

日本：自卫队重返印度洋的背后

归泳涛

内容提要：2007年11月，日本海上自卫队在印度洋上的反恐行动一度中断，直接原因是反恐法案在民主党控制的参议院遭到掣肘。但自民、民主两党在这一问题上并无实质性的分歧，只是把围绕反恐、宪法的争论作为政治斗争的工具。目前，印度洋上的任务已经恢复。从总体上看，派遣自卫队支援美国反恐，构成了日本安全战略不可或缺的一环。未来自卫队的海外派遣将可能因为永久法的制定，变得更加积极主动。

2008年1月24日，日本海上自卫队“村雨”号护卫舰从横须贺海军基地出发驶向印度洋。25日，“近江”号补给舰也驶离佐世保海军基地，计划在赴印度洋的途中和“村雨”号会合。至此，自卫队中断了两个多月的印度洋任务得以恢复。

“9·11”事件后，日本国会迅速通过了反恐特别措施法，政府依据该法于2001年11月向印度洋派遣了海上自卫队。在起初的一年半时间里，自卫队的任务是为参加阿富汗战争的美英舰艇提供燃料补给，从2003年5月美国宣布反恐作战结束起，活动的主要内容转向支援针对恐怖主义的海上拦截活动。由于阿富汗的局面未有改观，日本国会不得不在2003年、2005年和2006年三次延长反恐特别措施法，使自卫队能够继续执行印度洋上的任务。

然而，2007年7月，执政的自民党在参议院选举中惨败，将参议院的控制权拱手让给了最大的在野党民主党，造成朝野两党各执众参两院牛耳的所谓“拧劲国会”。由于民主党反对，国会不可能再次延长反恐特别措施法。无奈之下，自民党抛出新的反恐法案，但未能及时通过。随着2007年11月1日旧法到期，海上自卫队不得不从印度洋撤回。

围绕新法案的攻防成为国会斗争的焦点。在国会会期两度延长之后，自民党以诉诸众议院三分之二多数再次表决的方式，最终通过了被参议院否决的反恐新

法,恢复了自卫队的印度洋任务。面对一波三折的日本政局,人们不禁要问:日本国内政治的变化究竟给自卫队的海外派遣带来了怎样的变数?对转型中的日本安全战略来说,这次的危机究竟是挫折还是机遇?

一、政局的动荡与反恐法案的沉浮

参议院选举的大败使自民党从一开始就处于劣势。尽管早已预见到反恐法案会在9月开始的第168届国会上遭遇难关,首相安倍晋三还是在参议院选举后拒绝辞职,似乎做好了斗争到底的准备。直到9月10日国会开幕当天,安倍还作了施政演说,摆出背水一战的架势。然而,两天后安倍便突然宣布辞职。临阵易帅,对身处逆境的自民党来说无异于雪上加霜。安倍辞职的公开理由是,民主党代表(即党首)小泽一郎拒绝与他举行党首会谈以达成妥协,这使印度洋上的反恐任务难以继续下去,安倍希望由新首相代替自己打开僵局。¹自民党于是不得不举行总裁选举,71岁的前官房长官福田康夫临危受命,出任日本第91任内阁总理大臣。

在反恐法案问题上,自民党本已制定了策略,即提出新的法案,把海上自卫队的活动严格限定于向他国舰船供油供水,以规避在野党和舆论的反对。然而,经历了上述动荡,自民党到10月17日才正式向国会提出反恐新法,这时离旧法到期已不到两周,加上民主党的决战姿态,新法无法及时通过,从印度洋撤兵遂成定局。

民主党最初的策略是拒绝自民党的事前协商请求,在国会发起正面进攻。民主党对政府的追究主要集中于两点,一是日本的供油被转用于伊拉克战争的问题,二是防卫省的一系列丑闻。民主党声称,接受过海上自卫队间接供油的美国小鹰号航空母舰曾在伊拉克战争前夕驶入波斯湾,从而把阿富汗战争和伊拉克战争联结到了一起。众所周知,阿富汗战争的名义是“反恐”,曾得到国际社会的广泛支持,但各国对伊拉克战争的态度却截然不同。尽管小泉内阁支持了伊拉克战争,并派出自卫队赴伊拉克参加战后重建,但日本国内的舆论是明确反对的。在这样的背景下,民主党的策略有效地把日本国民对伊拉克战争的反对变成了对整个反恐战争的质疑。

民主党的策略有效地把日本国民对伊拉克战争的反对变成了对整个反恐战争的质疑。

正当政府疲于寻找证据试图证明供油未被转用于伊拉克时,更致命的问题出现了。先是自卫队隐瞒供油量的事情被曝光,使“文官统制”(civilian control)的可信性遭到严重质疑;继而前防卫省事务次官(防卫官僚的最高职位)守屋武昌受贿的事实被一步步揭露出来,防卫省的腐败乃至整个国防利权的黑幕被暴露

¹ 安倍内阁总理大臣记者招待会,2007年9月12日,见日本首相官邸网站:<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/09/12press.html>。

在世人面前。自民党连遭打击，士气大挫，一度出现了与其被民主党穷追猛打、不如放弃反恐新法的消极论调。

然而，形势出现了戏剧性的变化。也许是看到了有利的时机，小泽一郎改变策略，同意与福田康夫举行党首会谈。11月2日，两人经过秘密谈判，一度达成了成立大联合政府的协议。但小泽的这次政治交易当晚就在民主党的干部会议上遭到否决。关于密谈的内容，双方事后各执一词，真相无从知晓，但可以明确的一点是，讨论大联合政府的一个契机是双方一致认为，有必要制定自卫队海外派遣的永久法以取代现在的特别措施法。然而，当时民主党内部却无意讨论这一问题，而是认为应该乘胜追击，不可妥协，更不可做幕后交易。当时的舆论也确实反对两党组成大联合政府的。¹

出乎意料的是，两天后小泽一郎突然召开记者招待会，宣布辞去党首之职。在不到两个月的时间里就出现两大政党党首接连突然辞职的事态，日本政坛现出衰颓之势。更令民主党难堪的是，党内陷入群龙无首的局面，不得不挽留小泽；而小泽本人也作出妥协，同意放弃大联合计划，并决心要与自民党在下次大选中决一胜负。11月7日，小泽正式宣布撤回辞职申请。

对民主党来说，尽管在7月的参议院选举中大胜，但在自民党占绝对优势的众议院，要在下次选举中扭转乾坤需要使自己的议席数增加到现在的三倍，小泽

本人承认这一目标极难实现，因此选择与自民党联合执政。

**尽管辞职风波
以小泽留任平息，
但民主党的力不从
心和内部分歧暴露
无遗，在国民中的
信用也大打折扣了。**

但民主党内的绝大部分人、特别是地方党员却选择了通过选举取代自民党的激进路线，没想到小泽竟为此放弃党首之职。成分本来就很复杂的民主党，不仅难以找到担当大任之人，而且担心以“破坏者”著称的小泽很可能自率一帮人马另立新党，去和自民党联合。尽管辞职风波以小泽留任平息，但民主党的力不从心和内部分歧暴露无遗，在国民中的信用也大打折扣了。

此时，国会的会期（11月10日）已临近结束。但自民党转守为攻，将会期延长到12月15日，并于11月13日在众议院通过了新的反恐法案，送交参议院。而民主党方面则继续集中追究防卫次官的受贿问题，当财务大臣额贺福志郎也被指牵涉此事后，民主党更是决定优先查明防卫省丑闻，然后再讨论反恐新法。但自民党已下定决心，再度延长会期到2008年1月15日。²最后，民主党不得不在参议院否决了反恐新法，而自民党则在众议院以三分之二多数再次通过了这一法案。至此，围绕反恐法案的斗争告一段落。但是，由于新法期限仅一年，自卫队

1 [日]《朝日新闻》，2007年11月5日。

2 日本宪法第59条规定，众议院已经通过而参议院作出不同决议的法案，如经众议院出席议员三分之二的多数再次通过时，即成为法律。参议院接到已由众议院通过的法案后，除国会休会期间不计外，如在60天内不作出决议，众议院可以认为此项法案已被参议院否决。

的印度洋任务究竟能持续多久还是未知数。

二、以反恐之名行权力斗争之实

通过反恐特别措施法是自民党在2007年秋季国会的首要任务。民主党也确实自始至终围绕这一问题展开自己的国会对策。然而,从两党的攻防过程可以看出,双方的真实用意似乎都不在“反恐”本身。

如上文所述,民主党的策略是优先追究前防卫次官的受贿问题。由于这一问题涉及防卫省和自卫队的体制本身,不能说和自卫队的印度洋派遣毫无关系,但毕竟不是直接针对反恐法案。民主党的意图是,利用防卫省丑闻持续攻击自民党,尽可能拖延反恐法案在参议院的审议和表决,甚至拖到下一届国会,以迫使自民党在一筹莫展之下解散众议院,重新选举。面对自民党在众议院再次表决该法案的动向,民主党一度针锋相对,一边在参议院坚持不对法案进行表决,一边威胁说如果自民党在众议院再次通过该法,就会在参议院提出首相问责决议案,逼迫福田就范。但是,由于参议院的首相问责决议案不具有众议院不信任案那样的法律效力,不能直接迫使内阁总辞职或首相解散议会,这么做的得失难以预料,民主党最终还是保留了这一手段。¹另外,在野的共产党、社民党和国民新党在参议院也不支持拖延策略,迫使民主党不得不在国会结束前同意表决反恐新法。显然,民主党在国会的所作所为主要是为了陷自民党于绝境,以便夺取政权,并没有讨论反恐新法的意图。

民主党在国会的所作所为主要是为了陷自民党于绝境,以便夺取政权,并没有讨论反恐新法的意图。

不仅如此,从党首会谈和小泽辞职的风波中可以看出,小泽一郎本人也是醉翁之意不在酒。尽管党首会谈中提出大联合政府的契机是双方都赞成制定自卫队海外派遣的永久法,但小泽并没有提出民主党在这一问题上的主张。他明知党内分歧很大,却不着力统一党内认识,而是急于诉诸大联合政府的构想,这说明他其实并不真心想讨论永久法的问题。

这是否意味着反恐新法本身没有争论的必要呢?事实并非如此。自民党提出的反恐新法的最大问题在于,删除了旧法中需要国会承认的规定。自民党的公开解释是,新法与旧法不同,已经规定了把供油供水作为行动内容,国会如果通过新法就等同于承认了具体行动的实施,因而无需国会承认的程序。然而,其背后的真正考虑是,如果保留国会承认的规定,那么即便新法得以通过,民主党主导的参议院还是可以在国会承认这一环节上阻碍行动的实施,致使印度洋的任务实际上无法恢复。和立法不同的是,国会承认不存在众议院以三分之二多数再次通

1 不排除民主党根据舆论走向,在更有利的时机诉诸首相问责决议案的可能性。

过的法律规定。可见，自民党之所以制定出这样的反恐新法，完全是从国会中的现实力量对比出发，并没有对未来的反恐行动作长远的打算和深入的思考。

事实上，民主党确实也提出了针对自民党反恐新法的替代案。其主要内容是，派遣陆上自卫队赴阿富汗本土参加地方重建，但以民生支援为主，活动区域限定在达成停战协议或者确认不会造成平民伤害的地区。但是，这样的区域在阿富汗的现实中并不存在，人们自然会怀疑：民主党压根就没打算拟定具有现实可行性的替代案。¹民主党还一度声称替代案的提出要等到2008年春季的国会，其背后的考虑是，如果一开始就提出替代案，反而会成为自民党攻击的靶子，使自己由攻转守。所以，一直等到12月21日民主党才改变策略，向参议院提出了自己的反恐替代案。当时正值福田内阁的支持率因丢失的年金记录难以查证而骤降10个百分点，首次低于不支持率，²民主党选择这一时机匆忙提出替代案，其目的显然不在替代案本身，而在政局的争夺。

三、自民与民主：藕断丝连

反恐法案的意义绝不只在反恐本身，而是涉及日本自卫队海外派遣的未来走向，特别是关系到宪法与防卫政策的前景。从当前形势看，政争仍可能优先于反恐，但从两党的争夺中可以看出，制定自卫队海外派遣永久法的必要性已日益凸显，而各派政治力量、精英人士的态度也在这一过程中日渐分明。

现行宪法解释对自卫队海外活动的限制主要体现在两个方面，即禁止行使集体自卫权和禁止在海外行使武力。与此相关，目前日本国内围绕这一问题的分歧也主要集中于两点：一是出师之名是依据联合国决议，还是依据日美同盟；二是自卫队的活动是坚持非军事性，还是可以行使武力。从这两点出发，大致形成了四种立场：第一，以日美同盟为中心，但仅限于后勤支援；第二，以日美同盟为中心，且行使集体自卫权；第三，以联合国为中心，且可以按国际标准行使武力；第四，以联合国为中心，但只参加非军事的活动。

第一种观点实际上就是日本政府迄今采取的立场，即把支援美军作为自卫队海外派遣的首要目的，但不诉诸集体自卫权的行使。这意味着即便美国在没有联合国授权的情况下发动战争，日本也会支援美军，但支援仅限于后勤补给。为此，日本政府在2001年制定的反恐特别措施法和2003年制定的伊拉克重建支援特别措施法中，都使用了“非战斗区域”的概念，把活动的主要内容限制在供油供水、民生支援等领域，认为这不构成武力行使。同时，为了避开集体自卫权问题，日本政府还在公开场合竭力否认这两次派遣的目的是对美支援，而是分别以

1 [日]《每日新闻》，2008年1月9日社论。

2 当时各大媒体舆论调查的内阁支持率分别是：共同社35.3%，日本经济新闻社43%，朝日新闻社31%，都显示出支持率跌落到不支持率之下。见《朝日新闻》，2007年12月20日。

“反恐”和“人道主义”为理由，强调行动的正当性。

需要指出的是，上述立场虽然表面上避开了围绕宪法的争论，但实际上已经突破了现有的法律框架。因为现有的国际和平合作法以联合国决议为前提，而基于日美同盟的周边事态法也以日本“周边”的“后方区域”为范围（尽管是模糊的）。向印度洋和伊拉克派遣自卫队，不仅突破了联合国的框架，而且在地理上远远超出了日本的周边。这对宪法第九条已经构成了严重的挑战，为主张修宪的势力提供了新的理由。这样的政策实际上走的是一条渐进的、先求实后正名的“普通国家化”的道路。

向印度洋和伊拉克派遣自卫队，不仅突破了联合国的框架，而且在地理上远远超出了日本的周边。

第二种观点认为政府的上述政策步伐太慢，不能满足日美同盟和日本安全战略的需要。因此，主张允许实施集体自卫权，以便使自卫队舰艇能够在美舰受到攻击时实施支援；同时放宽武器使用的限制，以便使自卫队能够参加维持治安等迄今尚未参加的活动。

在小泉和安倍执政时期，这一派观点的势头颇为强劲。曾在小泉内阁任首相辅佐官、负责伊拉克事务的冈本行夫就声称，小泉明确站在美国一边，已使日本一跃成为第一流的盟国。¹另一个国际问题学者森本敏也指出，向印度洋派遣自卫队已经超越了现有的法律界限，所以应该做好修宪或更改宪法解释的准备。²安倍内阁时期成立的安保法制恳谈会³集中地反映了这种观点。该恳谈会的主流意见是更改宪法解释，明确行使集体自卫权，以便支援受到攻击的美舰，同时按照国际标准，允许对他国部队实施“赶赴”救援，并允许自卫队在任务受到妨害时使用武力加以排除。安倍的辞职使恳谈会的活动一时陷入停滞，即便将来恳谈会向福田内阁提出报告，福田是否采纳也是很大的疑问。但恳谈会的委员大多是有影响力的学者和前外交官，他们个人的意见以及未来的报告仍可能对舆论产生不可忽视的影响。

第三种观点虽然认为应当放宽自卫队使用武器的限制，甚至允许“行使武力”，但坚持自卫队海外派遣必须在联合国的框架之内。在这一派观点看来，日本在自卫队派遣问题上应该完全实现“普通国家化”，也就是说，只要有联合国决议的授权，自卫队就可以在活动内容、武器使用等方面采取与其他国家部队相同的标准，包括“行使武力”。

小泽一郎是持这种观点的代表人物。早在2007年10月9日发行的《世界》杂志上，他就撰文提出了自己的反恐构想，即撤回印度洋上的海上自卫队，转派

1 [日]冈本行夫：“从印度洋经尼罗河走向伊拉克的重建支援”，载《外交论坛》，2003年7月，第15页。

2 [日]森本敏：“排除‘联合国主导’的幻想”，载《中央公论》，2004年6月，第72—79页。

3 全称是“重新构筑安全保障的法律基础的恳谈会”，关于该恳谈会，见日本首相官邸网站：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/index.html>。

陆上自卫队参加阿富汗境内的国际治安支援部队 (ISAF)¹。在他看来,前一项活动没有得到联合国的明确授权,而且美国发动战争是出于遭受恐怖主义袭击后的自卫,所以日本派兵援助就构成了集体自卫权的行使,因而是违宪的;而后一项活动则是基于联合国的决议,是符合宪法的。他对宪法的解释是,第九条虽然禁止把武力行使作为解决国际争端的手段,但参加以联合国为中心的活动不属于这一范围。因此,如果是积极参加联合国的行动,那么即便包括武力行使,也不与宪法有任何抵触。²

小泽提出这一构想,是为了把反恐从以美国为中心转变为以联合国为中心,借此攻击自民党追随美国的政策。然而此论一出,就广受批驳。由于小泽对宪法的解释与迄今的政府解释有明显出入,即便民主党取代自民党上台也很难对政府长期形成的宪法解释作如此大的改动,所以其可行性值得怀疑。不要说自民党,连民主党内部都不能接受这样的观点。³当然,也有像民主党副干事长岛昭久那样的人支持小泽,认为可以为此更改宪法解释甚至修宪。日本前驻联合国副代表、国际政治学者北冈伸一也在这一点上认同小泽的观点。⁴

持第四种观点的人既反对没有联合国授权的对美支援,也反对行使武力,一定程度上秉承了宪法和平主义的原则。在这一立场看来,以联合国为中心体现了宪法的精神,必须成为指导日本外交和安全政策的原则。同时,日本作为和平国家的形象不仅在国内深入人心,而且得到国际社会的认可,所以应该维护这一外交资源,没有必要和其他国家一样在军事上做出所谓的“国际贡献”。

民主党提出的反恐替代案至少在理念上反映了这种观点。该案主张促成阿富汗政府与反政府势力的和解,在双方达成停火协议后,派遣自卫队参加农业、医疗、生活物资运送和配发等人道主义重建方面的任务。替代案没有纳入小泽一郎提出的参加国际治安支援部队的构想,表面上的理由是这一行动缺乏效果,实际上还是担心触及武力行使的宪法问题。民主党还提出,如果有联合国安理会新决议的授权,那么就可以认可印度洋上的供油活动。可见,联合国决议、不行使武力这两个条件仍是目前民主党内的主流意见。然而,民主党副代表前原诚司却明确反对,认为替代案既脱离阿富汗的现实,也缺乏对美合作的观点。⁵

尽管上述观点之间确实存在重要的分歧,但不难看出,自民党和民主党的立场并不是非此即彼、不可调和的。这也是为什么制定永久法能够成为两党大联合谈判的契机。民主党对自卫队的印度洋任务并不是完全反对,只是强调联合国授

1 International Security Assistance Force, 2001年12月经联合国安理会决议设立的国际部队,由北约指挥,负责支援阿富汗境内的治安维持活动。

2 [日]小泽一郎:“现在正应确立国际安全保障的原则”,《世界》,2007年11月,第149—150页。

3 《每日新闻》2007年10月18日。

4 [日]北冈伸一:“小泽安保、宪法论与‘分裂政治’的走向”,《中央公论》,2007年12月,第95页。

5 [日]《读卖新闻》,2007年11月8日。

权的必要性,但事实上,不管有没有联合国的正式决议,日本参加的反恐战争只能是美国主导的。小泽一郎的目的也绝不是否定对美合作本身,他自己公开强调联合国中心主义和日美同盟完全不矛盾。¹之所以拿违宪来攻击自民党,显然还是出于政治斗争的需要。在自民党方面,对小泽提出的参加阿富汗治安支援部队的构想,起初以行使武力为由指其“违宪”,后来又改变立场称其“合宪”。理由是,只要“没有发生与国家或相当于国家的组织的交战”,就属于“非战斗区域”,不构成武力行使。可见,不论在民主党方面,还是在自民党方面,“违宪”都只是攻击对方的借口而已。宪法在表面上还是争论的焦点,但实际上已经沦为可资利用的政争工具。自民党和民主党都赞成扩大自卫队的海外活动,都不把“护宪”作为目的。

宪法在表面上还是争论的焦点,但实际上已经沦为可资利用的政争工具。

无怪乎有人把这次的自民、民主之争比作当年自民党内部的“角福战争”。²因为在民主党方面,党首小泽一郎、国会对策委员长山冈贤次、干事长鸠山由纪夫都出自自民党内的原田中派;而在自民党方面,最近四位首相所属町村派的前身就是福田派,福田康夫夫人又是福田赳夫之子。这形象地说明了当前两党之争的实质在权势,而不在政策,更不在宪法。

四、自卫队海外派遣:走向永久法

对日本的安全战略来说,自卫队的印度洋派遣不是单个的案例,而是牵一发而动全身。《读卖新闻》这样总结从印度洋撤退的后果:第一,自卫队十几年来积累的国际信用将受到损害,日本在外交上的发言权将会下降;第二,在朝鲜的核问题和绑架问题上,日美同盟的作用会受到影响;第三,八国集团中除俄罗斯外都参与了阿富汗的反恐行动,日本中途退出会使自己孤立于西方发达国家;第四,日本也是“9·11”事件的受害国,将来也有遭受恐怖袭击的可能;第五,海上自卫队在印度洋海域的存在,对保护日本的海上交通线至关重要。³不管上述论断在多大程度上符合实际,至少可以看出,对日本来说,印度洋上的反恐行动已经不是什么“特别措施”,而是长久的任务,是安全战略中不可或缺的一环。

“9·11”事件改变了美国对“同盟”的定义。对美国来说,同盟的主要任务从保卫盟友变成了保卫自身。在这种情况下,美国希望日本在全球范围的反恐斗争中分担风险,对

对日本来说,印度洋上的反恐行动已经不是什么“特别措施”,而是长久的任务,是安全战略中不可或缺的一环。

1 小泽一郎:“现在正应确立国际安全保障的原则”,第148页。

2 “角福战争”指20世纪七八十年代自民党内的激烈斗争,斗争双方是以田中角荣为首的田中派和以福田赳夫为首的福田派,其他派阀也卷入其中。

3 《读卖新闻》,2007年11月2日社论。

同盟的“互惠性”要求明显上升。¹对日本来说,这种要求既是挑战也是机遇,以反恐的名义向海外派遣自卫队,既可以巩固和强化日美同盟,又可以扩大所谓的“国际贡献”,提升自己在国际安全事务中的发言权,这和其冷战结束以来一直追求的成为“普通国家”和“政治大国”的战略是一致的。有学者认为,印度洋和伊拉克的自卫队派遣意味着日本已经行使了“事实上的集体自卫权”(de facto collective self-defense)。²

实际上,进入21世纪以来,日本安全战略的转型已初露端倪。除反恐特别措施法和伊拉克特别措施法外,从2003年“有事法制”的确立,到2004年第三次《防卫计划大纲》的通过,再到2005年自民党《新宪法草案》的公布,直到公开主张修宪的安倍晋三上台,将防卫厅升格为防卫省,又将自卫队参加国际安全活动从原来的“附属业务”上升为“本来任务”,最终通过旨在修宪的国民投票法,日本安全战略的转型已经涉及了政治、法律、军备等安全保障体制的各个方面。这意味着未来日本向海外派遣自卫队将变得更加积极主动。安倍内阁的垮台和自卫队印度洋任务的一时中断,都只是这一战略转型的暂时受挫,总的方向并没有发生根本的改变。

支援美国反恐,从短期看有助于换取美国在对朝政策上更多地考虑日本的利益;从长期看,则是应对中国崛起的战略选择。

在日本的战略思维中,朝鲜是近忧,中国是远虑。支援美国反恐,从短期看有助于换取美国在对朝政策上更多地考虑日本的利益;从长期看,则是应对中国崛起的战略选择,因为竞争、警惕、防范将始终是日本对华战略的心理底色。³所以说,制定自卫队海外派遣的永久法,对于进一步完善日本安全保障体制是必不可少的。

事实上,制定永久法已经被提上了日本政府的议事日程。福田康夫在任官房长官时就曾强调制定永久法的必要性。2002年,官房长官的咨询机构“国际和平合作恳谈会”提出了制定永久法的建议。2003年,内阁官房就成立了研讨永久法的工作组。2008年1月11日反恐新法通过后,日本政府就着手制定永久法。2月13日,自民党设立了由内阁、国防、外交三部会组成的“关于国际和平合作一般法的联合部会”,计划在本届国会内提出法案。

关于永久法的内容,自民党防卫政策研讨小委员会于2006年6月提出的永久法草案要点可能成为讨论的基础。该草案要点主张:一、放宽对武器使用的限制;二、即便没有联合国决议或国际组织请求,也可以派遣自卫队;三、活动扩

1 Gerald Curtis, "The US in East Asia: Not Architecture, But Action," *Global Asia*, Vol. 2, No. 2, fall 2007, pp. 45-46.

2 Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2007, p. 94.

3 日本PHP研究所:《政策建议:日本的对华综合战略》,见PHP研究所网站:http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/policy/post_27.php.

大到迄今没有实施的治安维持任务。¹由于放宽武器使用的限制会触及宪法禁止的海外武力行使,扩大任务又会增加自卫队的危险,而如何定位联合国更是一个敏感的问题,所以自民党内部对草案要点也有不同的意见。²

在联合执政的公明党方面,以前一直主张个别应对,不依赖永久法的制定,但面对自民、民主两党都积极推动的局面,不得不从慎重论转向积极论。2008年1月22日,公明党召开外交安保调查会和内阁部会的联合会议,开始讨论永久法。但是,由于该党支持团体创价学会坚持慎重论,所以公明党仍然为讨论设定了三项前提,即必须在宪法框架内,通过国会参与确保文官统制以及限制武器使用。

民主党虽然强调制定永久法的必要性,但如上文所述,在具体内容上存在严重的分歧。原因在于该党由多个政党合并而成,成分复杂,既有以原社会党成员为代表的左派力量,又有以自由党为代表的右派力量。在自卫队的海外派遣问题上,既有小泽一郎那样的普通国家论者,也有前原诚司那样的日美同盟论者,还有一部分联合国中心及和平国家论者。所以,民主党要形成统一意见颇有难度,如果强行做出决定,可能会有分裂的危险。

从舆论调查看,哪一种意见都没有获得超过半数的支持。在自卫队中断印度洋任务前(10月13、14日),赞成继续供油活动的有39%,反对的有44%,赞成反恐新法的有28%,反对的有48%。在中断任务后(11月3、4日),赞成恢复供油活动的有43%,反对的有41%,赞成反恐新法的有35%,反对的有43%。³这说明,尽管日本国民对供油活动和反恐新法的理解略有上升,但还远没有形成共识,对反恐新法更是反对者明显居多。舆论的这种分裂状态可能使各党派都不得不采取谨慎的对策。

但总的来说,自卫队反恐的方向将从“特别措施”走向“正常任务”,自卫队的海外派遣也会从非军事活动走向有限的军事活动。未来永久法讨论的焦点可能是,如何放宽武器使用的限制,是否参加治安维持活动,以及是否以联合国决议或国际组织请求为前提。其中,联合国的问题很可能面临最大的难关。对日本来说,如果坚持以联合国决议等为前提,那么显然不能满足美国的要求,而且现实中的多国部队可能更多地是美国主导,而非联合国主导;如果不以联合国决议等为前提,那么永久法很可能被指责为一项仅仅为了对美支援的法律,从而遭到其他政党以及舆论的质疑。值得注意的是,在这一点上,“中国问题”再次显露。日本国内有评论指出,当朝鲜半岛、台湾近海发生不测时,联合国安理

自卫队反恐的方向将从“特别措施”走向“正常任务”,自卫队的海外派遣也会从非军事活动走向有限的军事活动。

1 《朝日新闻》,2006年6月14日。

2 《朝日新闻》,2007年11月2日。

3 《朝日新闻》,2007年11月5日。

会可能因为中国、俄罗斯行使否决权而无法作出决议，或者从广义上说，当有安理会常任理事国与日本利益相左时，可能会反对自卫队的派遣，因此自卫队的海外派遣必须由日本的国家利益决定，而不是以联合国决议为前提。¹脱离了联合国的框架，自卫队的海外派遣会不会走上歧途？把对宪法原则的突破运用到东亚，会不会引起邻国的担忧？这都将成为日本的安全战略能否长久有效的试金石。

（作者单位：北京大学国际关系学院）

¹ 自民党永久法草案的主要责任人、防卫大臣石破茂以及民主党副代表前原诚司都持这一观点，见[日]《世界周报》，2007年3月20日，第15页；《每日新闻》2007年12月6日。