

日本战后防卫政策的演变及走势

汪晓风 (复旦大学国际关系与公共事务学院博士生)

陈霞 (复旦大学国际关系与公共事务学院)

[内容提要]战后日本在有计划地发展自己的防卫力量的同时,也逐步背离“专守防卫”的原则,走上了一条政治军事大国化的道路。本文认为:和平宪法和日美安保法这两个内含矛盾的法律体系之间的张力形成了战后日本防卫政策演变的内在原动力;日本自身综合国力的增强为军事大国化奠定了坚实的物质基础;日本善于抓住有利的历史时机也是日本防卫政策得以转变的重要原因。在对日本战后的防卫政策作了上述思考的基础上,本文最后对日本防卫政策的今后走向作了一个展望。

[关键词]日本 防卫政策 结构性矛盾 走势

二战后日本防卫力量增长的同时,其防卫政策也在逐步背离最初的“专守防卫”原则,而经济的发展也带动了迈向军事大国的脚步。本文试图从日本防卫政策中存在的结构性矛盾入手,剖析日本防卫政策转变的远因和近因,在此基础上对日本今后的防卫走向进行审视,以求对战后日本防卫政策有一个整体性的思考与把握。

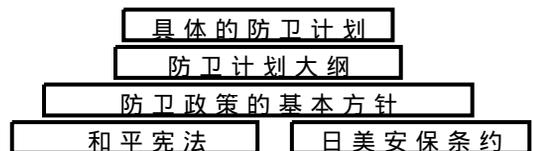
一、日本防卫政策中的结构性矛盾

战后日本新宪法第九条明确规定:“日本国民真诚希求基于正义与秩序的国际和平,永远放弃以国家主权发动的战争、以武力威胁或行使武力作为解决国际争端的手段。为达到前项目的,不保持陆海空军及其他战争力量,不承认国家的交战权。”该条款体现出的“和平主义”精神决定了日本的防卫必须是非军国主义的,且不以战争为目的,即使拥有防卫力量也是宪法所不允许的。

但是和平宪法自诞生以来,就一直遭遇着不被严格遵守、肆意扩大解释的命运。日本在战后不仅从无到有建立了陆海空三军自卫队,并且在“自卫队合宪论”下有计划地加强自卫队的质量建设,前后共四次的“防卫力量整备计划”以及从 1980 年开始的、每隔五年修订一次的“防卫力量整备中期业务计划”已经俨然将日本建成了一个事实上的军事大国。日本从 90 年代初通过《联合国维持和平行动法案》

到“9·11”事件”后实现了在联合国名义下或在所谓“战争时期”向海外派兵目标,日本自卫队跨出国门的实质性障碍已经消除。

日本之所以能够顺利地一步一步扩大自己的防卫力量,最根本的原因在于其防卫体制存在的内在结构性矛盾使然。纵观日本战后的防卫史不难看出,日本的“和平宪法”和“日美安保条约”是制定一切防卫政策的根本依据;建立其上的是防卫政策的基本方针和基本原则,如专守防卫、非核三原则等;然后根据这些方针和原则制定出作为具体防卫政策的纲领性指导文件即《防卫计划大纲》;最后就是落实到具体细节上的在一定时期的防卫计划,如一次防、二次防、五六中业、中期防卫力整备计划等等(如图所示)。



日本防卫结构图

http://list.room.ne.jp/~lawtext/1946C.html,“日本国宪法”全文。

对于专守防卫,日本官方的解释是:专守防卫是受到对方武力攻击时才行使防卫力量,并且要控制在自卫必要的最小限度之内,另外,所拥有的防卫力量也要控制在自卫必要的最小限度之内,这是根据宪法的精神所采取的被动的防卫战略。参见日本防卫厅主页: <http://www.jda.go.jp>。“防卫政策基本方针”。

即“不制造核武器、不拥有核武器、不运进核武器”。参见日本防卫厅主页: <http://www.jda.go.jp>。“防卫政策基本方针”。

该图清晰地暴露出日本防卫政策存在着的法理上的矛盾,即战后日本“宪法”和“日美安保法”这两个并行法系之间的矛盾。

由“日美安保条约”形成的日美安保体制对日本战后的防卫所起的作用是本性的、实质性的,它甚至动摇了和平宪法对日本战后防卫所做的种种限制。日美安保体制的一个最主要的原则就是日美双方相互合作并相互提供防卫,日本承担相应的增强军备的义务。由于美国的根本目的并不是要扮演保卫日本本土安全的“卫士”,而是要利用日本作为对抗苏联的冷战前沿阵地,这就注定了美国将利用这个体制对日本提出要求、开发日本潜在资源的发展趋势。

表面上看,日美安保体制将日本的军事行为限定在了日美同盟关系的框架下,但与宪法第九条的严格限定相比,毋宁说日本在这个安全同盟的框架内反而找到了发展自己防卫力量的空间。与美国保持合作、维护与美国的同盟关系成了日本扩大军事力量、发展军事技术“理所当然”的借口。日本在防卫问题上的种种突破,其法理根源并不在于宪法赋予它这样的权力,但其之所以敢进行扩大性解释,并一再突破防卫禁区,就在于有“日美安保法”为依据。很显然,在“和平宪法”与“日美安保法”这两个法系之间存在着一种互相排斥的张力,它使战后日本的防卫政策悄然发生着演变乃至蜕变。

这两个法系的构建当初并非出自日本人的自主选择,它是美国出于自身战略需要的产物,但到目前它已逐渐被大多数日本人所认可。这个矛盾既反映了美国对日政策的两重性,也反映了日本国内保守与革新势力的对立。因此,在日本的防卫决策过程中存在着一个规律性的现象:即每一项防卫政策的出台都伴随着激烈的辩论,最后以政府统一解释的形式得出一个结论,并在法理上找到一个能够游刃于这两个法系之间的解释。这种反复无常的自我辩解在世界上恐怕也是独一无二的。

在其整个战后防卫历史的沿革中,这两个法系各自对日本的防卫政策所产生的影响和作用也发生了微妙的变化。和平宪法诞生至今实际上走的是一条螺旋式蜕变的轨迹,从“自卫队合宪论”到“自主防卫论”,宪法第九条不断地被任意扩大解释,冷战结束后,由读卖新闻社成立的“宪法问题调查会”更是将“改宪”的讨论推向公开化,宪法对日本在防卫

问题上的影响力正逐步被架空。与之形成鲜明反差的是,日美安保体制却在不断地得到加强。尽管1960年《新日美安保条约》签订时曾掀起了全国规模的群众性抗议活动,但日美安保体制给日本战后经济的复兴与发展所带来的实惠在后来逐步显现,因而也获得了大多数日本国民的认可,日本的领导阶层更是将“日美安保”视为其对外战略的核心。而这一切恰恰就是在日美安保机制的框架中实现的。

如果说这两个法系在冷战时期还是相互制约、彼此平衡的话,那么到冷战后,两者之间的关系已发生明显的倾斜,“日美安保法”已经俨然凌驾于“和平宪法”之上。一方面是和平宪法的制衡作用被不断削弱,另一方面,日美安保框架下的种种突破又都是“有法可依”的,从而可以使日本的民众渐进接受此类变化,国内的舆论阻力越来越小。日本在冷战后的所有“新举动”都是在这种潜移默化中完成的,等回过头来看时才猛然发现,其轨迹早已偏离了原有的方向。

二、国力水平的提升加速防卫政策蜕变

战后日本防卫的起点是非自主的、不完全的,它几乎完全操纵在美国的手中。但这并不意味着日本在防卫问题上毫无作为,在受到种种制约的情况下,它走的是一条渐进发展防卫力量的道路:防卫力量从被解除武装发展到拥有陆海空三军的自卫队;防卫内容已从单纯的领土防卫发展到包括军事、经济、环境等安全在内的综合安全保障;防卫范围从本国领土延伸到周边地区……在战后的半个多世纪里,日本从一个战败国摇身变成了一个实际上的军事大国。

日本的《国防基本方针》明确规定:“根据国力国情,在自卫所必需的范围内,渐进整备有效的防卫力量。”仔细咀嚼这些文字便不难发现,由于对“自卫所必需的范围”没有明确界定,而事实上日本的军事水平早已经超过了自卫的需要,这就使得对发展防卫力量的限定变得非常有弹性,而“国力国情”的水平却是可以参照的,因此从本质上说,日本的防卫政策不是以“自卫的标准”来制定的,而是以其国

[日]和田进: The Theory of Two Legal Systems, [日]《法律时报》,1988年,第60卷11号,第71-76页。

“宪法问题调查会”成立于1992年1月8日,该调查会以《读卖新闻》为依托,在舆论中挑起对宪法的大讨论,并曾多次提出自己的“宪法修正案”,是日本民间一个十分有影响的、主张改宪的团体。
日本防卫厅主页: <http://www.jda.go.jp> ;“防卫政策基本方针”。

力水平(经济发展的水平)来制定的。

战败之初,日本选择“重经济轻武装”的道路固然不得已,但也是必需。首相吉田茂就认为在重新武装这样的非生产性事宜上斥巨资无疑会拖延经济复兴的进程,因此跟杜勒斯争执不下。他的一段话十分耐人寻味:“如果要重新武装,哪怕是建造一艘军舰,也会让国民的生活倒退到过去。战前,正是因为将财政的一大半用于军费,才使民生受到了压迫。如果今天重蹈覆辙,日本必定会破产。”吉田并不是反对日本拥有武装,事实上日本军队的雏形正是在吉田时期形成的,在他看来,要依靠当时连建造一艘军舰都十分困难的国力是根本无法建立一支强大的军队的,而且周边国家对日本都保持着高度的警惕,一旦冒险就会断送战后日本脆弱的生命。他在日本保安队成立的训词中的一段话颇具卧薪尝胆的含意:“作为一个独立的国家,怀有保卫自己国家的抱负是理所当然的,如果国力允许的话,我想立刻就拥有军队。”

战败后的日本从外部讲得益于朝鲜战争特需的刺激,而走上了经济复兴的道路。20世纪60年代,日本进入了经济高速成长期。迅速增长的经济实力为防卫开支的剧增提供了有力支持,尽管其占GNP(国民生产总值)的比重在不断下降,但绝对量却在增加。1967年通过的《第三次防卫力量整备计划》(1967-1972年度)中规定的防卫预算为2.34兆日元,比二次防增加了一兆多日元,但其占GNP的比重却从二次防时的1.1%下降到了三次防时的0.8%。经济实力的增加保证了历次《防卫力量整备计划》中军费开支的渐次递增,顺利完成了军事实力的量化积累。

70年代初的两次“尼克松危机”分别从外交和经济上给处于上升势头中的日本以不小的打击:中美的接近缓解了远东局势,使日本对美国的重要性相对下降;“新经济政策”使日元升值,并迫使日本经济急刹车;接踵而来的石油危机更使日本经济雪上加霜,这反映到防卫政策上就是“四次防”计划的搁浅,最后田中内阁不得不中止类似的以军费渐增为主要内容的政府防卫计划。

70年代末-80年代初,世界范围内苏攻美守的态势非常明显,自视为“西方社会一员”的日本,认为应当对以美国为主导的国际体系承担与其经济实力

相适应的责任。鉴此,日本开始从战略的角度来考虑防卫政策,适时提出了“综合安全保障战略”,从军事、经济、政治、外交乃至教育等更全面综合的角度对日本的安全进行了重新思考,防卫政策开始出现“大国化”的迹象。到80年代中后期,“贸易立国”政策的成效开始显现,加上“泡沫经济”烘托出的繁荣,中曾根内阁获得了加强军队建设、突破军费GNP1%限制的资本,为日后实现军事上的“战后总决算”做好了必要准备。可以说,经济大国地位的确立,为日本防卫政策的上述转变提供了坚实有力的基础。

日本外务省次官栗山尚一在冷战后不久即撰文指出:“5.5.3的数字在战前象征着维持国际秩序责任的比例,……半个世纪后,日本凭经济实力再度成为5.5.3的一员,处于有责任构筑并维持国际秩序的位置。”^[1]在“国际贡献论”的思潮影响下,日本完成了参加联合国维和行动的立法过程与实际的维和行动,并进一步通过《新日美安保》加强了与美国在亚太地区的安全合作。在泡沫经济崩溃后,日本军费增长的速度虽有所放缓,但是凭借战后50年积累起来的产业基础和技术力量,日本自卫队的武器质量以及研制开发水平仍处于世界前列,尤其在世界高精尖武器的研制开发以及生产上,如果没有日本的技术支持,很多根本无法进行。

日本的防卫政策是反映其国力水平的一个标尺,没有强大的综合国力作后盾,像日本这样一个战后“特殊国家”要拥有一支装备精良的陆海空三军部队是十分困难的。冷战后日本在防卫问题上所做的种种突破,也正是一种寻求“综合性大国”形象的尝试,日本实际上已经完全具备了成为一个军事大国的实力。

三、历史“机遇”促成防卫政策的转变

如果说,国力的增强是促成日本的防卫政策在战后50多年的时间里一步步转变的重要内因,那么国际环境的变化则是促成这种转变的必要外因。日本自身酝酿着防卫政策的蜕变,而突发性的历史事

[1]田中明彦:《安全保障:战后50年的摸索》,读卖新闻社1997年版,第114页。

同上,第88页。

[2]栗山尚一:“变动的90年代与日本外交的新展开”,《日》《外交论坛》,1990年第5期,第16页。5.5.3,是一战后在华盛顿会议上通过的《限制海陆军备条约》中规定的英美日三国战列舰吨位的比例。这个比例实际上就是三国在凡尔赛—华盛顿体系中所占的实力份额。

件则将这种意愿催生为现实。二战后发生的几次主要的战争,尽管日本都没有直接参与,但这些战争均对日本的防卫政策产生了举足轻重的影响。

冷战爆发后,美国的对日政策已经处在一个渐进转变的过程中,但是如果没有朝鲜战争,美国的对日占领政策不会一下子发生根本性的变化,是朝鲜战争促使美国彻底放弃了原先欲使日本永久非军事化的政策,并直接促成了警察预备队即后来自卫队前身的诞生。难怪当时的首相吉田茂在听到朝鲜战争爆发后的第一反应是禁不住感叹:“天助我也。”此前,日本的重新武装是一个相当敏感的问题,如果日本是在和平时期迈出这一步,必定会引起亚洲邻国的强烈反对,甚至可能引起地区性动荡。所以朝鲜战争的爆发为日本的重新武装创造了一个“千载难逢”的时机。

美国介入越南内战使日本在美国战略中的重要性进一步增加,处于经济高速增长期的日本也逐步具备了为美军提供后方支援的实力。1967-1971年度的第三次防卫力量整备计划(三次防)实际上就是一个配合美军、分担责任的军事五年计划,利用该计划,日本加强了周边海防力量,装备了可搭载直升飞机的护卫舰和对潜侦察机,具备了单独对潜攻击的能力,而地面部队也配备了可装核弹头的“胜利女神力士”型导弹,部队的装备装甲化。由于四次防后来没有按计划完成,所以日本自卫队武器装备的量化扩充基本上是靠三次防来完成的。

在冷战期间,日本的自卫队一直恪守着“不向海外派兵”的原则,但是日本也十分清楚地知道,要想真正成为一个大国,除了雄厚的经济实力外,还必须在政治和军事上具有国际影响力。鉴于宪法的种种限制,如果自卫队贸然跨出国门,势必会在国内引起诸多争议,同时也会招来邻国的反对和警惕。冷战结束后,国际形势发生了巨大的变化,联合国开始发挥积极的作用,于是“参与联合国的维和行动”就成了日本自卫队走向国际的捷径。1993年1月,当时的外相渡边美智雄发表谈话称:“加强联合国维持和平的活动,作为世界的一员继续发挥作用,这是很重要的。奢谈向海外派遣自卫队违反宪法,或者只讲自己想说的话,这在世界上是通不过的。”

冷战结束伊始的海湾战争更是激活了日本“国际贡献论”的思潮,确切地说就是要在军事上发挥日

本的“大国贡献”。“只出钱不出力”的外交批评大大刺激了日本国内的舆论,小泽一郎指出:“将安全保障排除在国际贡献的对象范围之外是不能被允许的。”而美国更是要求日本承担起更加积极的国际责任,发挥“人的贡献”,于是日本炮制出了一个《关于联合国维持国际和平合作法》(又称《PKO法》),并于1992年6月在国会通过。这个法案的实质就是让日本自卫队在“联合国维和”的名义下堂而皇之地走向国门,实现战后日本防卫史上具有转折性意义的突破。

“9·11事件”更是让在军事上蠢蠢欲动的日本找到了大做文章的主题。事件发生后不久,日本政府迅即表态声援美国,并积极地为配合美军轰炸阿富汗的军事行动制定相关国内立法,在短短不到一个月的时间里就提出并通过了《恐怖对策特别措施法案》、《自卫队法修正案》和《海上保安厅法修正案》三项支援美军行动的相关法案。2001年11月9日,包括2艘护卫舰、1艘补给舰和4架搭载的直升机在内的日本自卫队从长崎县的佐世保港出发开赴印度洋,开创了战后日本历史上首次在战时出兵的先例。而社会舆论并未对此做出强有力的批评,在“反恐”的名义下,日本瞒天过海顺利实现了扩大“军事贡献”的目的。在打击恐怖主义、帮助阿富汗进行战后重建等方面,日本能够发挥作用的方面有很多,可日本唯独就是在派兵问题上表现得最为积极。对阿富汗的战后重建,日本政府承诺了2.5亿美元,这无疑有助于阿国内和平与建设,但日本当然更关心以最低的成本实现自身的政治目的。而美国的反恐怖战争则为小泉首相实现把日本变为“普通国家”的梦想提供了机遇。

四、日本防卫走向何方?

日本防卫政策的上述变化,反映了日本为摆脱因其战败国身份而产生的对其军事发展的约束体制,及其进一步获取与其经济实力相称的政治大国地位的诉求。一般来说,政治大国至少应该具备相当的经

[日]关宽治、高濑净编:《朝鲜半岛与国际关系》,晃洋书房1982年版,第13页。

肖伟:《战后日本国家安全战略》,新华出版社2000年版,第196-197页。

[日]小泽一郎:《日本改造计划》,讲谈社1993年版,第104页。

陈志江:“日本安保政策的重大突破”,《光明日报》,2001年11月1日B4版。

济、科技、军事实力以及相当的参与和影响国际事务的能力。日本在达到了第一个条件之后,必然就会朝着后两个方向努力。对此,前首相吉田茂1963年写的《世界与日本》一书中讲得很清楚:“优秀的独立国家,并且在经济上、技术上、乃至学问上都跻身于世界一流的日本,如果在防卫上不改变总是依赖它国的情况,作为国家应该说是处于残缺的状态。在国际外交方面,这也是不被尊重的原因。”

其实,日本追求其大国地位,这本无可厚非,但关键是日本如何追求和追求什么样的大国地位?

从废除军费占GDP%的限制,到自卫队出兵海外,再到2001年底在公海上击沉不明船只,日本在军事上的动作越搞越大;日本利用“联合国”、“反恐”、“国际贡献”、“世界和平”等来掩盖其欲成为“普通国家”的真实意图,这就不能不令人产生深深的担忧。

在冷战期间,日本处于美苏冷战的对峙前沿,其由此产生的“不安全”感是可以理解的。冷战结束后,世界的局势趋向缓和,日本的综合国力也早已今非昔比,可日本相反却极力渲染威胁的增加,其防卫政策的鹰派色彩日益浓重,力图摆脱战后和平宪法束缚的进程有所加快。日本不仅通过《恐怖对策特别措施法案》顺利实现了战时海外派兵,而且原《PKO法案》中“冻结PKF本体业务”的规定也于2001年底被废除,自卫队在海外的行动被进一步扩大到可能涉及武力的业务范围,武器使用的限制也大大放宽,接下来废除“PKO五原则”也恐怕只是时间问题了。

值得注意的是,目前日本加快了“有事法制”的立法进程。日本的宪法对自卫队的行动有严格的限制,尽管战后要求修宪的思潮不断,但阻力依然很大。在如何解释自卫队合宪的问题上,日本对宪法采取了“扩大性解释”的变相修宪方式,但为了使自卫队的行动能够不受宪法限制,防卫厅早在1977年就开始了“有事法制”的研究,即日本在受到武力进攻时,保证自卫队能够进行有效应对的一系列特别措施。这实际上是在宪法之外另立了一套法律框架,它主要包括与自卫队的行动相关的法制、与美军的行动相关的法制、为保护国民的生命和财产的法制三部分。在1981年和1984年,日本防卫厅曾就“有事”时应该如何应对的问题向国会递交过法规议案,但没有获得国会的通过。小泉上台后加快了“有

事法制”的立法进程,2002年4月,“有事法制”相关三法案:即“武力攻击事态法案”、“安全保障会议设置法修正案”、“自卫队法修正案”正式出笼。法案加强了首相的权限,规定在紧急情况下可以越俎代庖行使本属于地方自治体的权力。

目前,这套相关法案还处于审议阶段。可以确信,它获国会的批准已无需多时。日本企图用“特殊情况特殊处理”的方式来架空和平宪法,通过制定一套特殊的法制来另起炉灶,以此达到成为“普通国家”的目的。在日本对“周边事态”还不能做出明确清晰定义的情况下,就以“有事”为前提,大幅度抬升自卫队的作用,在以“和平与发展”为新世纪人们普遍诉求的时代背景下,此种片面追求大国地位的做法只能在国际上产生负面的影响,也势必会引起周边国家的关注和警惕。

当然,日本在这条道路上究竟会走多远,还取决于美国的态度。整个日本战后的防卫同美国的亚太战略乃至全球战略休戚相关。日美同盟是日本掌握的最大政治资源,与其他国家相比,日本能够更加便捷地获得美国的支持,同时也可以借助美国的力量来阻挡周边国家对其防卫政策的批评。为了获得日本对其霸权的支持和配合,同时减轻自身的负担,美国势必会给予日本更大的自由空间、允诺日本的一些要求,从而在同盟内部达到某种利益的妥协。作为冷战遗产的“日美安保体制”在冷战后非但没有寿终正寝,反而被不断加强的事实就恰恰证明了这一点。目前的日本政坛,主张坚持和平宪法的有识之士已经越来越少,为“日美安保”大唱赞歌的人却越来越多。在日美同盟框架下发展自己的大国战略,对日本而言无疑是其必然选择的捷径。但这样的日美合作说到底就是一场政治交易,而交易的结果就是日本通向政治军事大国道路的闸门被一个个打开。从目前的趋势看,即便日本不正式和公开宣称,但其成为一个事实上的“普通国家”也已经为期不远了。

(责任编辑:张文木)

李寒梅等:《21世纪日本的国家战略》,社会科学文献出版社2000年版,第104页。

[日]小泽一郎:《日本改造计划》,讲谈社1993年版,第110页。

即(1)纠纷当事国之间达成停火协定,(2)取得包括属于维和部队活动地区的国家在内的纷争当事国对日本参加维和部队的同意,(3)采取不偏不倚的中立立场,(4)不满足上述任何一个条件时可以撤退,(5)武器的使用限定在保护要员生命的必要最小限度。

[日]《读卖新闻》“迷你时事词典”,2000年9月19日,<http://www.yomiuri.co.jp/minijiten/73000919.htm>