

## 日本出台新安保法案的战略考量及走向分析

方珂

**内容摘要：**安倍二次上台执政后，以解禁集体自卫权为目标力推新安保法案落地。随着新安保法案在具体实践中逐步推开，将使战后日本安保政策面临重大转变。虽然日本推行新安保法案有其国家发展的内在逻辑和一定的合理性，但安倍政府片面强调外部安全威胁，强化内部军事力量建设，积极构建地区安全同盟体系，将给地区安全形势以及地区内大国关系走向带来更多不确定性，需要周边国家持续观察并妥善应对。

**关键词：**安倍政府 新安保法案 日本外交 亚太安全

2016年12月12日，日本政府依据新安保法案正式赋予赴南苏丹维和的自卫队“驰援护卫”和“宿营地共同防卫”两项新任务，使自卫队在境外参与战斗和使用武器成为可能。这一行动是新安保法案通过后首次正式实兵运用，标志着战后日本安全保障战略的调整转型已从理论层面落实到海外军事行动。所谓新安保法案是日本政府经过多年酝酿，在安倍政权的积极推动下于15年获得众参两院批准，并于2016年3月开始正式生效实施的一系列法案的总称。该法案由两部分组成，一是《和平安全法制完善法案》，由《自卫队法》《武力攻击事态法》《周边事态法》《联合国维和行动（PKO）合作法》等10部法律的修正案综合而成；<sup>1</sup>二是《国际和平支援法案》，是一部随时允许为应对国际争端的他国军队提供后

---

方珂 中国人民解放军国防大学战略研究所讲师，北京大学国际关系学院博士研究生。

1 10部修正案，包括《自卫队法修正案》《联合国维和行动（PKO）合作法修正案》《重要影响事态法修正案》《船舶检查法修正案》《武力攻击·存立危机事态法修正案》《美军行动相关措施法修正案》《特定公共设施利用法修正案》《海上运输管制法修正案》《俘虏待遇法修正案》和《国家安全保障会议设置法修正案》。

方支援的新法。新安保法案的出台实施标志着日本安保政策的重大调整，使战后日本行使集体自卫权有了明确的法律保障和依托。随着新安保法案在实践中不断细化，需要对法案本身进行深层解读分析，进一步评估其对地区安全和日本社会的后续影响。

## 一、新安保法案出台动因

一国安保或者外交政策的制定和变化，与国内政治、国际环境、对外关系以及实力对比的变化有密切关系。二战结束后作为战败国的日本丧失了作为一个主权国家正常的安全保障及军备建设资格。在“和平宪法”与“日美安保条约”的双重作用下，日本开始奉行“重经济、轻军备”的吉田路线，更多依靠美国的安全庇护。随着日本经济的高速发展，在60年代末成为世界主要经济体的同时，大国意识复苏觉醒，在政治安全上寻求独立自主的意愿不断增强。为此，日本于70年代末提出“综合安全保障战略”，主张既要继续加强日美同盟关系及防务合作，还要提升自卫力量建设、搞好经济建设、强化外交运用，从而综合地谋求日本的安全。进入21世纪后，日本逐步确立走“正常国家”道路以实现“政治大国”与“军事大国”的目标，其安全政策开始向“日美同盟+尽量重武装与自主防卫”的方向发生质变，到了安倍二次执政时进而演变为“出发点是要靠自己、现实中则依靠并主动利用日美同盟”的政策思路，积极推动出台新安保法案，为日本解禁集体自卫权奠定法律基础，使其安全政策中的自主性倾向进一步增强。<sup>1</sup>

因此，安倍所推行的安保政策既是对日本安保政策的一贯延续，又有所拓展。延续是指他继承了日本在安保领域需求独立自主的发展目标；拓展是指出台新安保法案，使日本安保政策发生较大转变，加快向海外扩张拓展，寻求在国际事务特别是安全事务中发挥更大作用。安倍政府选择此种路径是日本国内外多重因素相互作用叠加的结果，例如中美日实力对比变动带来国际战略格局调整的刺激，以及日本大国意识增强与社会心态变迁的内在驱动。具体而言，可从三个层级梳理新安保法案出台的背景原因。

### （一）对外部安全威胁认知增强所带来的刺激

当前，亚太地区是世界上经济发展最快的地区，并有望成为全球最具活力的政治经济中心；同时，亚太地区发展过程中所面临的安全挑战也无处不在。随着地区战略格局的调整变化，区域内国家间竞争更趋激烈复杂，领土主权、海洋权益等现实争端热度难消，军备竞赛有所抬头；加之恐怖主义、网络安全、环境保护等非传统安全问题日益凸显。这些都给地区安全态势带来诸多不确定和不稳定

1 長島昭久『活米という流儀』講談社，2013年，第234—240頁。

因素，也加重了日本对自身面临的安全环境恶化的担忧。以下三种挑战受到安倍政府高度重视。

首先，安倍政府将朝鲜视为最迫切的威胁，密切关注朝鲜核导开发问题。安倍政府认为“朝鲜开发核武器和导弹依然是地区、国际社会和平与稳定的重大威胁”。<sup>1</sup> 13版《防卫计划大纲》就增加了“朝鲜的核武器及导弹开发以及暗示对我国进行导弹攻击的挑衅言行，都是对我国安全重大且急迫的威胁”等表述。<sup>2</sup> 2015年版《防卫白皮书》也把朝鲜的核导开发升级定位成“重大且紧迫的威胁”。<sup>3</sup> 随着朝鲜继续积极推进核武器和导弹开发计划，朝鲜导弹的射程较以往有显著提升，日本对其担忧和威胁认知也不断增强。今年以来朝鲜接连多次进行远程弹道导弹发射试验，并加快研发公路机动和潜艇发射等多种打击样式。继2017年5月采取高弹道试射一枚导弹后，朝鲜于7月又成功试射一枚“火星14”型弹道导弹。虽然朝鲜导弹的可靠性还有待进一步验证，试射导弹也曾多次失败，但这些不可控因素并不妨碍日本持续增强对朝鲜的威胁认知。2017版《防卫白皮书》草案中，日本就专门开设专栏对朝鲜的核开发和弹道导弹威胁进行了详细介绍，尤其对于朝鲜弹道导弹的远程化表示担忧，认为朝鲜已成为“新阶段的威胁”。

其次，安倍政府将中国视为最大“假想敌”和主要对手，认为正是由于中国崛起引发了地区的不稳定局势。在安倍政府看来，中国的快速崛起是改变亚太战略格局的最大变量，给日本安全带来了强烈的刺激与不确定性。安倍上台后推出的日本战后首份《国家安全战略》报告中就提出“中国在国际社会的影响力日益提高”，“这种力量对比的变化造成了世界各地的秩序不稳定，引发了试图否定现有国界、扰乱海洋秩序的动向”。<sup>4</sup> 而中国军费开支连年递增、军备建设加速发展，以及舰机活动范围拓展、频次增加等行为，都被日本看作“中国威胁论”的佐证，进一步加剧了日本的疑虑和担忧。日本就认为，中国在周边海域扩大并频繁活动，这种动向与中国的军事和安全保障方面的透明性不足相辅相成，成为地区和国际社会的担忧事项。2016年日本《外交蓝皮书》中明确指出，“中国在东海和南海等海域空域，基于与现有国际法不相容的主张，继续尝试单方面改变现

---

1 外務省，「外交青書」2015，日本外務省ホームページ，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2015/pdf/pdfs/1.pdf>，上网时间：2016年12月28日。

2 防衛省，「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」，日本防衛省ホームページ，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>，上网时间：2016年12月30日。

3 防衛省，「平成27年版防衛白書」，日本防衛省ホームページ，<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp2015/pdf/27010102.pdf>，上网时间：2016年12月30日。

4 内閣官房，「国家安全保障戦略について」，日本内閣官房ホームページ，<http://www.cas.go.jp/jp/siryu/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>，上网时间：2016年12月30日。

状”。<sup>1</sup> 2016年《防卫白皮书》针对中国增强军备和持续进出海洋的行为，也认为“中国表现出不妥协地实现自己单方面主张的姿态”。<sup>2</sup> 特别是近年来，中国频繁派遣舰机“侵犯”钓鱼岛附近的所谓“日本领海及毗连区”，宣布划设东海防空识别区，以及在南海吹填人工岛礁并部署军用设施，不接受海牙仲裁法庭的裁决等行为，都被日本归结于中国意欲保持对日军事优势及单方面凭借实力改变现状的企图。这在日本看来是不可接受且必须加紧应对的威胁挑战。

第三，安倍政府认为当前东亚安全威胁出现多样化态势，安全环境更为严峻复杂。2013年版《防卫计划大纲》就提出，“虽然爆发冷战期间所担心的那种大国间发生大规模战争的可能性很低，但各种安全课题和不稳定因素正趋于明显和严重。我国面临的安全保障环境进一步严峻”。<sup>3</sup> 2015年日本《外交蓝皮书》进一步明确表述为，“全球化和技术革新快速发展。在这一背景下，大规模杀伤性武器、弹道导弹、国际恐怖组织和网络攻击这些威胁增大，风险出现多样化”。<sup>4</sup> 这些表述说明，日本政府在继续强调领土、主权和海洋经济权益等传统安全方面争端的同时，也越来越注重恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、网络攻击，以及规模自然灾害和公共卫生安全等非传统领域的威胁，认为日本需要进一步提升防卫能力，以便应对来自多方面的安全挑战。

## （二）美国战略需求的推动

二战结束以来，日本的安全政策基本上都是围绕所谓“日美基轴”进行的。尤其在安全问题上，日本几乎毫无保留地支持或配合美国的安全战略。即便在“十年九相”的政权更迭频繁时期，历届首相在坚持日美同盟及配合美国亚太战略方面也是基本一致的。因此，日本安保体制能否顺利进行变革，新安保法案能否顺利通过并实施，在很大程度上还要取决于美国的影响。

美国将美日同盟作为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，并强化日本的安保实力，客观上为日本进行安保法制改革提供了相对宽松的外部环境。安倍第二次上台时，正是美国综合实力相对下降、急需盟友填补其战略空间的时候。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，不断缩小的部队规模限制了

---

1 外務省，「外交青書」2016，日本外務省ホームページ，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2016/pdf/pdfs/1.pdf>，上网时间：2016年12月28日。

2 防衛省，「平成28年版防衛白書」、日本防衛省ホームページ，<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp2016/pdf/28010102.pdf>，上网时间：2016年12月30日。

3 防衛省，「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」，日本防衛省ホームページ，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>，上网时间：2016年12月30日。

4 外務省，「外交青書」2015，日本外務省ホームページ，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2015/pdf/pdfs/1.pdf>，上网时间：2016年12月28日。

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战略。为有效应对更加多变的亚太地区安全环境，无论奥巴马还是特朗普都多次强调，希望日本能在地区事务中承担更多的责任和义务。为此，美国对于日本推出新安保法案的做法采取了积极支持的态度。在日本出台以解禁集体自卫权为主要目的的新安保法案过程中，美国多次在关键时刻力挺安倍政权。2015年5月14日，美国国务院发言人杰夫·拉特克称，“对日本实施加强美日同盟的举措表示欢迎”；在2016财政年度《国防授权法案》中，美国还宣称“支持包括解禁集体自卫权在内的日本防卫政策变动”。<sup>1</sup>

日本将美国作为谋求与中国争端中占据优势的可靠后盾，在钓鱼岛领土争端、东海海域划界等问题上需要获得美国支持；同时，日本也希望借助美国战略调整的有利时机，通过新安保法案来实现日本安保政策的根本转变。因此，日美两国在通过调整日本现行安保政策，从而强化日本军事实力，并进一步加强日美军事同盟这一问题上有着高度的利益重合。可以说，新安保法案不仅满足了美国进一步强化美日同盟的要求，同时又达到了日本从根本上改变二战后传统安保政策的目的，日美可谓是各有所图，各取所需。

日美两国在通过调整日本现行安保政策，从而强化日本军事实力，并进一步加强日美军事同盟这一问题上有着高度的利益重合。

### （三）日本谋求突破和平宪法约束的内在动力

从日本国内政治角度分析，安倍以新安保法案的形式解禁行使集体自卫权，是战后日本保守派政治家试图修改和平宪法，摆脱所谓“战后体制”，成为“正常国家”，实现强大日本目标过程的一个重要阶段。

日本战后始终存在着一股抵抗宪法和平主义的势力，一直试图推翻战后的一系列和平主义政治安排，使日本恢复成能够在政治、安全和外交上实现完全独立自主的“正常国家”。1955年成立的自民党就把“修改宪法”作为“党是”，将“谋求自主修改现行宪法，另外重新探讨占领期诸法制，按照国情进行修改或废除”等内容写入“党的政纲”之中。随着国际形势的发展变化，日本先后通过行使单独自卫权、修改宪法解释、参与海外维和行动等举措，以“小步快跑”的形式谋求突破改变，以期最终彻底解禁集体自卫权，从而架空和平宪法束缚并达到最终修宪的目的。这种修改和平宪法的图谋在当前最直接的表现就是以“积极和平主义”为名，行解禁集体自卫权之实。

安倍在2014年新年贺词中明确提出，“恢复‘强大日本’的战斗已经开始，到2020年日本将全面恢复自己的地位。……届时（日本）将对世界和平与稳定

1 杨子岩：《美为啥支持日本防卫政策转变？》，《人民日报》（海外版）2015年5月19日第6版。

做出超出以往的巨大贡献，而我确信只有‘积极和平主义’才是我国应该承担的‘21世纪的招牌任务’”。<sup>1</sup>在安倍政府看来，和平宪法所维护的只是日本的和平主义，是“一国和平主义”，是消极的和平主义，在全球化的世界中单独维护日本一国的和平是不现实的，因此日本必须对世界和平有所贡献，才能带来日本的和平。而所谓消极和平主义表现在安全领域就是不行使集体自卫权；日本作为一个大国，有义务在推动世界和平方面发挥能动作用，需要以更加积极的姿态参与国际事务，包括安全事务。解禁集体自卫权也就成为日本实现大国目标，提升国际影响力的必然之举。同时，安倍政府还认为，只有解禁集体自卫权，才能使日美在同盟中实现对等地位成为可能，也使日本更加积极与美开展合作，实施海外军事行动成为可能。最终以新安保法案的正式法律条文形式，将解禁集体自卫权合法化、条文化，在日本政府看来也就变成了顺理成章的事情。

## 二、新安保法案后日本安全战略的变化特征

新安保法案的出台及实施标志着日本安保政策从渐进式积累量变到跨越式突破质变的转换，为其军事力量的运用方式、运用范围和适用事态等方面都将带来重大调整。

### （一）战后首次从法律层面明确解禁集体自卫权

新安保法案涉及安全保障的诸多方面，但核心是解禁集体自卫权，即让日本获得即使自身未受到攻击，也能协助第三国使用武力参与阻止攻击的权利。<sup>2</sup>虽然作为联合国成员的日本，按照《联合国宪章》第51条规定，在联合国采取必要行动之前，成员国拥有单独自卫权和集体自卫权这两种权利。但是，战后日本历届内阁都以《日本国宪法》第9条为根据，认为即使日本可以拥有“必要最小限度”的实力行使单独自卫权，即本国受到攻击时，使用武力进行阻止的权利；但认为集体自卫权超出了宪法规定范围，因而不可以行使。<sup>3</sup>

安倍二次执政后，为达到解禁集体自卫权，突破军力运用束缚的目的，开始积极推进法理层面的修订工作。2014年5月15日，安倍内阁的咨询机构“关于重建安全保障法律基础恳谈会”在首相安倍晋三的授意下递交了一份关于行使集体自卫权的几种形式和使用范围的报告书，并列出了行使“限定性集体自卫权”的六个条件：“为确保海上要道安全而进行扫雷”“在近邻出现突发情况时进行船

1 「安倍内閣総理大臣平成26年年頭所感」，日本首相官邸ホームページ，[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/0101nentou.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0101nentou.html)，上网时间：2017年2月20日。

2 読売新聞政治部編著『安全保障関連法案——変わる安保体制』信山社，2015年，第3頁。

3 廉德瑰：《安倍解禁集体自卫权的“中美日因素”论析》，《日本学刊》，2014年第6期，第63頁。

舶检查、排除对美国舰队的攻击”“美国受武力攻击时进行支援”“在发生给国际秩序带来重大影响的武力攻击时加入多国部队”“针对不理睬撤离要求的外国潜水艇加以应对”“限制武装集团在离岛及其周边海域的非法行为”。<sup>1</sup>在此基础上，安倍内阁于2014年7月1日，以内阁决议案的形式，推翻日本历届内阁遵守的“自卫权发动三条件”，提出了新的“武力行使三条件”，即（1）日本遭到武力攻击，或与日本关系密切国家遭到武力攻击，威胁到日本的存亡，从根本上对日本国民的生命、自由和追求幸福的权利构成明确危险；（2）为保护国家和国民，没有其他适当手段可以排除上述攻击；（3）武力行使限于“必要最小限度”。<sup>2</sup>决议案称，在同时满足上述三个条件的情况下，允许日本作为“自卫手段行使武力”，从而在事实上解禁了集体自卫权。2015年7月16日和9月19日，安倍又凭借自民党和公明党在两院占据多数议席的优势，分别在众议院和参议院表决通过新安保法案。新安保法案根据“武力行使三条件”，新设立了“存立危机”事态、对多国部队进行后方支援等条文，使日本安保所涵盖的范围进一步扩大。特别是其中的《武力攻击·存立危机事态法》第2条就明确规定，即使日本没有受到直接攻击，但认为自身“存立”受威胁、“国民自由和追求幸福的权利有从根本上被倾覆的危险”时，也可出动自卫队行使武力。新安保法案还允许日本维和部队为保护其他国家维和部队而使用武力，改变了之前只能在保护自己的情况下才能使用武力的规定。<sup>3</sup>新安保法案的通过实施，使得战后日本首次从法律层面确认了行使集体自卫权的权力，从机制和法律上给国家安全战略的顺畅实施增添了保障，进一步强化了自卫队的军事职能。

## （二）日本海外运用兵力将由短期行为变为长期存在

二战结束后，海外军事存在很长一个时期内对日本而言都是无法触碰和突破的禁忌。但冷战结束后，随着国际形势的剧烈变化以及美国自身战略需求，在日美同盟框架下，日本也多次派兵参与联合国维和行动或美国主导的海外军事行动。如赴海湾地区进行扫雷作业，在柬埔寨等地开展维和救援行动等，特别是“9·11”事件后，还积极参与到美国的反恐行动中，支援美国在阿富汗等地打击恐怖主义。但以上海外军事行动均是日本根据需要出台相应法律的情况下进行，属于一事一例的短期行为，不具备长期可持续性。

在新安保法案出台之前，日本自卫队实施海外派兵的法律依据及行动领域主要包括：（1）依据《联合国维和行动（PKO）合作法》（1992年），实施停战监督

1 日本共同社2014年5月15日消息；转引自吕耀东：《日本解禁集体自卫权的过程及战略意图》，《和平与发展》，2016年第4期，第46页。

2 新华网：《日本正式通过解禁集体自卫权内阁决议案》，[http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/01/c\\_1111409739.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/01/c_1111409739.htm)，上网时间：2017年2月15日。

3 読売新聞政治部編著：『安全保障関連法案——変わる安保体制』，信山社，2015年，第30—35頁。

等联合国维和行动与人道主义国际救援行动；(2) 依据《国际紧急援助队派遣法》(1992年)，在外国发生灾害时实施国际紧急援助行动；(3) 依据《周边事态法》(1999年) 等实施运送在外日侨等其他行动；(4) 依据《反恐特别措施法》(2001年)，实施支援美国等为消除“9·11”恐怖袭击带来的威胁而采取的军事行动；(5) 依据《支援伊拉克重建特别措施法》(2003年)，实施伊拉克重建支援行动、维护安全支援行动；(6) 依据《应对海盗法》(2009年)，在索马里海域实施打击海盗与护航行动。<sup>1</sup> 可以看出，通过不断完善海外派兵的相关法律体系，日本海外派兵所适用的范围不断扩大，任务样式日趋多元，在客观上也为国际和平做出了一定贡献。但需要注意的是，上述法律体系仍将日本的海外军事行动局限在以联合国与日美同盟为主的实施框架内，且其中部分法律为期限法，距离安倍政府所期望的自主性更强的海外长期军事存在还具有很大差距。如为《反恐特别措施法》及后续的《补给支援特别措施法》(2008年)、《支援伊拉克重建特别措施法》，就分别至2010年和2009年到期废止。因此，如何制定一部对多国部队提供后勤支援的永久性法律，进而制定并完善能够囊括各种海外派兵方式的永久性法律，一直是日本政府内部反复探讨的课题，也是安倍内阁期望通过新安保法案达到的重要目标。

在新安保法案中，以海外派兵合法化为目标的法案，主要是指新修订的《国际和平支援法案》。该法案赋予日本海外永久性派兵权，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。日本在该法案中提出了“国际和平联合应对事态”这一新概念，即全球某地发生危机，和平面临威胁的状态，日本作为国际社会“负责任”的一员，应当为维护国际和平提供物资和派遣维和人员。《国际和平支援法案》的通过，一方面使日本政府应对相关问题时，不再面临“一事一法”的艰难局面，一劳永逸地解决了日本海外派兵的法律程序问题；另一方面，也使日本的海外军事行动不再单纯局限于联合国或日美同盟框架下，采取行动的自由度更加宽泛。但同时，由于海外军事行动的样式和范围得到极大扩展，政府在海外派兵问题上所拥有的自由裁量权，也大大增加了日本卷入国际冲突的风险。

由于海外军事行动的样式和范围得到极大扩展，政府在海外派兵问题上所拥有的自由裁量权，也大大增加了日本卷入国际冲突的风险。

国际和平提供物资和派遣维和人员。《国际和平支援法案》的通过，一方面使日本政府应对相关问题时，不再面临“一事一法”的艰难局面，一劳永逸地解决了日本海外派兵的法律程序问题；另一方面，也使日本的海外军事行动不再单纯局限于联合国或日美同盟框架下，采取行动的自由度更加宽泛。但同时，由于海外军事行动的样式和范围得到极大扩展，政府在海外派兵问题上所拥有的自由裁量权，也大大增加了日本卷入国际冲突的风险。

### (三) 通过区分不同事态降低行使武力的门槛

为使日本成为“能够战争的国家”，更加自由主动地使用军事力量应对各方的挑战威胁，日本新安保法提出三个关键“事态”，即“灰色地带事态”“重要影响事态”“存立危机事态”。这三者紧密关联、相互递进，在军力运用范围、行动

1 読売新聞政治部編著：『安全保障関連法案——変わる安保体制』，信山社，2015年，第174—192頁。

样式和行动对象等多个方面，较之以往都放宽范围、降低标准，开启日本自卫队行使集体自卫权和发起武力攻击的递进条件，具有极大的危险性。

按照日本的解释，“灰色地带事态”是指“既不属于完全的平时时期，但又不属于战争冲突状态，处于这两者中间的范围状况的描述”，即介于武力冲突与和平状态之间的事态。此种状况，不仅包括围绕“领土主权、经济权益等主张对立的背景下针对日本‘尚未达到武力攻击侵犯’级别的事态，也包括从事协助日本防卫活动的美军部队等受到同样侵害的事态”。<sup>1</sup> 当日本研判认为处于“灰色地带事态”时，将主要采取两个层面的方针策略。一是加强自卫队和美军的“无缝”合作，开展保护美军等部队的武器装备等行动；二是强化对离岛周边地区（主要指钓鱼岛）等的防卫警戒，及时制止事态恶化防患于未然。

“重要影响事态”指“海外发生威胁到日本和平与安全的事态，对此事态放任不管的话，或许将发展到对日本的武力攻击”。用“重要影响事态”替换原有的“周边事态”，将自卫队的活动范围从日本周边地区扩大到全球任何区域，实施支援的对象由美军拓展到包含第三方军队，实施支援的内容在燃料补给和医疗救助等基础上增加了提供弹药和空中加油等样式，从而实现安倍政府和日本媒体所称“自卫队能到地球任何一个角落活动”的目标。

所谓“存立危机事态”，指“与日本关系密切国受到武力攻击，日本的生存处于明显危险境地，民众生存、幸福、自由权利受到威胁”时的事态，此时日本可视情行使武力。但对于哪些情况属于“存立危机事态”，安倍本人和相关阁僚在国会答辩中始终未能给出明确答案，仅以霍尔木兹海峡遭到水雷封锁和朝鲜半岛有事作为例证说明。安倍在2015年5月26日的众议院答辩时就解释称，“（存立危机）影响不仅限于经济，因生活物资不足或电力不足对国民生活也带来了致命影响的情况，也需一并综合评估”。<sup>2</sup> 同时，“攻击国的意图、能力、发生地点、事态规模、冲突殃及日本概率、国民受害程度”等因素也可纳入“综合评估”的范围。现实操作中，这种模糊界定实际上给予了首相在决定是否卷入冲突甚至参与战争方面时极大的自由空间。

可以看出，无论是灰色地带事态、重要影响事态，还是存立危机事态，在实际区分时都存在很大的自由模糊空间，更多还是依赖领导人自身的主观判断，动用武力的理由也更加模糊化和随意化，增加了日本主动出击自主解决的可能性，日本行使武力的门槛也因此大大降低，被卷入冲突或战争的风险则大大提高。

---

1 中谷防卫大臣答弁，「第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録」18号，2015年7月8日，第38頁。

2 読売新聞政治部編著：『安全保障関連法案——変わる安保体制』，信山社，2015年，第46頁。

### 三、日本新安保法案的影响

随着新安保法案的不断细化及深入推进，日本将能够更加积极便利地参与海外安全事务，其军事力量发展运用所表露出的外向性和扩张性有所增强。在这一过程中，日本安保政策调整对地区局势、日美同盟关系以及日本社会的影响也将愈发凸显。

#### （一）对周边地区安全可能带来的影响

首先，不利于中日安全互信的建立，不利于中日关系的良性互动发展，使地区安全面临的不确定性增强。根据战后70余年的历史经验，中日关系顺畅与否将直接关系到东亚地区安全局势的整体稳定。中日建交后的签署的四个政治文件中贯穿始终的是双方加深理解互信、共同维和和平的理念。但此次为了在新安保法案问题上谋求国内反对势力和广大民众对其调整安保政策的理解支持，在最大程度上形成安保战略调整转型的共识，安倍政府、智库及媒体舆论相互配合，竭力渲染周边安全威胁、炒作“中国威胁论”，强调对华“防范”与“遏制”。安倍政府的做法不仅背离了中日之间原有的共识理念，也消耗着中日之间有限的战略互信，使双边关系长期在低位徘徊，竞争摩擦的一面愈发凸显，加大东亚安全风险。

其次，日本军备建设加速发展，进一步增强了中国对日本的担心和疑虑，从而有可能加深中日之间的“安全困境”。随着新安保法案的深入推行，日本自卫队的外向性和扩展性更趋凸显，以西南诸岛为重点，强调远程机动和对地对舰攻击能力的军备建设加速推进，采取军事手段解决周边热点争端的概率大大提升，甚至有可能与中国在钓鱼岛等存在安全争端的问题上擦枪走火和发生直接冲突。日美同盟的强化和日本安保政策更趋于进攻性将迫使中国继续加速军事现代化。而中国的军事装备发展和舰机频繁前出太平洋进行演训，反过来又被日本政府和媒体报道炒作，进一步引发了日本的担忧和中日安全关系的进一步紧张。由于在安全上缺乏足够的战略互信以及共同利益，中日之间已建立的各种对话机制尚未充分发挥作用。虽然中日均认识到构建危机管理机制的重要性和紧迫性，但是由于双方在如何遵守协定、领海领空的区域划分地带等具体方面仍然存在分歧，在东海、南海等问题上的摩擦不时显现，难以实现真正的安全合作。

安倍政府一直坚持认为，出台新安保法案是为了更好地维护日本国民和领土安全，促进日本对国际社会做出更大贡献。但从现实情况及后续发展趋势看，新安保法案非但没有改善日本所处的安全环境，反而在一定程度上加剧了地区安全面临的紧张态势，增大了日本与周边邻国发生冲突乃至卷入战争的可能性。这不能不说是一种讽刺。因此，新安保法案在后续的实施过程中，也必将面临更多的困难和挑战。

## （二）对日美同盟关系的影响

日美同盟一直被日本视为安全政策的基石，新安保法案实施后对日美关系的推动作用也将日益显现。一方面，新安保法出台后，在一定程度上强化了美国对东亚安全事务的干涉与掌控能力。在经济衰退、国防预算削减的情况下，美国可以利用日本军事能力增补其在东亚的力量空缺，把增强自卫队力量及其运用视为继续主导亚太事务的关键。特别是特朗普上台后，并没有改变美日同盟的基本框架和双方的基本利益，美国敦促并支持日本在同盟中发挥更大作用和承担更多责任，依然将强化同盟关系作为其东亚军事存在的根本。这在客观上有助于日本新安保法的实施，安倍政府借助美国放松对其管控的这一有利时机，既满足美国继续维护美日同盟的需要，又依靠美国保护日本，同时增强自主防卫能力，更大幅度地保护自身安全以及牵制和对抗中国。

另一方面，日本在同盟关系中的作用地位得以提升。新安保法案实施后，日本超出了此前只能为美国提供“基地”和后援的从属角色，可以在与美国并肩作战的名义下，不受约束地参与美军的作战行动，提升干预地区和全球事务的能力，在同盟关系中的地位和作用大大提高。特别是在地区安全事务中，日本正在积极谋求以日美同盟为基础，构筑的“日+美+X”“日+X”“日+X+X”的地区安保新体系，以期强化自身在亚太地区安全事务中的主导作用，增强日本对地区事务的影响力。

同时，日美战略利益中的深层次矛盾并未得到解决，反而会随着新安保法案的实施被进一步放大。日本“国家正常化”的最终任务之一就是摆脱美国对日本的控制，实现日本的自主化与大国化。这种对美的离心倾向将始终伴随着日本对自身安保体制的强化和对地区安保体系的构建。可以预见，随着美国实力的相对下降，其对外安全承诺的决心和能力必然下降，日本会越来越多分担美国在东亚的安全责任并进一步坐大，最终必将破坏日美同盟的现实存在基础，进而影响美国的东亚战略。伴随着美国在地区内的战略“有限收缩”进程，这种倾向性可能表现得日趋明显。

## （三）对日本社会和民众心理的影响

安倍政府推进新安保法案，对日本社会也带来了极大冲击。首先对日本长期坚持的“和平主义”原则和精神的巨大破坏。日本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。安倍通过新安保法案在实质上架空了日本“和平宪法”，从具体法律的操作性和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”，在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。

日本进一步强化了首相官邸主导体制，将日本国家安全战略的制定权、对自卫队的指挥控制权、对危机状态的处置权都集中在首相手中，形成一元化的领导力。

其次，进一步强化了现有的一元领导体制，使首相个人意志在安全领域的影响空前增强。通过修改《国家安全保障会议设置法修正案》，日本进一步强化了首相官邸主导体制，将日本国家安全战略的制定权、对自卫队的指挥控制权、对危机状态的处置权都集中在首相手中，形成一元化的领导力。其他的十几名阁僚的作用则会渐渐丧失，成为具体事务的执行者。同时，修改《防卫省设置法》第12条，废止文官统制体制（日本政府通过修订《防卫省设置法》的内阁决议，取消防卫省内文官相对自卫官的优势地位，把对防卫大臣的辅佐权从文官扩大到自卫官，表面上二者地位对等，但实际剥夺了文官相对自卫官的制约权限），使自卫队在日本安全决策中的地位显著提升，改变了文官集团就安全和军事实施有效监管的体制设计，加剧了日本军事发展的危险性和不可控性。

最后，诱导塑造民众对安全事务的片面认知，改变深植日本社会的“和平主义”氛围。为达到国民全体对国家安全的紧张性认知，改变战后体制存在的和平主义氛围，安倍政府把全体国民引入对安保议题的关注，为能战国家培育国民基础，着力培养国民“热爱祖国和乡土之心”。但这种“爱国心”并不同于1957年岸信介内阁时的“安定民生”定义，而重在强调周边威胁中产生对抗意识。更令人忧虑的是，在安倍政府的长期渲染和诱导下，日本民众对政府炒作威胁发展军事的做法越来越持理解和认同态度，这无疑会反过来进一步加剧日本国内政治的右倾化，使其最终彻底修改废除“和平宪法”成为可能。

## 结 论

新安保法案的出台是内外多方面因素共同作用的结果，既有地区战略格局调整变化、地区安全形势更趋严峻复杂的客观事实，也有美国出于自身利益考虑对日进行松绑解套的外部推力，更有安倍个人以及日本政治精英阶层在安全领域谋求突破的夙愿驱使，最终使日本终于得偿所望解禁集体自卫权，在事实上架空了和平宪法的约束。新安保法案的落地实施，不仅为安倍以及后续日本政府在安保领域采取更加外向性和扩张性的政策提供了可靠的法律基础，使政府能在行使武力时获得更大的自由度和主动性，更从根本上动摇了日本民众对于安保问题的认知和态度，使得战后日本坚持了60余年的“和平主义”发展路线受到极大挑战。法律层面实现安保政策的突破后，安倍政府在军事力量建设运用、安全同盟体系构建等诸多方面明显加力，频频出招，各种双边多边防务合作交流接连展开，自卫队在国际社会和周边地区的活动更趋活跃。这一方面有助于提升自卫队自身能力，加速向军事大国乃至军事强国迈进；同时，也为获得国际社会及国内民众对

日本发展军事力量的认同发挥作用。但同样难以忽视的是，新安保法案带来日本安保政策的转向，对周边国家和日本社会所带来的冲击影响也是巨大而深刻的。在尚未对历史认识问题有一个清晰的回答之前，日本以渲染安全威胁为由发展军事力量，不可避免地会引起周边邻国的猜忌和戒备。周边国家出于自身安全考虑必然会相应地强化军事力量建设，从而引发地区安全形势的紧张态势。而安倍在未充分向国民作出说明获得理解支持之前，就凭借参众两院的多数席位通过新安保法案，也造成了日本社会的撕裂。尽管安倍政府一再强力压制，但反安保法案的声音还是此起彼伏，反安倍的民众情绪不断蓄积酝酿。此外，特朗普上台后美国的亚太政策如何调整，日本又该如何调整自身政策以配合美国也带有很大的不确定性。这些都是日本政府在后续推进法案实施过程中，所不得不认真考虑的问题，也给日本安保战略走向带来很大变数。

虽然日本安保战略的未来走向及影响还带有一定的不确定性，但从维护中国国家安全和发展的角度出发，还是需要审时度势、未雨绸缪做好应对准备。一是持续研判未来日本战略走向，观其言、察其行，仔细分析国内外各种因素对其的可能影响，把握地区局势总体走向，避免自身出现战略偏差或冒进。二是强化大国间的协调磋商，努力保持地区局势的基本稳定。中美日作为地区内大国，是影响地区安全的主要变量，增进建立彼此间的沟通渠道和安全磋商机制，对稳定地区均势至关重要。三是通过加强中日之间多层面、多渠道的交流合作，增进彼此理解信任，增大中日两国和平发展、合作共赢的民意共识，有效牵制日本国内极右翼势力可能的军事冒险举动。四是增强维护自身安全的能力建设。能战方能止战，只有全面提升军事作战能力，切实增强自身战略威慑力，才能为中国营造和平稳定的发展环境提供坚实基础和保障。