幅缩小”。^②被民主党政府冷落的防卫省太空开发利用委员会提出的政策诉求，也被纳入国家安保战略。安倍政府不仅在安保战略规划上倚重军事专家，其经济和军民通用领域的政策设计也融入了更多的军事考量。

安倍政府修改后的《国家安全保障会议设置法》（2013年法律第89号）对破坏日本战后体制起到重要作用。2013年12月4日国家安全保障会议正式启动，2014年1月7日国家安全保障局（简称“国安局”）正式成立，负责国安会的事务性工作。安倍指派亲信担任国安局局长。国安会的运作以首相及其亲信内阁官房长官、防卫大臣及外务大臣组成的“四大臣会议”为中心，通过决议则需要召开全体会议——“九大臣会议”。首相官邸成为统辖政府各部的最高决策指挥部。按战败束缚总清算政策密集出台的年份统计，2014年国安会共举行四大臣会议25次、全体会议8次，2015年共举行四大臣会议25次、全体会议10次。又如，在频繁修订各领域战略的2018年，四大臣会议召开了13次，会议内容涉及国际维和及武器出口三原则的适用范围，以及太空、网络安全、海洋安全保障、日美安保合作、印太地区局势、朝鲜发射弹道导弹等“国家安保课题”。同年仅召开全体会议五次，审议通过修订《防卫计划大纲》及《中期防卫力量整備计划》、国际维和事项、武器出口三原则运用指针、新安保法制及其生效后的政府工作、首相批准反海盗决定等。^③上述统计表明，四大臣会议召开的时间早于全体会议，先行确定各领域方针政策，然后经全体会议履行通过手续，安倍事实上通过四大臣会议掌握了国安会的实权。

国安会实权之大，远非众参两院能比。具体包括：制定防务政策，调整产业计划大纲；预测、判断并应对“危机事态、武力攻击事态及相关重要影响事态”的基本方针及重要事项；应对国际和平共同应对事态及国际维和活动的重要事项；制定与自卫队行动和国家安保相关的外交、防务政策的基本方针等。^④国安会统辖政府各部处理重大安保问题，弱化了议会政治制度的地

① 「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議の開催について」、2013年2月14日、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/pdf/konkyo.pdf [2013-02-20]。

② 「前統幕長『自衛隊と政治近づいた』政権への忖度は否定」、『朝日新聞』2019年5月16日。

③ 「国家安全保障会議開催状況」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/kaisai.html> [2020-01-16]。

④ 『国家安全保障會議設置法（平二五法八九・改称）』、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/konkyo.pdf> [2020-02-20]。

位和应有功能，成为安倍不断扩大首相权力、实施战败束缚总清算的重要法制保障之一。

另一方面，安倍重用警界精英巩固手中权力。他选任警界官员负责协调首相官邸与政府各部之间的关系，打破共享情报机构信息的壁垒，促进了上情下达。小泉首相曾在 2005 年提出日本需要在国外开展谍报活动的专业人才，自民党也曾制定创设日本版中央情报局（CIA）方案，但 2015 年该方案被安倍首相否决。安倍在政府情报和谍报活动中，重用实际发挥 CIA 作用的警界官员。例如，任命曾任警察厅警备局局长兼内阁情报调查室负责人的公共安全专家杉田和博担任内阁官房副长官一职，掌管数十个机构的相关事务。另外，负责联络首相官邸与内阁官房事务的职位，如内阁情报官、内阁危机管理总监、宫内厅次长、原子能规制厅长官等要职，都被前警察厅官员占据。^① 深受安倍重用的内阁情报调查室最高负责人北村滋，取代谷内正太郎担任国安局局长。据统计，从 2012 年末算起四年间，他共面见首相 659 次。^② 从以下数据也可见安倍对警界亲信和内阁亲信的信赖程度：2019 年 1 月 1 日至 12 月 27 日，安倍共会见 3757 人次，会见 30 次以上的仅有 19 人，其中国安局局长北村滋 161 次，外务省事务次官秋叶纲男 155 次，前国安局局长谷内正太郎 110 次，副首相兼财务大臣麻生太郎 74 次，外务大臣茂木敏充 55 次，防卫大臣河野太郎 34 次排在末位。^③ 安倍重用警界精英，有利于防止敏感信息泄露，巩固其手中的权力，提高首相官邸与政府各部之间的协调效率。事实证明，这些警界精英深得安倍信任，主导国安会的四大臣会议实为安倍首相所掌控，这在日本战后史上还是第一次。

2016 年，已经掌握了国安会实权的安倍首相，亲自担任宇宙开发战略本部、综合海洋政策本部的本部长，并指派内阁官房长官菅义伟担任网络安全战略本部的本部长、经济协作基础设施战略会议主席、强化海上安保体制相关内阁成员会议主席。安倍亲自挂帅或通过亲信掌握各领域决策指挥机制（内阁机构），将首相官邸打造成安保战略的总指挥部，首相权力膨胀，一骑绝尘。

① 高濱賛「日本、悲願のファイブアイズ加盟へ、眼中にない韓国」、Jbpress 配信、2019 年 9 月 24 日、https://headlines.yahoo.co.jp/article?a=20190924-00057709-jbpressz-n_ame [2019-09-26]。

② 「北村氏の就任が日朝関係の契機に？日本訪朝団 60 人余りが平壤に到着」、2019 年 9 月 16 日、<https://japanese.joins.com/JArticle/257598?servcode=A00§code=A00> [2019-09-18]。

③ 转引自《键睿数据服务——安倍晋三 2019 年度政务数据（上）》，统计数据来源为日本《朝日新闻》和共同通信发表的“首相动静”和“首相一日”栏目。

（二）内阁官房和内阁府强化制度保障

内阁官房和内阁府在战败束缚总清算过程中发挥了极其重要的作用。从管理海洋、太空和网络领域决策指挥机构的具体事务、危机管控，到政策的跟进落实，为安倍实施战略重构提供了高效制度保障。

内阁官房长官菅义伟身负重任，从2013年3月负责管理经济协作基础设施战略会议^①，到2020年1月处理“新型冠状病毒感染症对策本部”事务^②，“内阁管家”的职权范围不断扩大。内阁官房的组织结构分为国安局、“内阁危机管理监”和“内阁信息通信政策监”。内阁信息通信政策监负责统理信息通信政策并管理内阁网络安全中心。内阁情报调查室也是其下属机构，承担内阁卫星情报中心的具体工作。内阁官房副长官的职权范围包括信息通信技术（IT）综合战略室等数十个名称各异的“本部事务局”和“政策推进室”。^③ 内阁府管辖范围宽泛，仅涉及各领域的“特别机构”就有数十个之多，如宇宙开发战略事务局、国际和平合作本部事务局以及从内阁官房移交的综合海洋政策推进本部事务局等。^④ 在安倍两次执政期间，内阁官房和内阁府的职能与首相权力同步扩大。

安倍及其亲信驾驭国安会、内阁官房和内阁府“三驾马车”，在以稳定局势见长的前警界官员的协助下，为扩大和巩固首相权力，推行战败束缚总清算及重构安保战略提供了全面高效的制度保障。这也是森友学园“地价门”等事件无法撼动安倍首相之位的原因之一。

（三）修改法律加强国内政局管控

安倍政府推动国会立法和修改法律，在反恐名义下限制体制外政治力量活动，维护政权稳定，引发日本各界对政府可能恣意滥用法律、侵犯公众知情权和新闻自由的强烈担忧。2014年12月10日《特定秘密保护法》生效前日，日本各地市民团体游行示威不断，日本记者会议发表抗议声明，批判政府“剥夺言论自由”^⑤。在严惩泄露外交、防卫等领域国家机密行为的借口下，安倍政府通过立法有效屏蔽了来自国会及国民的监督视

① 「経協インフラ戦略会議の開催について」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/pdf/konkyo.pdf> [2013-12-20]。

② 「新型コロナウイルス感染症対策本部の設置について」、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/konkyo.pdf [2020-02-16]。

③ 内閣官房「内閣官房の組織図」、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/index.html> [2020-03-10]。

④ 内閣府「内閣府組織図」、<https://www.cao.go.jp/about/doc/soshikizu.pdf> [2020-03-10]。

⑤ 《日本〈特定秘密保护法〉今起实施引抗议》，《亚太日报》2014年12月10日。

线，切断了在野党将敏感安保问题提上国会曝光（如“三矢事件”）、引发社会舆论反对的途径。首相官邸对大众传媒的管理和导向随之畅行无阻。

不仅如此，日本国会于2017年通过了《处罚有组织犯罪以及规制犯罪收益等的法律修正案》（2017年6月21日法律第67号）和《刑法修正案》（2017年6月23日法律第72号），对日本刑法典和部分单行刑法进行了修改。日本刑法学界和国民强烈反对上述修改法案内新增“共谋罪”。小泉内阁曾于2003年提出“共谋罪”法案，但在2003年10月、2005年8月和2009年7月三次被否决而作废。在2017年7月11日生效的《处罚有组织犯罪以及规制犯罪收益等的法律修正案》中，“共谋罪”改头换面为“准备恐怖主义活动等罪”，列入了修改法的第六条（伴随着恐怖主义集团或其他有组织犯罪集团所为实行准备行为的遂行重大犯罪的计划）第二款，认定“恐怖主义集团等有组织犯罪集团”的团体界定条件，只要符合“二人以上”、“参与该计划的任何一人根据计划实施了筹备资金或物品、预先勘查相关场所等为实行犯罪计划的准备行为之时”的规定，就能够作为“实行犯罪准备行为”处以刑罚。“准备恐怖主义活动等罪”将导致即使没有实际犯罪行为，在“合谋犯罪阶段”也可能遭到逮捕处罚的结果。^①更有甚者，在修改法的附表三和附表四内，规定了在刑法典和各单行刑法、附属刑法中的250多个罪名。上述修改法不但处罚罪名多，而且“准备恐怖主义活动等罪”中的“等”字还留有释法空间。如京都大学研究生院法学研究科林尚儒博士所言，关于该修正案真正的立法理由为何，虽然有如受美国压力而不得不为、作为监视市民的手段、保持乃至扩大调查权限等的揣测，但迄今为止，这些疑问仍未获得澄清。^②由此可见，安倍政府为了顺利实施战败束缚总清算，以反恐为借口修改法律与安倍在政府部门重用警界官员互为表里。

（四）内阁决议替换“宪法解释”

解禁集体自卫权是安倍政府重构安保法制的难关。1983年，时任内阁法制局长官角田礼次郎表示，“必须采取修改宪法的手段”才能行使集体自卫权。1985年，日本政府答辩书中写道：宪法不能允许行使集体自卫权，因为“宪法第九条所允许的行使自卫权，仅限于保卫日本所必需的最小限度范围

^① 松宫孝明『「共謀罪」を問う—法の解釈運用をめぐる問題点—』、法律文化社、2017年。

^② 林尚儒：《有组织犯罪处罚法的最近修正及其评析——以共谋罪为中心》，载于宪会主编：《日本法研究》（第4卷），北京：中国政法大学出版社，2018年。

内。行使集体自卫权超出了这一范围”。^①

安倍第二次上台前，日美围绕修改防卫合作指针已达成共识，“扩充自卫队任务范围在日美同盟中具体化”成为新指针的焦点。美方提出要求，在新指针中反映行使集体自卫权的前提是，日方必须在内阁会议上通过有关修改宪法解释的决定。^②于是，2013年4月15日安倍晋三通过《读卖新闻》宣示立场：考虑修改禁止行使集体自卫权的宪法解释，把允许自卫队行使集体自卫权写入新版《日本防卫计划大纲》。7月22日，安倍又在记者会上表态：“希望政府提出关于允许行使集体自卫权的基本法案。”^③安倍一再表态后，日美安保协商委员会围绕日美同盟集体自卫问题展开协商，“紧急事态下两国防卫合作指针的概念”浮出水面。^④一年后，安倍政府通过了题为“为保全国家存立、保卫国民而建设无缝安全保障法制”的决议，替换了内阁法制局代表日本政府一再重申的宪法解释，打破了行使集体自卫权的禁区。2015年4月新《日美防卫合作指针》（简称“新指针”）问世，^⑤落实日美部队间“集体自卫权”的机制相继出台，同盟合作进入了日美军力一体化、双向防护责任对等化的新时期。

其间，日本在野党认为安倍涉嫌违宪，质疑安信用内阁决议否定宪法解释没有经过充分讨论。据内阁法制局相关人员透露，关于2014年7月1日内阁会议决定通过修改宪法第九条的解释来解禁集体自卫权的讨论过程的记录等资料，法制局并未以公文形式保留下来。这使得将来难以验证历届日本政府所禁止的集体自卫权是经过怎样的讨论才被解禁的。共同社认为，法制局担心如果以公文形式保留上述资料，政府或被外界质疑未能进行充分讨论。^⑥

（五）利用日美同盟的特殊地位

日美同盟的特殊地位，指与同盟相关的制度性安排，大多通过日美防长

^① 《日媒称日本有关集体自卫权的宪法解释走到岔路口》，中国新闻网，<http://www.china-news.com/gj/2013/09-05/5246951.shtml> [2013-10-22]。

^② 《新〈日美防卫合作指针〉将扩大后方支援地域范围》，人民网，<http://japan.people.com.cn/n/2014/0623/c35469-25188027.html> [2014-06-26]。

^③ 《安倍称考虑修改禁止行使集体自卫权宪法解释》，环球网，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJBs0o> [2013-07-23]。

^④ 外務省「日米安全防衛協議委員会共同発表、より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」、2013年10月3日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016027.pdf> [2013-10-07]。

^⑤ 外務省「日米防衛協力のための指針」、2015年4月27日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078185.pdf> [2015-05-02]。

^⑥ 《日内阁法制局被曝未保存修改宪法解释过程相关公文》，《环球时报》2015年9月29日。

和外长参加的日美安全保障协商委员会（“2+2”）磋商解决，并非要全部经过日本国会审议或立法。安倍政府利用日美同盟的特殊地位，完成了一系列涉及日美集体自卫权的操作，包括同盟战略对接、日美防务部门合作及两国部队运作等重要事项。2013 年 5 月，两国外交官互换书信，缔结了日美监视太空（SSA）合作的“国际协定”。日本防卫省、内阁卫星情报中心等五个政府部门，与美国国防部签署了谅解备忘录，将五部门所属卫星纳入了美国国防部系统，加强合作。^① 同年 10 月 3 日，日美安全保障协商委员会发表共同文件《面向共有更加强有力的同盟与更大的责任》，提出了同盟升级的措施，包括“为确保同盟能够有效、高效并无缝应对包括宇宙及网络空间等新战略领域的课题”在内，确定了修改《日美防卫合作指针》的七项指标。^② 上述举措都是在既没有通过内阁决议，也没有修改《国家安全保障会议设置法》掌握国安会实权之前，仅仅通过媒体喊话、外交官互换书信和“2+2”会谈，就日美军力一体化、海洋与太空战略对接等涉及行使集体自卫权的重大军事合作问题，完成了日美同盟的升级。安倍政府利用日美同盟的特殊地位回避宪法解释和议会政治制度的行为，与内阁法制局没有保留内阁讨论记录的做法互为表里。

综上所述，安倍政府通过立法和修改法律，掌握国安会实权并加强了政局管控。同时，安倍利用首相特权设置新机制，用内阁决议替换宪法解释实现了解禁集体自卫权，借助日美同盟的特殊地位，相当程度上清除了战后制约日本军事领域发展的束缚。内阁官房和内阁府上承安倍指示，下携政府各部，与国安会紧密配合制定并监督落实各领域战略决策，全力协助首相官邸。安倍政府建立了推进战败束缚总清算的法制措施和强有力的制度保障。

三、重构日本安全保障战略

国安会成立后的首要举措是重构安保战略的顶层设计。2013 年 12 月 17

① 外務省「宇宙の状況の監視に係る協力に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」（日本側書簡）、2013 年 5 月 28 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000278.html [2013-06-30]。

② 外務省「日米安全防衛協議委員会共同発表、より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」、2013 年 10 月 3 日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016027.pdf> [2013-10-07]。

日，国安会与内阁联席会议通过日本第一部《国家安全保障战略》^①，划定了日本在印太地区实施安保战略扩张的地理界线，提出了“印太安保战略”，将南海争议作为推进战略的切入点，在维护所谓国际法和海洋秩序的旗号下，组建国际合作监视框架。

（一）印太安保战略区域设定与印太安保战略

《国家安全保障战略》划定了推行安保战略扩张的地理界线：“经波斯湾及霍尔木兹海峡、红海及亚丁湾到印度洋，经马六甲海峡、南中国海到日本近海的海上通道，对资源和能源大多依靠海上运输的日本很重要。因此，在提高这些海上通道的沿岸国等海上治安能力的同时，与同日本有共同战略利害的伙伴加强合作关系。”^② 上述内容中两次出现“海上通道”，极易使人联想到日本持续多年的亚丁湾护航对策，产生安倍政府将继续推行已持续了十多年的海洋战略的误解。但是，如果以波斯湾、红海、南海及日本近海为“坐标”，以其顶层设计圈定的安全合作伙伴为“参数”，参照1999年5月日本国会通过的《周边事态法》，不难看出，日本安保战略的地理范围已经从包括东北亚地区的“日本周边海域”，扩展到印度洋并延伸到了波斯湾和红海，囊括南海沿岸国及印度洋沿岸的部分非洲国家。笔者将安倍政府划定的上述地理范围，表述为“印太安保战略区域”，将其安保战略表述为“印太安保战略”，以表明其战略扩张性质，区别于日本历届政府实施的海洋战略及海上交通安全政策。

2007年以来，历届日本政府按照安倍首次执政时通过的《海洋基本法》，制定并实施《海洋基本计划》以推行海洋战略，重在将中国钓鱼岛群岛以及韩日、俄日间争议岛屿据为己有，指礁为“岛”，实现其独自划定的专属经济区及大陆架的“圈海”目标。^③ 安倍政府2013年在顶层设计中划定的印太安保战略区域，已经远离了日本自主主张的“海洋国土”，不仅覆盖了中日两国进出口贸易船只频繁通过的海上通道，而且串联起觊觎中国领土主权的声索国，使安保战略地理范围从海上通道的“线状”膨胀为“片状”，既包括海洋也包括沿岸国所在的陆地。印太安保战略区域的地理界线，也与修订的《日美防卫合作指针》和安保法、日美联手推行的印太战略指向的地理范围相重合。这就是新指针和新安保法内只有“事态”、没有具体地理界线的原因。

^① 内閣官房「国家安全保障戦略について」、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>[2014-01-02]。

^② 同上。

^③ 李秀石：《日本国家安全保障战略研究》，北京：时事出版社，2015年，第101—189页。

《国家安全保障战略》划定印太安保战略区域，具有承前启后、统筹安排的战略意义。其将航空自卫队 P-3C 巡逻机使用、陆上自卫队担任警戒的东非吉布提基地，与海上自卫队常用的位于战略要冲的三处“活动据点”吉布提港、也门亚丁港和阿曼塞拉莱港连接在一起。^① 上述基地和据点是自麻生太郎政府以来陆海空自卫队开赴索马里亚丁湾执行护航任务期间积蓄的“战略资产”。安倍政府出于通盘考虑，计划整合所有战略资源服务于印太安保战略，在历届政府海上通道安全政策的基础上推行战略扩张。印太安保战略与海洋战略之间既有关联，也有从量变到质变的区别。

（二）印太安保战略的切入点和推进路线

《国家安全保障战略》将南海争议作为推进印太安保战略的切入点。日本政府一向把包括声索国在内的南海沿岸国视为与日本“有共同普遍价值与战略利益”的国家群体，部分国家从日本在马六甲海峡“反海盗”以来就是日本提供软硬件援助、加强海上安全合作的对象。这些国家也是安倍政府推进印太战略的主要合作伙伴，其中不乏日本武器装备的潜在买家。

《国家安全保障战略》利用南海“国际仲裁”大做文章。首先，极力渲染南海争议造成了严重后果：“南海沿岸国与中国发生围绕主权的争议，给海洋法治、航行自由和东南亚地区稳定带来了担忧”。然后，提出了日本的解决方案：“日本作为海洋国家与各国紧密合作，要为维护和发展基于国际法和平解决争端的基本规则秩序的‘开放而稳定的海洋’发挥主导作用，而非以力量确保航海、飞行自由和安全”。^② 安倍政府用“海洋国家”淡化其域外国家身份，以维护国际法和海洋秩序为借口辩解插手南海争议的“合法性”，将矛头指向中国。

《国家安全保障战略》提出了印太安保战略的推进路线：（1）加强日本与各国间的海洋安保合作，确保海上交通安全；（2）利用日本海洋监视能力，构建包括利用太空系统监视海洋的“国际网络”；（3）为日本争取更多参加海洋安全联合训练的机会并提高质量；（4）日本在支援海上通道沿岸国等提高海上执法能力的同时，与有共同战略利害的伙伴加强协作关系。^③ 上述路线表明，安倍政府在延续海上通道安全政策的基础上，提出了利用日本监视海

^① ソマリア・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会「2018 年 海賊対処レポート」、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryou2/report2018.pdf> [2020-05-06]。

^② 内閣官房「国家安全保障戦略について」、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> [2014-01-02]。

^③ 同上。

洋的优势，主导构建海基和天基系统相结合的国际合作框架的战略目标。加强自卫队与各国军队联合训演并提高质量的第三条路线令人瞩目。以日印共同训练为例，早在2012年6月野田执政时，日本海上自卫队就与印度海军“以舰队协作为重点”进行了基础训练；安倍上台后，2013年12月日印再次进行的共同训练升级为海上射击和反潜作战，日方毫不讳言，帮助印度海军提高反潜搜索等方面的能力“符合日印两国的利益”。^①日印两国还定于2020年初举行首次日印战机共同训练，但因新冠肺炎疫情而延期。从日本防卫大臣河野太郎“保持两国无缝防卫体制，继续加强防务合作很重要”^②的表态可见，日本提高与印度共同训练质量的目的是，通过传帮带提高其实战能力，培养协助日本遏制战略威胁对象的军事合作伙伴。第四条路线彰显一举多得的功能，即把迄今援助部分东南亚国家海警的政策纳入顶层设计统筹安排，扩大海上保安厅的准军事存在；增加海上安全合作伙伴，强化其“海上执法能力”；通过海保厅的海警能力建设援助活动，协助海上自卫队进一步结交防务合作伙伴并扩大活动范围；增加海上自卫队舰艇“战略性靠泊”的港口及频率；开拓日本武器装备销售市场。安倍政府对海保厅和海上自卫队在印太安保战略中的作用寄予厚望。

南海争议与印太安保战略之间是“点”与“面”的关系，由点及面是安倍政府推进安保战略扩张的顺序。所以，安倍政府在南海沿岸国中合纵连横的目的大概不是为了维护所谓的海洋秩序，而是为了最大限度支持和利用声索国与中国对抗，使中国在南海陷入多方牵制的困境，以缓解日本在东海承受的压力。

（三）中国在印太安保战略中的定位

安倍政府在《国家安全保障战略》顶层设计中把合作伙伴分为七类。亚太地区与日本“有共同普遍价值与战略利益”的安全合作伙伴为韩、澳、印及东盟各国；“确保亚太地区稳定”的合作伙伴包括蒙古、中亚各国、西亚和南亚各国、太平洋岛国等“友好国家”；英国、法国、德国、意大利和西班牙、波兰等欧洲国家是与日本“共同发挥主导作用的伙伴”；非洲是日本在国际场合推进合作的伙伴……日本与遍及全球的伙伴国加强合作，或“共同推进全球性议

^① 「首相、訪印から帰国 対中意識、積極外交でシーレーン安全確保へ着々」、『産経新聞』2014年1月28日。

^② 「初の日印戦闘機共同訓練、コロナで延期 防衛相電話協議で決定」、『毎日新聞』2020年5月9日。

题”，或共同构筑包括安全领域的“多重合作关系”^①。唯独把中国、朝鲜、俄罗斯三国单列，分为三类，按国别量身定制了日本的应对方针。

为中国定制的应对方针名曰“加强中日战略互惠关系”，具体内容包括：（1）日本将“继续促进中国为地区的和平稳定及繁荣发挥负责任的建设性作用”，促进中国“遵守国际行为准则”；（2）要求中国“提高迅速加强以增加国防费为背景的军事力量的开放性及透明性”；（3）对中国“采取推进构建包括避免和防止发生不测事态的框架的措施”；（4）中国按照自己的主张，尝试用力量改变现状应对日本和周边国家，为防止事态升级，日本应继续要求中国自制并毅然加以应对。^② 上述方针表明了日本应对中国海洋维权的强硬立场，指责中国违反国际行为准则、军力不透明且按照自己的主张应对日本和周边国家的关系，影射中国破坏东海和南海局势稳定，宣称日本将采取实际行动遏制事态升级，构建防止不测事态的框架。无须赘言，安倍政府将南海争议作为推进印太安保战略的切入点，通过贯彻实施加强军事与准军事领域的海洋安保合作拉拢合作伙伴、构建针对中国的国际监视框架等路线，主导印太安保战略区域海洋安全，力图形成遏制中国的战略优势。

综上所述，由安倍政府掌控的国安会所重构的安保战略顶层设计体现了承前启后的政策稳定性和战略前瞻性。在中日东海博弈趋向长期化的情况下，印太安保战略将中日之间的战略博弈，从东海扩大到声索国所在南海和印度洋，企图用延长博弈战线、增加博弈伙伴、提高伙伴能力等手段形成对华战略优势和多方牵制。

四、新安保法相当程度上架空宪法第九条

如前所述，新《日美防卫合作指针》和新安保法是日美互动的结果。2015年4月27日新指针问世，落实了安倍政府在日美同盟框架内扩大自卫队任务的要求。同年9月17日在民众的抗议声中，日本参议院和平安全法制特别委员会表决通过了新安保法案。解析新指针和新安保法有关日美集体自卫权和自卫队任务的核心要旨，有助于进一步认识日美同盟升级对战后体制的破坏作用。

^① 内閣官房「国家安全保障戦略について」、<http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> [2014-01-02]。

^② 同上。

（一）新指针的焦点

1. 模糊表述日美部队联合作战区域

以“防卫海域作战”为例，新指针规定：“日本自卫队及美军为防卫日本周边海域及确保海上交通安全实施联合作战”。^①其中只提到了日美联合作战的目的，没有指明联合作战的范围。可以认为，新指针将日本划定的印太安保战略区域作为日美防卫海域作战的空间，表明双方关于扩大同盟军事行动范围达成了共识，用模糊表述方式为日美政府在更大范围内运用同盟军力留有操作空间，为日美推出包括印太两洋的新战略埋下了伏笔。

2. 日本自卫队主体作战不设界线

新指针规定，“自卫队主体实施‘防势作战’”的区域是“日本及周边海域与接近海空域的经路”^②，即不仅包括日本本土，与日本周边海域相连的“接近海空域的经路”也全都属于自卫队主体作战的范围。上述地理范围界定，既包括日本划定的印太安保战略区域，也能容纳美国印太驻军的行动范围，还可以理解为美国对日本自卫队出国作战不设限制，因为在理论上，接近岛国日本海空域的“经路”可以是宇宙中的任何一点。新指针表述的“防势作战”，只是对自卫队“作战态势”的描述，并没有规定自卫队进行“防御作战”，不具有实际约束力。防势与攻势的解释权掌握在日方手中。美方不对日本自卫队作战行动加以规定，为日本留有操作空间。

3. 日本自卫队主体作战的规模和武器等不设上限

新指针关于日本自卫队主体实施防空作战、防卫海域作战、应对陆上攻击作战以及日美相互防护装备作战的规定，最后一句均为“可不限于此采取必要行动”。以防空作战为例，“日美双方为防卫日本上空及周边空域实施共同作战。日本自卫队确保空中优势，主体实施防空作战。为此，自卫队采取包括防卫飞机及巡航导弹攻击的行动，可不限于此采取必要行动”。^③上述规定对日本自卫队主体作战没有限制，明记可以采取必要行动，表明美国支持和鼓励日本自卫队充分发挥作战能力、分担美军任务。此外，新指针的上述规定还有利于隐蔽不宜见光的战略战术，例如日本防卫省早已列入防务政策文件进行“研究”的先发制人攻击敌方导弹基地。

^① 外務省「日米防衛協力のための指針」、2015年4月27日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078185.pdf> [2015-05-02]。

^② 同上。

^③ 同上。

以上分析表明，新指针为日本自卫队出国作战等“松绑”。有关日本自卫队主体作战区域、规模、武器，以及日美联合作战的规定都留有操作空间，甚至可以认为，美国政府默认日本自卫队发动先发制人攻击，以充分运用日美同盟作战能力。新指针富于弹性的规定与新安保法预留释法空间一脉相承。

（二）新安保法相当程度上架空宪法第九条

新安保法是重构安保战略的最重要成果。安倍政府提交国会的新安保法案，由《国际和平支持法案》和《和平安全法制整備法案》两部分组成，共包括 11 部法律的修正案。《国际和平支持法案》授权政府在获得国会批准的前提下，迅速向海外派遣自卫队为外国军队提供支援。此前，派遣自卫队出国的法律依据为“特别措施法”。修改法缩短了自卫队海外派遣的时间，打破了此前限制派遣地区的规定。《和平安全法制整備法案》包括《国家安全保障会议设置法》、《武力攻击事态法》、《自卫队法》以及《武力攻击等事态下日本伴随美军行动实施措施的相关法》等十部法律的修改法，重在增加国安会的权力、按照新指针落实日美集体自卫权、扩大日本自卫队的任务范围。2016 年 3 月 29 日新安保法生效。

1. 国安会掌握“事态”判断权

修改《国家安全保障会议设置法》（2013 年法律第 89 号）的目的在于扩大国安会的实权，赋予国安会“应对危及生存发展事态”等职责。^① 鉴于国安会成立后在四大臣会议通过的决定尚无被全体会议否决或修改的记录，修改法事实上为首相新增了通过国安会判断并应对危及生存发展事态的权力。首相及国安会的判断权与国家命运紧密相关。有关危及生存发展事态的法律定义留有操作空间，所以修改法赋予国安会的也是弹性判断权。

2. 危及生存发展事态决定自卫队出国参战

原《武力攻击等事态下确保日本和平与独立暨国家及国民安全法》更名为《武力攻击等事态以及危及生存发展事态下确保日本和平与独立暨国家及国民安全法》，新增“危及生存发展事态”，将自卫队行使集体自卫权出国参战落实在国内法是修改该项法律的着眼点。所谓危及生存发展事态的定义如下：“与日本有密切关系的其他国家受到武力攻击，存在明显威胁日本生存发展，根本上颠覆国民的生命、自由以及追求幸福权利的危险事态。”在危及生存发展事态中，“使用武力排除危机”，必须依照对事态的合理判断在必要限

^① 防衛省・自衛隊『平成 27 年版防衛白書』資料編、資料 6「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案要綱」、<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2015/html/ns006000.html> [2015 - 11 - 16]。

度以内。^①上述内容包括四层含义，一是自卫队在日本并未受到武力攻击的情形下也可以出国参战；二是自卫队参战帮助的对象是“与日本关系密切”的、受到武力攻击的美国或其他国家；三是自卫队参战的理由是，该国受到武力攻击给日本造成了威胁——存在明显威胁日本国家生存发展，颠覆国民的生命、自由以及追求幸福权利的危险事态；四是上述危险事态对日本而言是一种可能性或预测，即使并未发生事实上的危害，但能断定为危及生存发展的事态。只要国会判断针对该国的武力攻击可能殃及日本或日本国民的生死存亡，即可判定该事态成立并据此出动自卫队使用武力出国参战，行使集体自卫权，“排除”威胁。归根结底，自卫队出国参战的法律依据取决于事态判断，对尚未发生的威胁和危险的预测是判断事态成立的根据之一。修改法为国会派遣自卫队出国参战行使集体自卫权，提供了留有操作空间、可以灵活运用法律保障。

3. 规定应对危及生存发展事态的限度

《武力攻击等事态以及危及生存发展事态下确保日本和平与独立暨国家及国民安全法》规定：“国家有责任和义务，用全部国家机构及功能应对危及生存发展事态，举国采取万全措施。”^②上述规定是基于安倍政府对自卫队出国参战可能导致引火烧身的考量。如前所述，新指针支持日本自卫队充分发挥作战能力，安倍政府将美方的要求发挥到了极致，把采取“万全措施”不遗余力应对危及生存发展事态写入了修改法，既为国会应对事态预留了举国应对的操作空间，也给美国政府吃了定心丸。

4. 模糊表述日本自卫队与美国等外军联合作战

原《武力攻击等事态下日本伴随美军行动实施措施的相关法》，更名为《武力攻击等事态及危及生存发展事态下日本伴随美利坚合众国等国军队行动实施措施的相关法》。安倍政府在修改法内，“追加外国军队与自卫队协作，为排除武力攻击实施必要行动”。^③追加部分落实了新指针的规定，关于联合

^① 『武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律』（平成二十七年法律第七十六号）、https://elaws.e-gov.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?openerCode=1&lawId=415AC0000000079_20160329_427AC0000000076 [2015-12-30]。

^② 同上。

^③ 防衛省・自衛隊『平成27年版防衛白書』資料編、資料6「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案要綱」、<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2015/html/ns006000.html> [2015-11-16]。

作战的范围及使用武器等被模糊处理，没有加以限制，似乎只需认定为“必要行动”即不违法。修改法将日本自卫队与美军行使集体自卫权落到实处，在实现日美同盟义务对等的同时，也把两国部队捆绑在一起。日本自卫队能够在美国受到武力攻击时出国参战、与美军集体自卫，美军也能够在日本受到武力攻击时与自卫队联合作战。

此外，修改法还为日本增加了在联盟框架外进行高质量军事协作的法律空间，为“同盟 + X”以及“日本 + X”联合作战奠定了法律基础。这一体现安倍政府战略自主性的法律规定，为争取更多联合演训机会并提高印太安保战略推进质量提供了法律保障。

5. 首相有权命令自卫队“防卫出动”应对“事态”

日本修改《自卫队法》的焦点是将危及生存发展事态列入修改法第六章（自卫队行动）第七十六条“防卫出动”的第二款。与应对“武力攻击事态”的规定同样，在发生危及生存发展事态时，“首相能够命令自卫队全部或部分出动”，但必须得到国会承认。^① 具体而言，在首相掌握实权的国安会做出危及生存发展事态判断的前提下，首相有权下令出动自卫队使用武力排除该事态。修改法赋予首相决定自卫队出国参战的时机、规模及使用武器等权力，但下令防卫出动必须获得国会承认才能生效。除此之外，《武力攻击等事态以及危及生存发展事态下确保日本和平与独立暨国家及国民安全法》第九条也有同样规定。然而，在执政党占据国会多数议席的情况下，国会的审批权只是必须履行的法律程序而已。

此外，修改法还增加了防卫大臣的权力，在平时防卫大臣有权批准自卫队为美军等外国军队（或类似组织的部队）的人员和武器装备担任“警卫职责”，并且有权决定自卫队“合理使用必要限度”的武器。其条件是，美军及外国军队从事有助于保护日本的活动，如共同训练，美军及外国军队要求日本提供保护。^② 修改法关于首相和防卫大臣在“事态”和“平时”的职责规定，与二者在国安会“四大臣会议”中的地位完全吻合。

综上所述，日美政府围绕解禁集体自卫权的互动结果切实反映到新指针和新安保法内，在解除限制日本自卫队发展和运用的法律束缚、扩大自卫队

^① 防衛省・自衛隊『平成 27 年版防衛白書』資料編、資料 6「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案要綱」、<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2015/html/ns006000.html> [2015 - 11 - 16]。

^② 同上。

的同盟义务及日美部队联合作战等方面完成了日美同盟划时代的升级，基本达到了自卫队出国参战合法化的目的，并且为日本灵活运用法律规定留有操作空间。新安保法事实上有条件地复活了宪法第九条“永远放弃”的“交战权”。第九条限制日本“不保有陆海空军及其他战争力量”的规定已名存实亡。对此，日本在野党曾于2016年2月和2019年4月向国会提交废除新安保法的提案，但都遭到掌握国会多数议席的执政党反对，未能进入审议程序而成为废案。在2019年7月的参议院选举中，立宪民主党、国民民主党、日本共产党和社民党在选举纲领中再次呼吁废除新安保法，“令和新选组”也提出了修改和废除新安保法的竞选口号。^①日本在野党及民众坚决反对安倍政府通过新安保法改变日本和平发展道路。

（三）新指针和新安保法的实施效果

日本媒体毫不讳言地指出，新安保法出台主要针对企图强化军备的中国和不断研发核导武器的朝鲜。^②安倍政府破除战败束缚重构安保战略，为自卫队打造多域联合作战能力、提高日美联合作战水平铺就了高速发展轨道。2020年春季日本防务新动向，显现出落实新指针和新安保法的政策效果。

1. 日美大力建设同盟协同作战系统，强化远程攻击能力

首先，2019年日本自卫队执行防护美军舰艇和飞行器的任务共19次，主要是在联合训练时为美国军机担任警卫。另外，日美陆海空部队联合训练次数均为十次以上。^③即使在美国海军新冠肺炎病毒感染者与日俱增的情况下，2020年4月10日，搭载多架F-35B隐形垂直起降战机的“美利坚”号两栖攻击舰，仍然与日本海上自卫队“村雨”级驱逐舰“曙”号，在东海海域联合演练了“互操作能力”。^④其次，日美加强联合拦截弹道导弹的能力建设。2020年3月19日海上自卫队宙斯盾舰“摩耶”号入列，首次装备“协同作战能力”（CEC）系统，与美军宙斯盾舰和E-2D预警机搭载的CEC系统实时共享敌方导弹信息和战机情报。^⑤再者，为了加强日本自卫队及美军的远程

^① 《安保法担忧仍存》，《参考消息》2019年9月20日。

^② 《日美安保合作进入新领域》，《参考消息》2020年3月30日。

^③ 同上。

^④ 《都这时候了，美军准航母还带着日本驱逐舰在东海“秀肌肉”》，台海网，<http://www.taihainet.com/news/military/hqjs/2020-04-13/2374946.html>[2020-04-15]。

^⑤ 《日美强化导弹拦截能力》，《参考消息》2020年3月21日。

打击能力，防卫省防卫装备厅 2020 年 3 月 13 日公布，将部署两种防区外高超音速系统——高超音速巡航导弹（HCM）和高超音速滑翔弹（HVGP）。^① 2020 年夏季日美还将用两国联合研发的新型拦截导弹“SM - 3 block 2A”进行拦截洲际导弹的实验，今后可能将其部署在美国本土及盟国的宙斯盾舰上。此外，日本还在 2019 年 8 月从美国购买了 73 发同款导弹，用于陆基和海基宙斯盾系统部署。^② 事实证明，同盟联合作战能力建设扎实推进，提高了日本自卫队的远程打击战力。从“技术和成本方面考虑”，强化自卫队的远程打击能力，不仅具有补齐战争能力短板的重要意义，而且较之日本极有可能停止部署的“陆基宙斯盾”计划，性价比更高。

2. 日美在网络和太空等“新战场”加强合作

日本防卫大臣河野太郎在新安保法实施四周年之际发表讲话称，在太空、网络空间等新战场，技术的重要性尤为突出，“日美之间已建立起无缝连接的合作关系”。^③ 日本倚重美军科技优势补齐自卫队短板，实现日美网络战略对接，两国有义务在网络空间互相防护。在推进太空军事化进程中也是如此。安倍政府拟在 2020 年秋向临时国会提交《自卫队法》和《防卫省设置法》的修正法案，将航空自卫队更名为“航空宇宙自卫队”，强化对太空领域的防卫力和遏制力。^④ 日美共用太空系统的防务合作已经不是秘密。

3. 日本西南岛屿要塞化

2020 年 3 月 21 日，日本防卫省首次决定 6 月底在国内（千叶县木更津）陆上自卫队基地暂时部署两架“鱼鹰”运输机，计划未来增至 17 架。同年 4 月 5 日，“以应对中国军队发动攻击为假想情景”，陆上自卫队在宫古岛驻屯地新部署的导弹部队完成组建，与 2019 年 3 月部署的警备部队合计约 700 人。上述部署的目的是，准备用 12 式反舰导弹阻止中国舰艇接近离岛，用 03 式中程地对空导弹打击中国战机；在离岛被占情况下，用“鱼鹰”运输机运送水路机动团夺回岛屿。防卫省相关人士称：“拥有这些装备

① 《日本公布高超音速武器计划》，《参考消息》2020 年 3 月 16 日。

② 「北 ICBM 想定、新型ミサイルで米が迎撃実験へ…日米共同開発」、『読売新聞』2020 年 4 月 22 日。

③ 「日米協力、新領域に比重 訓練より実践的に 安保法施行から 4 年」、『日本経済新聞』2020 年 5 月 6 日。

④ 参见：《日美安保合作进入新领域》，《参考消息》2020 年 3 月 30 日；《航空自卫队改名为“航空宇宙自卫队”》，《参考消息》2020 年 1 月 6 日。

本身就是对中国的遏制力。”^①除宫古岛外，陆上自卫队在奄美大岛部署了导弹部队，在距离中国台湾地区最近的与那国岛驻扎了沿岸监视部队，还计划在石垣岛部署导弹部队，组建海、空自卫队协同作战的统合任务部队已被提上日程，“完善针对中国军机、导弹和水面舰艇的拦截态势，为的就是剥夺中方在东海的行动自由”^②。日本西南岛屿军事要塞化进展迅速且初具规模。

4. 研发、买卖武器装备相得益彰

日本现行《中期防卫力量整備计划》（2018年12月）规定，应尽早主导开发航空自卫队主力机型F2的下一代战机。日本防卫省认为与英国合作容易掌握主导权，英方态度积极并提供了研发下一代战机的方案。^③尽管航空自卫队对美企提供核心技术信息和美制零件到货时间不无疑虑^④，但首相官邸以日美战机必须具备“互操作性”为由推荐了美国^⑤，安倍政府主导开发与提高同盟作战能力之间权衡利弊，最终将实战需要和日美关系放在了首位。另一方面，在出口潜艇等受挫之后，日本军工业终于在2020年3月获得了亚洲首份大额武器订单，向菲律宾出售三套现代化的J/FPS-3ME雷达站（有源相控阵雷达）和一套移动式J/NPS-P14ME雷达站。^⑥这笔交易一举三得，既可获取经济利益，又可深化日菲防务合作，也可为实现构建监视海洋国际网络的既定目标创造条件。日本既是美制武器装备的有力买主，也是亚太地区具有竞争力的卖家。买卖武器装备不但能够促进日本军工业向自主研发倾斜，而且能够加快自卫队装备更新换代的节奏。

日美同盟从20世纪限制日本军力发展，到“无缝对接”统一运用经过了漫长历程。尽管民主党鸠山由纪夫执政期间，日本在美军基地搬迁问题上出现过短暂的摇摆，但经安倍再次掌权后的政策反弹，终于使自卫队成为美军在印太地区可信赖的作战伙伴。中美日三边关系为何不能成为“等边三角形”的原因从中可窥一斑。

① 《日本将在宫古岛新设最新锐导弹部队》，《参考消息》2020年3月23日。

② 参见：《宫古岛导弹部队组建完成》，《参考消息》2020年4月6日；《日美安保合作进入新领域》，《参考消息》2020年3月30日。

③ 《日本拒绝外国提供的下一代战斗机方案》，《参考消息》2020年4月3日。

④ 「次期戦闘機、多難な道のり」技術・費用課題、日本主導どこまで、時事通信、2020年5月4日、<https://sp.m.jiji.com/article/show/2380088> [2020-05-06]。

⑤ 「『F2』の後継機、日米共同開発へ主導権握れるか」、『朝日新聞』2020年4月20日。

⑥ 《日本在亚洲敲定首份大额武器订单》，《参考消息》2020年3月20日。

五、“战败束缚总清算”的影响

综上所述，在推行战败束缚总清算的前期阶段，安倍政府通过立法和修改法律等途径建立法制保障，出台国家安保战略顶层设计、公布印太安保战略，通过解禁集体自卫权、修订安保法等完成日美同盟升级，确立新安保法制以推进战略扩张，相当程度上实现了破除战败束缚、架空宪法第九条的目标。

（一）战败束缚总清算顺利推进的原因

众所周知，战败束缚总清算之所以能顺利推进，既有日本媒体持续炒作中日钓鱼岛争议的影响，也有执政党占据国会多数议席、在野党难以形成合力的因素。本文认为还有以下原因值得关注。一是安倍再次掌权后驾轻就熟，建立了实施战败束缚总清算的法制保障，不能低估“共谋罪”的寒蝉效应。二是国内外环境空前有利。日本防卫省高官频繁出入首相官邸献计献策，警界精英位高权重大力相助，国内民众希望政权稳定，美国支持日本承担更多同盟义务等，都为安倍推进战败束缚总清算创造了条件。三是日本国民对民主党三届政府渐次与自民党政策“同质化”倍感失望，难觅可寄予厚望的有力政党。因此，安倍除了支持率下跌引发党内派系争权以外几乎未受掣肘。还有学者主张，安倍的时机选择也很关键，他避开因提交敏感法案和政策引发支持率下跌的时间段，选择年头岁尾的假期及暑假，或者先通过经济政策拉高支持率再择机调整国会与选举日程，以保证不被民众和媒体认可的安保政策得以通过。^①可以说，在多种因素的作用下，战后安保体制几近崩塌。

（二）战败束缚总清算对日本的影响

1. 解禁集体自卫权为日本创造了战略机遇

安倍为解决自卫队兵员有限、国家体量相对不足等难题，选择了有偿搭车的“捷径”——日美共用军力，构建日美多域联合作战体系，以达到借美国太空、网络、军事装备等领域的优势补齐短板，迅速壮大自卫队的目的。时至今日，不但日美、“日美+”战时集体自卫合法化，日本自卫队为美军提供警卫和后勤支援等法制保障也调整到位。两国部队在印太安保战略区域频繁演练“互操作”实战能力等事实表明，解禁集体自卫权为从平时到战时的

^① 松田康博：《如何解读安倍政府的安保政策》，《亚太安全与海洋研究》2020年第1期，第55页。

日美全天候军事协作清除了障碍，强化了美军远海作战特别是在台海、东海及南海等中国周边海空域作战的能力。另一方面，日美集体自卫权惠及日本，自卫队在日本周边海空域进行主体作战伴随美军支援，同盟关系趋向相互依存、取长补短、利益置换、务实合作和义务对等。

更重要的是，安倍政府充分利用这一战略机遇，在顶层设计中统筹规划美国为提高自卫队联合作战能力提供的共享资源，明确日本战略扩张的地理范围、推进路线、安全合作伙伴及遏制对象，推出了印太安保战略，并且通过新安保法促使自卫队能够离开承担主体作战任务的日本周边海空域，开赴发生危及其生存发展事态的国家参战，达到既能排除危及日本生存发展的危机，也能相对保全日本战力，掌握印太地区安全主导权的目的。

2. 解禁集体自卫权拉升了日本被卷入战争的概率，机遇与危险并存

日本在现行安保法制下，如果拒绝美方提出的集体自卫要求，将导致同盟解体。因此，来自美国的变数将对日本未来发展产生决定性影响。新指针和新安保法将日本自卫队与美军捆绑在一起，提高了日本被卷入涉美军事冲突乃至战争的概率。反之，在理论上，美军也不无被日本拉入军事冲突的可能，特别是在日本自卫队承担主体作战的海域。不过，美军与日本自卫队同盟义务对等，并不能改变美主日从的实际地位。对日本而言，真正实现日美关系平等化依旧任重道远。

3. 日本使用武力解决国际争端的门槛降低

危及生存发展事态作为日本自卫队出国参战的法律依据，留有操作空间。尚未发生实际危害的危险预测，如“国民的生命、自由以及追求幸福权利”存在危险的情形，也可以被国安会认定为“事态成立”。2015年5月26日安倍在国会问询中举例称，因战乱导致生活物资及电力不足时，也应该列入“危及生存发展事态”的范畴并可行使集体自卫权。^① 笔者认为，新安保法保留的操作空间与首相及国安会的“人治”因素，是日本自卫队出国参战决策中最大的不确定性。加之，日美联合作战为自卫队打气壮胆，也在一定程度上降低了日本使用武力的门槛。

4. 对“后安倍”政府的制约

鉴于日本朝野政治力量的消长趋势，中日之间的结构性矛盾、中美之间

^① 《日安保法审议就“存立危机事态”范围引争议》，环球网，2015年6月3日，[https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJLEBM\[2015-06-06\]](https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJLEBM[2015-06-06])。

的战略博弈在短期内不会发生逆转，在可预见时期内，安倍政府建立的法制保障和安保法制将会延续较长时期。尽管至少两部法律规定，首相下令自卫队“防卫出动”必须获得国会承认，^①但在自民党及联合执政党掌握国会多数议席的状况下，限制首相掌握的“出兵参战权”希望渺茫。所以，无论修宪这一安倍和自民党的政治夙愿能否实现，宪法第九条对安保领域几乎丧失了实际约束力。

（三）对中日关系前景的影响

战败束缚总清算给中日关系带来多方面的影响。主要体现为以下两个方面。

1. 恶化中国周边安全环境，拉升“擦枪走火”的概率

安倍政府将中日战略博弈从东海扩大到印太安保战略区域，力图通过增加战略博弈领域、拉长博弈战线、拉拢战略利益攸关国投入博弈等路径，达到多方牵制和弱化中国对日战略优势的目的。日本海上自卫队和海上保安厅舰艇将在南海海域频繁出现、以构建海空一体化多边监视网为目标，或为美军舰机保驾护航，或与沿岸国海军联合训演，或集结多国海警演练“海上执法”，合纵连横与中国展开多种方式的战略博弈。

日本自卫队使用武力的门槛降低，或将与美军进一步提高使用武力威胁手段的频率和烈度，加剧台海、东海和南海紧张局势，恶化中国周边安全环境，拉高中国与日美之间在海空域“擦枪走火”的概率。日美任何一方挑起的局部摩擦都有可能被迅速扩大升级。日本从“和平国家”蜕变为能战国家，自卫队从美军的后勤支援晋升为具备“互操作”能力的战友，成为美军在印太地区最可靠的盟友。在具备法制保障之后，日本使用武力的可能性，与自卫队军事实力的增长成正比。这些都不利于改善中日、中美及中日美关系。当然，不可忽视，在非传统安全、经济领域，中日仍存在互利合作空间，对于稳定双方关系具有重要作用。

2. 对中日关系发展前景的影响

“后安倍政府”能否对安倍政府战败束缚总清算所留下的法制、体制、顶层设计及同盟军力建设等“遗产”进行再清算，是思考现行对华战略能否延续下去的重要参考。过去 20 年间，日本历届政府有关中国的安保政策没有发生戏剧性的变化。在 15 年前自民党小泉政府发表的《日美安全保障协商委员

^① 『自衛隊法』、https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=329AC000000165 [2020 - 01 - 30]。

会联合声明》内，涉中国事项在日美 18 项“共同战略目标”中占有 3 项。^①十年前民主党菅直人政府制定的《防卫计划大纲》规定，既要与中俄“在非传统安保等领域构建和发展合作关系”，“也要与同盟国等合作进行积极干预，使中国在国际社会采取负责任的行动”。^②显然，尽管自民党与民主党为夺取政权竭力厮杀，但无论谁上台，在制衡中国的安保政策上都会把安保政策的稳定性和同盟利益置于中日关系之上。更何况目前的态势是自民党在政坛格局中一党独大。所以，对日本内阁更替也不宜寄予过高希望甚至抱有幻想。

如前所述，宪法、国会、体现宪法原则的安保法制，是支撑日本战后体制的主要基石。在宪法第九条相当程度上被架空、安保法制脱胎换骨、执政党拥有国会议席多数的现状下，战后体制的主要基石岌岌可危。在这个意义上可以说战后体制几近名存实亡。日本媒体 2020 年 5 月 3 日民调结果显示，高达 78% 的日本受访者反对安倍优先实施修宪（NHK），58% 的受访者反对修宪（《朝日新闻》）。日本国民也期盼“后安倍政府”改弦易辙，反对下届首相“继承安倍政府的路线”的受访者多达 57%（34% 赞成），反对修改自民党党章让安倍第四次连任党总裁的受访者高达 66%（26% 赞成）。^③但是，民意能否如实反映到议会政治制度上，拭目以待。

以上观点是笔者对安倍政府在 2012—2016 年实施战败束缚总清算的阶段性看法，但是要对本国未来和中日关系发展前景做出全面判断，还有待于综合分析 2016 年以后安倍政府在印太战略框架下实施的战略设计，解读日美在印太地区的战略对接及其践行效果，探究日美政府在具备“战争法制保险”之后的其他选项。

The Abe Administration's Attempt for “the Final Solution of the Defeat of WWII”: The Legal Guarantee and Strategic Reconstruction Li Xiushi

The campaign of “the final solution of the defeat of WWII” implemented by Abe administration in terms of its difference from its attempt for escaping from the post-war regime. In the three years before Abe took office, some legislation has been undertaken to establish the legal and institutional

① 「共同発表 日米安全防衛協議委員会」、2005 年 2 月 19 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2+2_05_02.html [2005-03-30]。

② 「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について」、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf> [2018-12-28]。

③ 「安倍政権の継承『しない方がいい』57%」、『朝日新聞』2020 年 4 月 27 日。

guarantee to weaken the restraint of the defeat of WWII and the Article 9 of Japanese constitution. Japan launches its first version of *National Security Strategy*, which stipulates the geographical boundary and implementation of Japan's Indo-Pacific security strategy. Japan also implements the strategic reconstruction of its defense policy in military buildup, space security, maritime security, internet security and Japan-U.S. alliance. The Abe administration has partially lifted the ban on collective self-defense right by replacing the constitutional interpretation with the cabinet resolution and determining the direction of Japan-U.S. alliance upgrading by revising *Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation* and reconstructing the new legal system of security policy. Abe's attempt for "the final solution of the defeat of WWII" has a significant impact on the prospects of Japan and the Sino-Japanese relations.

安倍内閣の「敗戦の束縛に対する総決算」
—法制度上の保障と戦略の再構築—

李 秀石

安倍内閣が進める敗戦の束縛に対する総決算は戦後レジームからの脱却と異なっている。第二次安倍政権は発足後の最初の三年間に、法律の制定と改正を通じて制度整備を確立し、積極的に敗戦の束縛を排除することによって憲法第九条が相当に架空された。安倍内閣が行った主要な措置には、国家安全保障の綱領的文書『国家安全保障戦略』を策定し、インド太平洋安全保障戦略が適用する境界ラインと実施ルートを画定し、全面的に防衛・宇宙・海洋・ネットワークと日米同盟などを戦略的に再構築し、閣議決定が同権の行使を禁止する自衛隊海外派遣の憲法解釈に取って代わるようにし、集団的自衛権を解禁され、『日米防衛協力のための指針』を改定し、新安保法制を成立させ、日米同盟を強化する方向と内容を確定することがある。

(责任编辑: 李璇夏)