安倍政权的安保政策及其困局

刘 华

内容提要：安倍晋三政权正在推动日本安保政策的全面转变。安倍政权上台短短数月来，在安保领域提出修宪、建立国防军、建立国家安全保障会议等诸多政策目标，并已开始落实其中若干内容，如增加军费，着手修改《防卫计划大纲》等。与此前日本政府相比，安倍政权的安保政策体现出更强的积极性、外向性和攻击性，在更多的资源投入下，日本军力建设也将一反过去的收缩局面。不过，安倍政权的安保政策，仍将面临财政和国内政治的基本限制，如其将中国设定为对抗目标，还将面临军事上诸多“力不从心”的困局。此外，安倍政权的安保政策还使中日两国在钓鱼岛及东海方面存在摩擦风险，中国须对此有所准备。

关键词：日本政治　东亚安全　中日关系

2012年12月，安倍晋三率领的自民党在日本众议院选举中获胜并组建政权。安倍晋三一向关注安保问题，在自民党当前高层及现内阁中，也有一批对安保问题感兴趣的“防卫族”或强硬派人士。例如，自民党干事长石破茂就是当今日本政界少有的军事专家，也是“防卫族”议员的代表人物。

安倍政权建立后，在安保领域动作频繁，除增加军费外，还着手全面修改《防卫计划大纲》，寻求解禁集体自卫权，并通过建立“国家安全保障会议”等机构加强安保体制。安倍政权将修宪作为现实目标，希望修改现行和平宪法，建立国防军，并在宪法中新增可使首相及内阁拥有高度集中和专断权力的“紧急事态”条款。此外，安倍政权对于“拥核”问题也态度暧昧。如果安倍政权的政策

刘华　新华社《参考消息》报社编辑、记者，曾任新华社东京分社记者，主要研究方向为日本军事及安全问题。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

目标得以实现，日本的安保政策、体制及能力将发生重大变化。

但是，在加强安保及军事实力方面，安倍政权也面临根本限制：在财政上，日本政府财政困难不断加剧，债务危机已具有现实性，财政空间缺乏余地，难以为安保军事部门大幅增加投资；在国内政治上，安倍政权不仅面临政策上的反对者，更面临利益上的反对者，如中央政府的各个部门，以及要求获得更多资源的地方政府等；在国际方面，虽然有东南亚国家愿与日本加强安保合作，但其能够发挥的“牵制”作用有限。更重要的是，由于美国的政策调整和财政等现实困难，日本在美日同盟内分担的职责还将进一步增加，而可依赖的美国资源则将越来越少。

在具体的军事问题上，安倍政权如果将中国设为对手，还将面临诸多困局，例如，如何弥补美军从冲绳部分撤走后带来的“空白”？如何解决可能发生战争后的本土防御问题？以及如何面对中国技术和产业进步带来的风险等。

对于今天的日本而言，从长远利益而计，与中国对抗并不明智。但从现实来看，安倍政权的安保及军事调整，必将影响到中日关系走向，甚至会在钓鱼岛及东海问题上形成现实的摩擦和冲突风险。中国须对此有所准备。

一、安保领域动作频繁、目标众多

早在2012年12月大选之前，自民党就在竞选纲领中提出了众多安保领域的政策目标。安倍政权上台以来短短数月，不仅迅速落实了其中增加军费等政策，还开始推动实现其他诸多议题。总体而言，安倍政权的安保政策特点是：资源投入从过去民主党的“收缩”改为“扩张”甚至是“大幅扩张”；政策的攻击性、外向性和涉华针对性更强；更加注重从法律、体制等方面对日本的安保现状进行大幅度改革，并加强政权中枢对安保事务的指挥和控制；更加依赖于美日同盟。

具体来说，安倍政权在安保领域的主要动向包括：

（一）全面修改《防卫计划大纲》

《防卫计划大纲》（下称《大纲》）是日本军力建设的中长期基本规划，现行《大纲》及相应的《中期防卫力量整备计划》系民主党政权2010年末通过的。安倍政权上台后，于2013年1月下旬宣布冻结现行《大纲》，并正在制定新的《大纲》，预计于2013年内公布。[1]

与现行《大纲》相比，自民党作为执政党提出的新《大纲》建议案的主要内

1 日本《产经新闻》2013年1月26日报道「对中脅威、即応力を強化　新防衛大綱、年内に策定」，电子版载《产经新闻》网站：http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130126/plc13012610440007-n1.htm，本文各引用网站链接的最后验证登录时间均为2013年5月1日，下同。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

容是：[1]

取消现《大纲》关于削减自卫队预算、员额和装备的内容，转而要求“大幅扩充自卫队人员、装备、预算”，并“确保中长期财源”；在现《大纲》的“动态防卫力”概念基础上提出“机动动态防卫力”，要求进一步加强自卫队机动作战能力和运输能力；加强应对游击战和恐怖袭击能力，允许自卫队警卫核电站；加强航天领域的安保应用；加强军工研制和生产；加强岛屿防卫态势，赋予部分部队陆战队功能等。

在国际领域，自民党建议案要求深化日美安保机制，修改日美防卫合作指针，在“日美适当分工下”拥有攻击敌方基地能力，并通过联合侦察监视、联合演习和指挥控制功能合作等方式，实现从平时到紧急事态的“无缝合作”。建议案还要求加强安保及军事领域的国际合作和国际“贡献”：如扩充吉布提基地功能，加强与澳大利亚、韩国、印度和东盟国家的“战略性安保合作”。

（二）在财政上，扭转日本军费连年下降势头，开始增加军费

自2002财年以来，日本军费呈逐年小幅下降趋势。2002财年，日本防卫费为49392亿日元，至2012财年已降至46453亿日元。[2] 在民主党政权下台前，其制定的2013财年军费预算草案计划比前一年削减600亿日元。但安倍政权上台后，一方面在尚未结束的2012财年中追加了2000余亿日元军费，另一方面将2013财年预算案中的军费额度将原有的“削减600亿日元”改为“增加400亿日元”，两项动作合计增加军费已达3000余亿日元军费（约合人民币200亿元）。他还在多个场合表示今后将进一步增加军费及海上保安厅预算。

（三）在体制上，论证建立“国家安全保障会议”

“国家安全保障会议”（Japan National Security Council，JNSC）是安倍晋三前次担任首相时就已考虑建立的机构，意在加强首相官邸的核心中枢职能，加强首相对外交、安保、情报等部门的统筹指挥。但是，当时因安倍很快辞去首相职务、继任首相福田康夫在此问题上态度相异等原因，这一机构的组建事宜被搁置至今。

此次安倍政权上台后不久，发生了日本人在阿尔及利亚遭绑架和杀害事件。以此为契机，安倍重新推动此事，启动“有关创设国家安全保障会议的专家会

---

1 目前，新的《防卫计划大纲》仍在制定之中，但自民党已作为执政党提出了对新《大纲》的正式建议，防卫省将根据这一建议案制定新《大纲》。其要点参见日本《产经新闻》2013年4月23日报道「新防衛大綱策定への自民党提言要旨」，电子版载《产经新闻》网站：http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130423/plc13042308150009-n1.htm，最后登录时间2013年5月1日。

2 数字来源为日本防卫省2011年度及2012年度《防卫白皮书》。日本防卫省官方网站可查阅防卫白皮书电子版，参见：http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

议”。该会议自2013年2月15日举行首次会议。在关于创立这一会议的文件（经安倍晋三批准）[1] 中指出：“在我国周边安全保障环境进一步严峻之际，有必要举内阁之力加强外交和安全保障体制。在意识到这一问题的情况下，为创设作为外交和安全保障政策司令塔的国家安全保障会议，并研究其应有状态，特组建这一会议。”

安倍晋三在3月29日参加该会议第三次活动的致辞中表示：“国家安全保障会议将成为我国外交和安全保障政策的指挥塔，为了做出妥当的政策判断，我们必须基于更多的高质量情报进行讨论。”“为此，国家安全保障会议需要及时向情报部门提出政策判断所需的情报需求，并总括整理情报及其分析结果，以贡献于内阁总理大臣的政策判断。”[2]

未来“国家安全保障会议”成立后，将成为类似于美国国安会的机构，在最高决策层之下担任外交和安保事务的协调统筹、调度指挥工作。

目前，日本有内阁安全保障会议机制，在情报方面有内阁情报调查室统筹情报分析和上报工作。[3] 但是，自民党内要求成立“国家安全保障会议”的人士认为，现行的“内阁保障会议”已经形式化，但从现有情况看，未来“国家安全保障会议”成立后，将成为类似于美国国安会的机构，在最高决策层之下担任外交和安保事务的协调统筹、调度指挥工作，并承担情报综合、分析及提出需求职能。

（四）在法律上，寻求解禁集体自卫权，制定《国家安全保障基本法》

目前，日本政府对“集体自卫权”的法律解释是：根据国际法，日本拥有集体自卫权，但这一集体自卫权超过了宪法中“防卫所需最低限度”的标准，因此宪法不允许日本行使集体自卫权。[4] 安倍晋三上台之前就表示要通过修改政府法律解释的方式解禁集体自卫权，这样可避免复杂的国会立法过程。但是，由于自民党为首的执政联盟已经掌握国会众议院三分之二以上席位，能够独立推动宪法之外的普通法律立法，因此解禁集体自卫权也可能将通过制定《国家安全保障基本法》的方式得以实现。

在执政之前，自民党已经于2012年7月公布了其制定的《国家安全保障基本法》草案。[5] 该草案第十条专门规定了行使集体自卫权的内容。草案还提到将制定《集体自卫事态法》（暂定名）以及在《自卫队法》中加入“集体自卫出动”条款，以具体确定行使集体自卫权时如何使用武器等细节。

---

1 载日本首相官邸官方网站：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai1/siryou1.pdf。

2 载日本首相官邸官方网站：http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201303/29ka_yusiki.html。

3 日本情报机构的现行体制参见小林良树《インテリジェンスの基礎理論》，第45—49页，立花书房，2011年3月版。

4 武田康裕、神谷万丈：《安全保障学入門》，第352页，亚纪书房，2009年6月版。

5 载自民党官方网站：http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/117613.html。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（五）在外交上，加强国际安保合作，重视发挥其他国家和地区的对华“牵制”作用

安倍晋三担任首相后，重视在安保领域的对外合作，特别是发挥中国周边国家及地区的对华“牵制”作用，体现出明显的“攻势”色彩。上任伊始，就出访越南、泰国和印度尼西亚，强调与东南亚国家拥有“共同价值观”，后又访问蒙古、俄罗斯，并由副首相麻生太郎出访缅甸、外相岸田文雄出访菲律宾。2013年2月，日本与菲律宾在马尼拉举行“海洋对话”，双方外交、防务、海上安全部门人士参加对话，并讨论了日本向菲律宾提供10艘巡逻船事宜。[1] 5月，日本与越南将举行首次海洋安全对话，双方将讨论海洋安全、涉华情报共享，以及日本向越南提供巡逻船等事宜。[2]

安倍还提出了“菱形安保圈”概念，亦即以日本、夏威夷、澳大利亚和印度为菱形的四角，将东南亚国家作为菱形的组成部分，形成所谓“安保圈”。这一概念带有鲜明的对抗中国意图，可以视为2008—2009年麻生太郎任首相时提出“自由与繁荣之弧”概念的新版本。

此外，虽然台湾是中国的一部分，但从日方的角度看，台湾与日本签署渔业协议一事，也有类似对华“牵制”作用。从目前看，这种建立“对华包围网”的做法还将延续下去。

（六）修宪与“紧急事态”条款

随着安倍政权支持率的巩固和日本国内气氛变化，日本修宪已经愈发具有现实性。在自民党的修宪草案[3]中，修改宪法第九条并建立“国防军”内容极为关键，这已无须赘言。但是，自民党修宪草案中还有一处值得注意的重要内容，那就是“紧急事态”条款。相对于现行宪法，自民党修宪草案专门增加了“紧急事态”一章，共2条8款900余字。其主要内容规定：“在发生针对我国的外来武力攻击、内乱等造成社会秩序混乱，或发生地震等大规模自然灾害及其他法律规定的紧急事态时，内阁总理大臣可依法经过内阁决议宣布启动紧急事态。”在宣布紧急事态后，“内阁可以制定与法律同等效力的政令，内阁总理大臣可进行必要的财政支出或其他措施，并对地方自治体首长做出必要指示”。“宣布紧急事态后，根据法律，任何人都必须服从国家和其他公务机关为采取措施保卫国民人身、生命和财产安全而发布的指示。”

---

1 日本《产经新闻》2013年4月29日报道。

2 共同社2013年4月14日报道：http://www.47news.jp/CN/201304/CN2013041301002075.html。

3 本文参考自民党修宪草案为该党2012年4月27日公布的《日本国憲法改正草案》，载自民党官方网站：http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

显然，修宪草案赋予了首相启动“紧急事态”的权力、在紧急事态下高度集中的专断权力，并要求个人在“紧急事态”下必须服从政府命令。这不仅涉及自由、法治等重要立国原则，也是安保领域法律基础的重大变化。

（七）“拥核”问题

在前述自民党提出的新《防卫计划大纲》建议案中，也有“调研核威慑战略”的内容。安倍晋三本人过去曾公开对“拥核”表示过积极态度，目前在“拥核”问题上态度暧昧，自民党现高层内也不乏“拥核”的支持者。

对于中国而言，必须注意到，在中日常规军事力量对比逐渐有利于中国之际，日本是否会选择以核武器弥补常规力量劣势？尽管日本国土面积狭小，人口、产业及财富集中，极不适于核战争。但鉴于日本具备相应的技术、财政实力，储备有大量核原料，拥有成熟的火箭型号，且国内一直存在支持发展核武器的势力，不排除日本部分决策者将核武器作为建立对华威慑的最终“王牌”。而且，日本常规力量的劣势越明显，“拥核”对于日本决策者而言就将越富于吸引力。

二、安保政策面临的财政困难与政治障碍

尽管安倍政权在安保领域有诸多宏大的规划和政策目标，但他要建设“强大日本”，从根本上加强日本的安保体制和军事力量，还必须克服严重的财政困难和各种政治障碍。

（一）财政困难

从财政情况看，日本并没有“扩军备战”的物质基础。目前，日本政府财政形势十分严峻。截至2012财年末，日本国债余额达到约709万亿日元，相当于政府年度税收的17倍，[1] 国债余额对国内生产总值比例达到214.1%，是主要发达国家中最高的。[2] 而且，日本国债余额还在以每年约40万亿元的速度增长。自2010年以来，日本政府预算中新增国债规模已经开始超过税收，“借钱”成为政府的最大财源。

在2012财年日本政府约90.33万亿日元的年度预算中，有24.3%用于国债的还本付息，29.2%用于社会保障，18.4%用于转移支付，仅有5.2%用于军费。可以看出，国债、社保和转移支付，才是日本政府最为主要的支出，且此三项均为

1 日本财务省「公債残高の累増」，http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/004.htm。

2 日本财务省「債務残高の国際比較（対ＧＤＰ比）」，http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/007.htm。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

刚性支出，今后均将继续增长。日本政府每年能够“做文章”的预算空间，仅占其全部预算额的不足30%。

而且，当前日本的“高龄少子化”问题正在不断加剧，特别是从2011年开始，战后婴儿潮出生人口（所谓“团块世代”）开始进入65岁以上年龄层。根据日本国立社会保障和人口问题研究所的统计计算，1960年，日本劳动年龄人口与老年人比例约为11.2，至2010年已降为约2.77，而2020年将降至约2.03，2025年将降至约1.84。[1] 这种人口结构将导致日本社会保障费用快速增长，养老负担日益沉重。在税收难以大幅增长的情况下，如欲维持社会保障水平，日本政府只能控制其他项目的支出。

安倍政权上台后，推行“安倍经济学”，采取“大胆的金融量化宽松”和大规模财政刺激计划，这势必进一步加剧日本政府的财政负担。日本出现债务危机的可能性，已经屡屡出现在学界和舆论的讨论中。在此情况下，日本军费增长的财政空间极为有限。

中国与日本是否会发生军备竞赛，是目前颇受关注的课题。如果说一个国家的行动受其“意图”和“能力”的影响，则无论日本决策层的“意图”如何，日本这一国家目前并无财政实力去进行一场大规模的军备竞赛，特别是与尚处于上升期、财政余力相对宽裕的大国进行军备竞赛。

日本这一国家目前并无财政实力去进行一场大规模的军备竞赛。

（二）国会政治与利益集团

在国会众议院，尽管自民党拥有过半数席位，且自民党与公明党执政联盟拥有超过三分之二席位，但在安保问题上，自民党尚不能随心所欲，例如，在集体自卫权和修宪问题上，公明党一直态度谨慎。虽然日本维新会等政党支持解禁集体自卫权和修宪，但如果自民党抛开公明党，势必将引发新的政治动荡，这是安倍政权必须考虑的因素。

此外，在日本的国家政治中，相对于卫生医疗、交通建设和农林水产等利益集团，防卫部门长期处于相对弱势的地位。例如，在所谓的“族议员”中，相对于“厚生族”、“交通族”和“农林族”而言，“防卫族”人数较少，影响力相对较弱。又如，在中央政府预算分配中，厚生劳动省、国土交通省等部门也明显处于强势地位。在政府财政困难、预算总规模有限的情况下，如果政府投入过度倾向于安保领域，势必引发相应政治集团和行政部门的反弹。

1 劳动年龄人口标准为15—64岁，老年标准为65岁以上。参见日本国立社会保障和人口研究所「日本の将来推計人口」附表「推計結果」：http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/h1_1.html，「人口統計資料集」：http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2013.asp?chap=0。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（三）中央与地方关系

这对安保政策的限制主要体现在两个方面：

其一仍涉及到前述的财政问题。目前，日本不少地方势力试图参与国家政治，一些地方政府希望在财税体制中获得更大权力，并在争取更多的转移支付预算。例如，以大阪、名古屋等地方大城市圈为基础，出现了日本维新会、减税日本等拥有较强地方性的政党，且有其政治纲领。例如，在“道州制”方面，大阪方面希望成立“大阪都”，名古屋希望成立“中京都”，两者均希望整合周围行政区域；在税制方面，他们要求消费税增税等财源作为地税，并希望中央政府加大转移支付比例。这种局面这是日本国内“央地关系”和地区利益长期较量的表现。无论是财税制度向地方倾斜，还是转移支付的继续增加，其实都是在限制甚至削弱日本中央政府的财政动员能力。

第二则是“地方自治”与“国家意志”之间的对立。在此方面，除久拖不决并已严重影响美日关系的“普天间基地”问题外，近期的典型案例即为与那国岛驻军一事。与那国岛是日本距离中国最近的岛屿，距离台湾岛仅约110公里，距离钓鱼岛约150公里。2010年以来，日本陆上自卫队希望在这里部署沿岸监视部队，并编列了调研预算。防卫省甚至在2013财年军费中编入了62亿日元的驻军预算，计划至2016年正式建成相关设施并进驻部队。但是，与那国岛所属的与那国町向中央政府索要10亿日元的驻军费用，而防卫省仅能提供1.5亿日元，双方立场差距甚远。在几经谈判无果后，防卫省已中止这一计划，转而寻求将石垣岛作为备选地。这一“折腾反复”的过程已对自卫队加强在八重山群岛的侦察监视能力造成现实影响。

三、安倍政权面临的军事困局

在观察安倍政权安保政策调整时，有一个核心问题值得注意：如果安倍政权将中国定位为对抗的对象，那么在最关键的军事力量建设方面，日本将面临众多难以克服的问题，处处感到“力不从心”。这种困局从根本上源于“目标”与“实力”的不相称，源于中日之间甚至中美之间力量对比的变化，这是难以用政策和法律调整解决的。笔者试举例如下：

（一）驻日美军后移与“西南防卫”问题

按照现有驻日美军重组计划，驻冲绳美军将有近半数将后撤至关岛、夏威夷和美国本土。这将削弱其前沿部署力量，降低美军在东亚地区的常态遏制能力。

同时，驻冲绳的美国海军陆战队有双重职能，其一是应对朝鲜和台海情况，这是其主要职能；其二则是守卫冲绳，因为当潜在对手海上力量活动于第一岛链

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

内时，冲绳是最可能受到地面攻击的日本领土。因此，自卫队需加强西南防卫，填补美军撤走后留下的空白。但是，这其中却存在两难的选择。

按照美军“空海一体战”构想，在战争初期，美军在作战地域上将采取“守势”，以夺取“制信息权”，摧毁对方“反介入和区域拒止”的能力。由此，未来战争的战场很可能从第一岛链内拓展至第一与第二岛链之间，甚至可能至更广阔的范围，这无疑使日本受到的压力剧增，在未来可能战争中的风险急剧扩大。

日本自卫队过去部署在冲绳的兵力相对较少，除了战略重心不在这一方向外，也是因为当地有大批美军驻扎的缘故。2010年以前，这里主要的作战部队仅有陆上自卫队的第一混成团（约1800人），以及航空自卫队西南混成团的一个航空队（24架战斗机）。2010年，第一混成团升级为第15旅团（约2100人）。按照现行《防卫计划大纲》，那霸基地的战斗机数量将增加一倍。根据目前日本国内的讨论，这一地区今后还可能增加营级以下规模的地面战斗部队以及岸舰导弹部队等。

相对于过去而言，自卫队在冲绳的实力增幅明显，但相对于美军撤出的规模，自卫队的“增量”却很有限。可以肯定的是，自卫队能够填补少许美军撤出后的空白，但很难实现原有的威慑效果。更重要的是，假设美国所谓的“中国远程火力威胁”属实，则一旦发生战争，日本将很难在冲绳周围确保制海权和制空权（最起码战争前期将是如此），这将导致在冲绳的地面力量陷入孤立。

在第二次世界大战的冲绳战役中，由于日本海空力量已是强弩之末，只能以“特攻”配合战役进程，丧失制空权和制海权的驻冲绳陆军部队始终处于被动防御地位。事实证明，如果缺乏海空力量的配合，孤立的地面部队很难在冲绳进行长期有效的防御。因此，自卫队所谓的加强“西南防卫”方针存在难以解决的悖论：如果不加强西南方向力量，就可能会造成当地一定程度的空白；反之，又可能是向战时的孤立地域投入无谓的资源。

如果缺乏海空力量的配合，孤立的地面部队很难在冲绳进行长期有效的防御。

从这一角度看，虽然自卫队会继续强调“西南防卫”概念，但其在当地大批部署部队的可能性并不大。冲绳及先岛诸岛未来主要驻军将仍以方便机动的海空部队、小规模的侦察监视部队及有限的战斗部队为主，但这又会在很大程度上架空“西南防卫”概念。

（二）本土防御与地面力量建设问题

在美军力量逐渐后移的情况下，本土防御将成为日本面临的新问题。

这其中的原因之一是，与第一岛链不同，第二岛链实际上并不存在完整的“岛链”，它更多的是一个概念而非实际存在，美军很难依托第二岛链及时和全面地保卫日本。

第一岛链的主要部分由日本部分本土、琉球群岛和台湾岛组成。岛链本身拥有城市、人口、基础服务设施以及一定的战术纵深。更重要的是，经过数十年

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的建设，岛链拥有完善的基地体系和驻军条件。以琉球群岛为例，在北起奄美大岛，南至与那国岛的约800千米[1]距离内，除了冲绳本岛的庞大基地群外，还有20余个可转军用的民用机场，10余处可停靠千吨级以上船只的港口，多个如石垣岛、宫古岛这样面积超过100平方千米且有一定基础设施的有人岛，冲绳本岛及附属岛屿上还有数百万居民及相关产业设施。在琉球群岛两端不远，分别还有日本本土和中国台湾岛的基地群。

与第一岛链相比，第二岛链不仅缺乏基地体系，而且在地理上“有岛无链”。例如，从东京至关岛约2500千米，其间的主要基地只有硫磺岛一处。而从关岛至澳大利亚达尔文港之间约有3200千米，其间尚未建立基地配系。在所谓的第二岛链中，能够作为核心“支撑点”的基地，仅有关岛一处。美军显然不可能将几乎整个西太平洋的潜艇、航空兵和海军陆战队力量集结于这样的弹丸之地。一旦美军放弃第一岛链，其主要兵力驻屯地将大幅后撤至夏威夷甚至本土西海岸，而从檀香山到东京约6300千米，从加利福尼亚的圣迭戈基地至东京距离约为9000千米，从圣迭戈至关岛距离近1万千米。在现有技术条件下，这一巨大的地理空间必然给美军在西太平洋的行动带来相应困难。

因此，如果未来发生战争，日本在很大程度上需要“自助”完成本土防御，这将对日本地面力量建设提出更多任务和更高要求。

冷战结束后，陆上自卫队（下称“陆自”）总体处于精简收缩态势。目前，其主要作战兵力为9个师团、6个旅团及1个相当于加强旅级的“中央即应集团”，唯一的装甲师——第7师团部署于北海道。与美军的师不同，自卫队的师团编制较小，其架构是“师团—联队—中队”（约相当于“师—团—连”），即每师团的步兵部队约为2—4个联队，每个联队约有4—7个步兵连（自卫队称为“普通科中队”）。而旅团的编制更小，旅直属部队多为连级单位（如防空连、坦克连等）。其师团规模在8000人左右，旅团规模在3000—4000人。可以说，与世界主要陆军大国相比，陆自的装备较为精良，专业水平较高，但规模并不大。[2]

日本的地形复杂，国土的70%以上为山地或丘陵，特别是本州岛中央有山地纵贯，首都圈地区、名古屋地区和大阪－神户地区分别处于相互分离的几处濒海平原（或盆地）。九州和四国岛也被山地割裂为多个区域。这些区域之间的交通联系往往依赖于特定的几条陆地通道。在战时背景下，自卫队的陆路机动并不方便。陆自部队主要采取分区部署的形式，很难集中使用。

同时，日本很多地方道路受季节影响较大，例如在本州岛的大部分地区，如果部队要在冬季从太平洋沿岸摩托化行军至日本海沿岸（或反向机动），就会面

1 本文所述地点之间距离，均为使用Google地图工具测量而得。

2 本文内自卫队编制情况及车辆重量等数据参见日本朝云新闻社编辑局《防衛ハンドブック2013》(《防卫手册2013》)，朝云新闻社，2013年4月版。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

临极为复杂的冰雪路况，而且可选道路很少。为此，陆自的战略机动很大程度上需依赖海运，而这必须有充分的制空权和制海权保障，如果丧失了制空权、制海权，陆自在不同区域的部队也将成为分割在各地的孤立群体。

陆自“分区使用”的思想方法还在很大程度上体现于装备。例如：陆自的主战坦克在设计时并不考虑因铁路运输限制车宽的问题，无法铁路运输。因此，一旦战时海运被切断，其战略机动将受到诸多限制；陆自现役的90式坦克在设计时就以在北海道运用为背景，服役后则集中部署于北海道（其余地方仅装备有少量供教育训练和科研）。在北海道以外日本的本土，90式的车重则超过了相当比例桥梁的承重能力，这无疑限制了装甲部队在本土其他地区的使用。而今，在北海道之外的日本陆自装甲部队仍旧使用着1974年定型的74式主战坦克。陆自装备的最新型主战坦克10式车战斗全重降至44吨（90式为50吨），在很大程度上也是由于这一因素。

事实上，正是因为这种分区使用的现状，才催生了现行《防卫计划大纲》中的“动态防卫力”概念和前述自民党对新《防卫计划大纲》建议案的“机动动态防卫力”概念。但是，陆自的装备、训练和部署局面是多年来形成的，改变现状并非朝夕可就。

日本是岛国，但未来又是一个面临本土防御任务的岛国。对于自卫队而言，在资源总量一定的前提下，如果要保证陆自的投入，就难以大幅增加海空力量；如果大幅增加了海空力量投入，又势必挤占陆自原本应获得的资源。如果日本将对抗中国作为目标，则如何在军种之间分配资源，如何在军种内部针对不同需求分配资源？都将成为未来自卫队内部的重要问题。

（三）技术及装备发展带来的战略风险

虽然一两项装备并不能改变战争结果，但技术和装备的发展，必然会对战争结果造成重大影响。如果日本将中国作为对手，就将带来一个重大问题：对于中国而言，发展完整的军事技术和装备体系是综合国力发展、资源投入大幅增加后的自然结果，但对于日本而言，既无必要也无能力参与这种全面竞争。然而，中国的技术及装备进步会给日本带来诸多风险。日本如逐一应对这些风险，就必须大幅增加财政资源投入（这在日本现有国内环境下难度很大），但如果不应对这些风险，就可能面临战略上愈加被动的局面。

以弹道导弹技术的进步为例，美军所关注中国的“反介入”、“区域拒止”能力，在很大程度上以反舰弹道导弹等武器为代表，结合了陆、海、空、天传感器体系及导航定位系统，指挥通讯系统等。随着技术进步，其能力也会有质的提升，例如随着整体工业水平和技术水平的提高，弹道导弹的射程、精度、突防能力和制造成本等均有提高空间，且战术弹道导弹还可以与潜艇结合，拓展使用范围。仅以射程为例，如果反舰弹道导弹的射程达到3000千米，即可打击关岛附

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

近的目标；如果射程达到4000千米，则不仅打击范围可覆盖关岛以东及日本本土以东相当海域，还可以部署于陆地纵深，使导弹部队的隐蔽性、生存性大为提高。一旦此类武器投入使用，可能在相当程度上影响西太平洋地区的海战形态。相对于此，日本在导弹防御方面的预期进展有限，而发展对称装备则颇为耗时耗资。今后在此领域，日本将处于明显劣势。

又以空天装备为例，这是军事大国近年来发展较快的领域，但发展此类装备往往需要强大的国家意志和巨大的资源投入。空天装备在某些领域拥有常规装备难以比拟的优势，如快速精确的打击能力、远程和准实时的侦察能力、部署及执行任务的灵活性等，在其发展成熟投入使用后，同样可能在很大程度上改变战争形态和力量对比。但是，目前日本尚未开展这一领域的军用装备研制。

此外还有诸多技术和装备发展都会给日本带来更多压力，例如：

海基航空兵：尽管航母战斗群并非万能，但一至两支战斗群仍可能成为对日本重要的牵制力量；

两栖舰艇及配套装备技术：中国两栖战技术、装备的发展，以及两栖舰艇和其他装备规模的扩张，可能加大日本抗登陆作战的难度；

水雷战：由于日本的地理特点，水雷战很可能给日本造成严重困难，不仅会断绝其海外交通，还将对其国内运输造成严重困难。各式水雷载具的发展，将使日本未来的反水雷作战任务更为艰巨。

同时，中国常规潜艇的质量提升，地地弹道导弹和巡航导弹质量提升及成本下降，以及战略轰炸机的发展，都将产生类似效果。

四、安倍政权安保政策对中日关系影响

安倍政权上台以来，不仅在安保政策上极为积极，而且体现出明显的对华针对性，仅组建政权后不久，就先后主动设置了“中国飞机进入防空识别圈”、“火控雷达照射”等议题。这虽然有安倍访美之前的特定时间背景，但也是其长期立场的继续。

安倍晋三在对华政策上一直是强硬派的核心人物，其立场具有一贯性，并非临时“投机”转变。例如，除领土问题之外，他也是“疆独”、“藏独”等各类势力在日本的长期核心支持者。安倍内阁及自民党高层中的诸多强硬派和右倾人士既是安倍的支持者，也是安倍的鼓动者。从日本国内政局情况看，安倍政府的强硬态度还将持续，且不排除其继续主动制造事端的可能性。值得注意的是，安倍政府的决策不仅具有攻击型，还表现出明显的冒险性，典型案例即所谓研究对中国飞机“警告射击”一事，此事实际上加剧了东海上空发生“擦枪走火”事件的风险。

中国的决策过程有自身特点，可以确定的是，“外来刺激”是其中重要的变

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

量因素。特别是由于中日关系的特殊历史及现实，日本在安保、军事等方面的动作，极易引发中国的关注和敏感。安倍政权的安保政策调整，已经明显引发了中方的反应。这种中日之间的负面互动极易发展为“敌意螺旋”。如今，中日之间在领土问题上已经从“对立”发展为“对峙”，今后同样存在从“对峙”发展为“摩擦”甚至“冲突”的风险。

中日之间在领土问题上已经从“对立”发展为“对峙”，今后同样存在从“对峙”发展为“摩擦”甚至“冲突”的风险。

仅以钓鱼岛及东海局势为例，未来，不排除钓鱼岛及东海将频繁出现双方军事力量之间、军事力量与对方政府执法力量、双方政府执法力量之间，以及双方军政力量与民间船只的对峙与较量。这种对峙无疑充满着复杂和危险因素，并可能引发摩擦和冲突现实性。在这里，我们可以按照不同主体和事件性质，设想具体的可能局面：

1. 日方军用飞机对中国公务飞机和侦察机骚扰时，出现近距离接触或“警告射击”；

2. 由于双方一线飞机后可能有护航飞机，在发生第1种情况后，双方军机交火；

3. 日方执法船只与中国执法船只对峙时发生偶发碰撞；

4. 日方执法船只与中国执法船只对峙时发生偶发碰撞，并进而引发双方现场船只有组织的碰撞和使用非致命性武器（如高压水龙）；

5. 在发生第3和第4种情况后，由于双方执法船只出现损伤，双方军舰介入救援，并发生军舰对峙；

6. 在发生第5种情况后，双方前往现场的军舰之间发生碰撞甚至冲突；

7. 双方军政舰船追逐、驱赶和抓捕对方民用船只（如中国保钓船、中日双方渔船等）；

8. 在第7种情况下，双方军政舰船发生摩擦和冲突。

在此过程中，还必须考虑到美国干预因素，具体包括干预的时机、规模程度等因素，以及是采取“间接干预”还是“直接干预”手段？间接干预如：对日提供情报支援；对日提供后勤及装备支援；对日本提供电子战支援；对日提供指挥及决策咨询等。直接干预如：出动预警机指挥日方力量；出动飞机、潜艇和特种部队为日方搜集情报信息等。当然，级别最高同时门槛也是最高的，就是直接武力干预。

无论出现上述何种情况，对于双方而言都将是一场危机。如何管控不同的危机？如何利用不同的危机？如何避免危机升级甚至演变为战争？这都将是对决策者和咨询者的考验。

鉴于安倍政权的安保政策，对中方而言，至少应注意以下问题：

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（一）在钓鱼岛及东海问题上，加强执法力量及预案建设，做足应对各类可能性的准备

1. 行政执法力量。近期以来，中国正在调整海上行政执法力量的机构及职能。今后，为应对日本海上保安厅等机构的扩张，以海监为主的中国海上行政执法力量仍需进一步加强。同时，为使日方充分认识到一线对峙的风险，并使日方逐渐认清通过双边协商解决问题的必要性，有必要拥有加强维权一线施压力度的手段，如增加投入巡航的船只数量，提高船只活动频率，延长船只在巡航区域的单次活动时间等，为部分有条件的巡逻船配备直升机等。这些手段可择机使用或展示。

此外，考虑到日方有向岛上派遣政府执法人员的可能性，中方政府执法力量也应做好登岛人员、装备、训练和指挥等各项准备，特别是在登岛人员数量、对峙时间等方面做足准备。

2. 军事手段。鉴于日方若干主动升级事态的做法，以及军事力量对峙的现实性，中方必须认真考虑军事施压手段。例如：军机军舰的抵近活动，这需要考虑使用战斗机、轰炸机、侦察机等不同机型以及机型组合，使用不同类型军舰，选择何种航线，抵近至何种程度等因素。又如，针对特定海域的演习训练，参与力量可包括海军和空军，也可包括二炮部队。在论证此类手段时，应充分考虑威慑效果、可操作性和配套措施。同时，应注意准备军事力量长期对峙的局面。

3. 应对可能的摩擦及冲突。在此方面极为重要的是，中日关系具有特殊性，在摩擦中“吃亏”可能带来各种不利后果。为此，除应做好对峙现场的各种处置方案外，还应充分准备发生摩擦后的后续手段。如在首次摩擦中因准备不足或一线处置等因素处于劣势，应依靠事先准备的后续反制手段，在后续进程中扳回平衡。

（二）在军事建设方面，有针对性地推进准备

中日对立今后很可能升温，且蕴含极大不确定性。对于中方而言，可在进行长期建设的同时，有针对性地加强军事斗争准备，在装备和战法方面研究一批“短、平、快”项目，力争在最短的时间内，形成在特定场景、特定地域，针对特定对手的有效威慑。

（三）加强对日沟通与“发声”

中日双方都不愿看到发生意外冲突和摩擦。因此，中方可以考虑与日方建立防止意外冲突的某种机制。

更重要的是，中日对立不符合日本的根本利益和长远利益。因此，中国应注意对日本各个阶层的“发声”，让更多的日本决策者、研究者、企业家、媒体人士以及普通民众了解到真正的事实。这不仅能够为未来中日关系的转暖打下基

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

础，也可以在某种程度上限制日本保守和强硬势力的社会基础。

（四）加强对日研究

笔者在此还想顺便提及的是，在中日关系可能长期紧张的情况下，中国应更进一步重视对日研究工作。以安保问题为例，近年来，日本安保领域出版了大量的书籍、文献和资料，但中国国内对此的介绍和引进很不充分。这导致中国相当多对日本安保问题的研究往往停留在“日本媒体报道总汇”的层面。而当今媒体界，虚假或不准确的涉日新闻时有所见，其分辨又存在困难。此类新闻进入决策链条后，已经产生过一些误导结果。

中国相当多对日本安保问题的研究往往停留在“日本媒体报道总汇”的层面。

无论是长期学术研究，还是短期的实况研究，都是一国科学制定政策的基础。中国应当更重视对日研究工作，如加强对日本资料的引进、翻译、分析和评估，充实涉日研究机构，培养相关人员等，这必须有国家牵头才可能真正“有所作为”。

五、结语

自2009年至2011年，笔者在日本工作和生活了两年多时间，深切感受到日本社会面临的根本问题是人口、财政和产业问题，是发达国家如何解决“后工业化”社会深层次矛盾的问题，而非外部安全问题。日本的“季孙之忧”，同样是在“萧墙之内”。

对于日本而言，要抵消高龄少子化后果，扩大企业市场，实现经济长期稳定增长，最佳选择无疑是与中国等快速发展的新兴大国加强合作，实现双赢。但是，日本国内的保守派势力特别是某些高层决策者死守多年前形成的思维定式（其中也有利益因素），无视中日综合国力对比的变化、中美关系的变化以及世界格局的变化，仍将希望寄托在依托美日同盟对抗中国之上，最终只能陷入各种尴尬的决策困境之中。可以说，安倍政权在外交和安保领域制定的涉华目标与政策，与日本经济社会发展的需求是相悖的。

日本如果与中国对抗，必将面临一个长期的、充满不确定和不可控因素的过程，且随时可能面临严重后果。日本社会已经发展至较为富足和优裕的阶段，并不值得为与中国对抗放弃现有稳定局面和未来前景。但是，安倍晋三政权的安保政策，是日本国内政治及社会因素、历史与现实因素综合作用的结果，今后还将持续相当时间。日本民众与决策者要认清现实并付诸正确行动，也仍需要漫长时日。

对于中国而言，尽管“日本军国主义复活”的说法时见于媒体，但时代确实已经大不一样，中国今天有足够的实力应对日本安全政策的变化，但应当谨慎、稳重和智慧地使用这一实力。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net