

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.02.003

王瑞:“日本‘新安保三文件’下的强军计划论析”,《太平洋学报》,2024年第2期,第29-42页。

WANG Rui, “Analysis on Japan’s Military Buildup Plan around the New Three Security Documents”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.2, 2024, pp. 29-42.

日本“新安保三文件”下的强军计划论析

王瑞¹

(1.南开大学,天津 300071)

摘要:随着岸田政府在2022年12月出台“新安保三文件”,日本的军力建设迎来重大转变。日本打破了国防预算“GDP 1%”原则以及“专守防卫”原则,试图大幅提升国防预算并全面强化军力,以期成为“能战”的军事强国。“新安保三文件”的出台动因有多方面,包括日本对周边国家“威胁认知”的偏差,日本配合美国的军事战略、加强日美安全合作的需要,以及日本国内更加重视国家安全问题。在发展前景上,日本强军计划并非完全乐观,其国防预算增长计划有可能无法得到全面落实、“和平主义”思潮以及“募兵难”问题也会对日本的“军事大国化”起到一定程度的制约作用。

关键词:岸田政府;“新安保三文件”;自卫队;强军

中图分类号:D83/87

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2024)02-0029-14

2022年12月16日,岸田政府召开内阁会议,正式出台了由新《国家安全保障战略》《国家防卫战略》以及《防卫力量建设计划》组成的“新安保三文件”。^①“新安保三文件”彻底打破了“专守防卫”原则,^②是二战后日本安全理念以及国防方针发生的一次重大变化。文件中的

强军计划,如大幅提升国防预算并发展进攻能力等,是这一重大变化的政策体现,也被日本认为是近几十年来试图从“经济大国”“轻军备”转向“政治大国”“重军备”的一次“重大胜利”。虽然日本仍未将“自卫队”正式改称为“军队”,

收稿日期:2023-03-31;修订日期:2023-12-29。

基金项目:本文系2022年中国博士后国际交流计划引进项目天津联合资助项目“冷战后日本的国防政策”、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“政治主导与日本的防卫力量建设——以安倍政权及其影响为中心”(63232167)、中国博士后科学基金第74批面上资助项目“日本新强军计划与日美同盟研究”(2023M741831)的阶段性研究成果。

作者简介:王瑞(1990—),男,天津人,南开大学日本研究院助理研究员,法学博士,主要研究方向:日本政治外交史、当代日本国防问题。

* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 后文详细介绍与此相对的“旧安保三文件”。

② 日本政府将“专守防卫”定义为:“(日本)在受到对方武力攻击之后才能开始动用防卫力量,对其的使用也要限定在为了自卫的必要最小限度。并且(日本)拥有的防卫力量也要限定在为了自卫的必要最小限度。这些遵循宪法精神的被动性防卫战略为专守防卫”。在此原则下,日本不拥有洲际导弹、攻击型航母以及核武器等战略进攻武器。“专守防卫”是战后日本在“和平国家”这一自我身份认同下的安全理念以及国防方针的核心内容。日本政府使用“防卫”“自卫队”等概念主要是为了强调自身国防力量的“防御”属性。其次关于“防卫力量”的“必要最小限度”,三木政府在1976年制定首个《防卫计划大纲》的同时提出了国防预算的“GNP 1%”原则(当时使用的是GNP指标)。中曾根政府于1986年12月在形式上废除了“GNP 1%”原则,但直到“新安保三文件”出台前,日本没有任何年度(日本的“年度”为第一年四月至第二年三月)的国防预算大幅度超过“GDP 1%”。参见:防衛省編:『防衛白書』、日経印刷、2022年版、第193頁。

也并未修改其“和平宪法”(宪法第九条),但随着“新安保三文件”的出台,日本的国防力量已彻底从“防卫力量”转型成为兼具进攻与防御属性的“军事力量”。

因此,日本“新安保三文件”中所谓的“防卫力量建设计划”在实质上成了“强军计划”。下文将使用“强军计划”“军力”“强军(军力建设)”“国防预算”等来指代日本政府所谓的“防卫力量建设计划”“防卫力量”“防卫力量建设”“防卫预算”等表述。

岸田政府的强军计划引起了日本国内外的普遍担忧,^①日本强化军力也会对中国的国家安全产生很大程度的负面影响,因此有必要对其展开具体分析。但目前学术界对“新安保三文件”强军计划的分析仍不够充分,已有研究虽然在一定程度上涉及到了“新安保三文件”中的强军计划,但均未对其进行深入、系统性的分析与考察。有鉴于此,本文将重点考察“新安保三文件”的强军计划、其出台的动因及实施前景。^②

一、日本“新安保三文件” 强军计划的主要内容

1.1 背景:日本“新安保三文件”出台及其“综合国力”论

安倍政府在2013年首次出台《国家安全保障战略》并同时制定了第五次《防卫计划大纲》以及配套的《中期防卫力量建设计划》(2014—2018年度),这三份文件通常被称为日本“旧安保三文件”。^③《国家安全保障战略》是日本在国家安全问题上的纲领性文件(以十年左右为基准),为外交、国防等与国家安全问题相关的政策提供战略指导方针。《防卫计划大纲》为防卫力量的建设与维持等提供指导方针,并设定未来十年左右的防卫力量建设目标。《中期防卫力量建设计划》记述五年防卫力量建设计划的具体内容。

与“旧安保三文件”相比,岸田政府出台的“新安保三文件”体系有所调整。一方面,《国家防卫战略》代替《防卫计划大纲》,同样以十年左

右为基准,设定国防的目标并提出达成目标的路径以及手段,且进一步为军力建设的方向与内容提供指导方针。另一方面,《防卫力量建设计划》代替《中期防卫力量建设计划》,并融合《防卫计划大纲》的约十年防卫力量建设目标部分,具体列出五年与约十年两个时间维度的军力建设目标、五年军力建设计划的经费总额以及主要装备的建设数量等。^④

“新安保三文件”的涵盖范围十分广泛,囊括外交、国防、经济以及科技等诸多领域,特别是其中的新《国家安全保障战略》。新《国家安全保障战略》提出了通过提升“综合国力”以确保国家安全的战略思路。“综合国力”由“外交力量”“防卫力量”“经济力量”“技术力量”和“情报力量”五部分组成,主要内容如下。第一,“外交力量”强调强化同盟关系(日美同盟)以及与其他“志同道合国家”的合作。具体是以日美同盟为基础,加强构建美日印澳“四边机制”和“自由开放的印度—太平洋”构想,并加强与澳大利亚、印度、韩国、加拿大、东盟各国、欧洲各国以及欧盟、北约等组织的安全合作。第二,

^① “日本新‘安保三文件’严重破坏地区安全稳定”,《法制日报》,2022年12月19日,第6版;“驻日本使馆发言人就日本政府发布安保战略三文件涉华消极内容发表谈话”,中华人民共和国驻日本国大使馆,2022年12月16日,http://jp.china-embassy.gov.cn/sgkxnews/202212/t20221216_10991313.htm。

^② “新安保三文件”的主要内容为军力建设,同时也包括与国家安全问题相关的外交以及产业政策等内容。本文将集中分析与军力建设相关的部分。

^③ 安倍政府在2018年末制定了第六次《防卫计划大纲》以及配套的《中期防卫力量建设计划》(2019—2023年度)。参见:「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」、「中期防衛力整備計画(平成31年度—平成35年度)について」及び「新たなミサイル防衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について」、防衛省・自衛隊、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/index.html>,访问时间:2023年3月16日。这两个文件出台后,2013年版的“旧安保三文件”更新为2018年版本。

^④ 防衛省:「国家防衛戦略(概要)」,2022年12月、https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_outline.pdf。“新安保三文件”的原文参见:「国家安全保障戦略」・「国家防衛戦略」・「防衛力整備計画」、防衛省・自衛隊、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/index.html>,访问时间:2023年6月10日。本文在引用“新安保三文件”以及2018年的《防卫计划大纲》《中期防卫力量建设计划》的文件内容之时不再单独列出参考文献。

“经济力量”除加强贸易与投资活动外,首次明确纳入“经济安全保障战略”,提出通过“自身努力”以及与盟国等的合作,以实现“经济安保”相关法案的制定、强化供应链、确保情报安全以及对抗外国的“经济威逼”等。^①文件同时表示需要维持与中国“适当的经济关系”以促进日本的经济的发展。第三,“技术力量”提出强化国防产业以及国防科技基础并进一步放开武器出口,并强调应充分利用民间的创新成果以及加强与其他国家的联合研发。第四,关于“情报力量”,文件提出强化情报收集与保护能力,并将情报保护的范围扩大到民间企业。最后,关于军事力量,将在下文专门论述。

1.2 日本“新安保三文件”强军计划的主要目的、特点与阶段目标

①主要目的:使日本成为在日美同盟体系下“能战”的军事强国,实现由“专守防卫”到“能攻能守”的军力转变,^②并全方位加强各领域的的能力以进行更全面、^③高强度的作战,从而威慑假想敌。“能战”的具体标准是:在与美国以及其他安全伙伴的配合下,能够匹配上主要假想敌的军事能力以及新作战方式的发展强度。

日本政府认为,之前的“防卫力量”面临一些“短板”。如进攻能力较弱,无法在进攻任务上与美国进行深入合作;后勤能力较为欠缺,无法进行持续、高强度的作战;无人装备能力较弱,无法执行由大量无人装备参与的作战。因而,“新安保三文件”计划针对这些能力进行全方位补充与强化。

日本虽无法通过“新安保三文件”的强军计划成为“完全独立”的军事强国,但希望借助美国的力量来扩大自身的各类军事能力(特别是对外干预能力),以加速“军事大国化”的脚步。

②主要特点:“新安保三文件”打破了“专守防卫”原则,试图发展进攻能力并彻底抛弃国防预算“GDP 1%”原则,计划将五年国防预算总额提升约 1.57 倍。如此提升幅度与速度在当今世界极为罕见,之前的《防卫计划大纲》均未有如此规模的预算增长计划,显示出日本试图迅速成为“能战”的军事强国的“决心”。

③两个阶段性目标:日本“新安保三文件”提出了从 2023 年度开始的五年(2023—2027)以及约十年两个阶段的强军计划。五年计划的总体目标为建设能够在得到盟国等支援的情况下,以日本为主体,阻止、排除“他国对日本的进攻”的军力。约十年计划的总体目标是建设能够更快速、在更远距离上阻止和排除“他国对日本的进攻”的军力。五年以及约十年强军计划的详细目标(七大重点领域)可参见表 1。

1.3 日本强军计划中的国防预算增长与重点领域能力建设

日本“新安保三文件”还进一步提出五年以及五年后的国防预算增长计划、五年重点领域能力建设的详细计划,^④以及约十年后自卫队部队与各类装备的数量建设目标。由于“新安保三文件”与 2018 年日本《防卫计划大纲》列出的约十年数量建设目标区别并不大,^⑤本文接下来只分别考察国防预算增长计划和重点领域能力建设计划。

① 孟晓旭:“日本国家安全保障战略调整评析”,《国际问题研究》,2023 年第 2 期,第 106—107 页。

② 即发展进攻能力(“反击能力”以及“主动网络防御战略”)。

③ 意为能够在各领域(进攻与防御;陆海空“传统领域”以及太空、网络、电磁波、“信息战”等“新领域”)进行作战。

④ 《防卫力量建设计划》的“别表 2”列出了主要装备的五年数量建设计划,出于篇幅的限制本文不再逐一列举。

⑤ 即“新安保三文件”并未大幅提升自卫队的部队以及各类传统主力武器装备(坦克、舰艇等)的数量,陆海空的各类传统武器在《防卫力量建设计划》的“别表 3”所列出的框架内进行更新换代。但其中一个例外是航空自卫队作战飞机的数量。2018 年《防卫计划大纲》列出的目标数量为作战飞机约 370 架、战斗机约 290 架;而《防卫力量建设计划》列出的目标数量为作战飞机约 430 架、战斗机约 320 架。其他较为瞩目的变化有:宙斯盾舰的数量由 8 艘上升至 12 艘(其中 2 艘替代 2018 年《中期防卫力量建设计划》提出建设的 2 座陆基宙斯盾);陆上自卫队增设 2 个岸舰导弹连队、2 个长射程导弹部队、1 个高射特科群以及 1 个电子战部队;陆海自卫队均增设无人机部队(陆:1 个;海:2 个);陆海自卫队均新编专门的“信息战”部队;航空自卫队新编“作战情报部队”。另外“新安保三文件”提出将航空自卫队改名为“航空宇宙自卫队”(日文中“宇宙”有“太空”之意)。但由于目前航空自卫队仍未正式改名,本文继续使用“航空自卫队”的表达。

表1 日本强军计划的两个阶段性详细目标

领域	五年(2023—2027)目标	约十年目标
“防区外防卫能力”(“反击能力”)	各类防区外导弹(中程导弹)	更先进的防区外导弹;确保防区外导弹的数量
“联合防空导弹防卫能力”	高超音速武器防御能力;小型无人机防御能力;纳入“反击能力”	进一步强化“广域防空能力”以及对无人机的防御等
“无人装备防卫能力”	各种无人装备能力(包括攻击型无人机)	强化同时控制多个无人装备的能力
“跨领域作战能力”	太空领域感知能力;网络以及电磁波领域防御能力;各类陆海空能力	更强的太空作战能力;支援自卫队以外组织的网络安全能力;强化与无人机联动的陆海空能力
指挥控制与情报相关功能	设立“统合司令部”;人工智能支持下的迅速决策能力;“准实时”情报收集能力;“信息战”能力	人工智能支持下的情报收集、分析能力;“实时”情报共享体制
机动部署能力与“国民保护”	加强运输、补给能力(特别是在所谓“西南方向”)	进一步增强运输、补给能力
持续作战能力	解决弹药不足问题、扩建军火库;确保维护状态外的装备全部可出勤;加强各类设施的建设	保证弹药、零件充足;完成军火库扩建;进一步强化各类设施的建设

注:日方所称的“西南方向”以及“岛屿防卫”等范围都包括中国固有领土钓鱼岛,后文不再为此单独注释。

资料来源:「国家安全保障戦略」·「国家防衛戦略」·「防衛力整備計画」、防衛省·自衛隊、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/index.html>,访问时间:2023年6月10日。

(1) 国防预算增长计划

“新安保三文件”提出到2027年度将日本国防预算(“彻底提升防卫力量”预算)和“补完预算”的总和提高到“GDP 2%”,并在2028年度后继续维持每年约8.9万亿日元的国防预算。“补完预算”包括“美军再编”经费、海上保安厅预算以及公共基础设施建设等经费。其中国防预算为“五年(2023—2027)约43万亿日元”^①(包含人事费用^②等总经费),是2018年《中期防卫力量建设计划》“五年约27.47万亿日元”的约1.57倍。^③文件计划中的“物件费”(武器装备建设、后勤维护等经费)为“五年约43.5万亿日元”,是2018年《中期防卫力量建设计划》“五年约17.17万亿日元”的约2.53倍。五年“物件费”的实际计划支出为约27万亿日元,剩余约16.5万亿日元将以“分期后付”的方式在2028年度及之后再行支出。

(2) 重点领域能力建设计划

表1列出了七大重点领域能力建设计划的

详细目标,下文集中考察五年计划中较为瞩目的内容。

① 在“五年约43万亿日元”中,计划进入各年度预算的为约40.5万亿日元。其余约2.5万亿日元中,约1.6万亿日元为“弹性”资金,需要视情况而定;约0.9万亿日元是在“决算剩余金”(后文详述)比预计金额更多的情况下使用的资金。另外“五年约43万亿日元”也包括22年度及之前预算的后付部分。

② 自卫队人员的工资等费用,计划额度为约11万亿日元。

③ 「防衛費と補完予算でGDP2% インフラ・研究に防衛ニーズ反映」、産経ニュース、2022年12月16日、<https://www.sankei.com/article/20221216-HSOGRHCSA5M7BHAIJSP74RDS3U>。有文献称日本计划将2027年度的国防预算增加到“GDP 2%”。参见:“日本防卫费大幅跨过‘红线’”,《中国国防报》,2023年1月4日,第4版。但就如本文所指出的,“GDP 2%”为国防预算与“补完预算”的总和。当然也可将这两种预算统称为“国防预算”,但如此则需要明确指出此种计算方式下日本的国防预算总额大于“5年约43万亿日元”。本文使用国防预算的狭义标准(即不包括“补完预算”)。

①“防区外防卫能力”(“反击能力”)①

虽然日本政府在2018年《防卫计划大纲》中提出建设“防区外防卫能力”(建设防区外导弹),但并未在当年的《防卫计划大纲》和《中期防卫力量建设计划》中明确提出建设“对敌基地攻击能力”(“反击能力”的旧称)。而“新安保三文件”提出以“动用武力(新)三条件”②为标准使用“反击能力”,而且时任防卫副大臣井野俊郎在2023年3月10日表示,并不排除日本发动“饱和攻击”的可能性。可以看出,“反击能力”的提出标志着日本开始进入可实际执行“反击任务”的阶段,这严重破坏了“专守防卫”原则。

更加需要注意的是,“动用武力(新)三条件”不仅涉及日本受到攻击后的应对,也与“集体自卫权”问题相关——即“与日本有密切关系的他国”受到武力攻击后日本的应对。虽然“新安保三文件”提到使用“反击能力”的前提条件是“发生了对日本的武力攻击”,但若将重点放在“根据动用武力(新)三条件”上则可以推论:文件主张“反击能力”也可以在日本并未受到攻击的情况下以“集体自卫权”的名义使用。③实际上,在岸田首相向众议院提交的答辩书(2022年5月17日)中提到,“宪法上的理论”并不禁止日本在行使“单独自卫权”时在他国“领域”内进行军事行动(如攻击他国的导弹基地),且此逻辑也适用于“动用武力(新)三条件”(包括“集体自卫权”)下的武力行使。④总之,日本完全可以通过执行“反击任务”的名义来与美国等联合干预周边地区,这是特别值得警惕的动向。

②“跨领域作战能力”(“多维度联合防卫力量”)

“新安保三文件”提出继续强化在太空领域的感知能力(如发射“太空领域感知卫星”),并计划在与美国合作的基础上构筑“卫星集群”系统(预计至2027年度发射约50座小型卫星)。“卫星集群”系统能够加强自卫队对高超音速武器等的探测、追踪能力,也是日本提高“海域态势感知”的重要手段。⑤

在“新领域”中变化幅度最大的是网络领域

的战略。之前日本的网络防御体制是“被动防御”,即遭受攻击后才能进行应对。而“新安保三文件”提出“主动网络防御战略”,计划在尚未受到“武力攻击”、但出现重大网络攻击危险之时即主动进行应对。“新安保三文件”还提出要在网络领域大规模“扩军”。至2027年度,日本要“争取”将网络防御部队人数从约890人(2022年度末)扩充至约4000人,并将网络防御相关人员总数扩充至约两万人。⑥如果能够实现,日本将一举跃升为网络战强国。

③指挥控制与情报相关功能

首先,“新安保三文件”提出设立“统合司令

① “新安保三文件”将“反击能力”定义为:发生了对日本的武力攻击,并且攻击手段是弹道导弹等的情况下,根据“动用武力(新)三条件”,作为防御这些攻击的、不得已而进行的有必要的、最小限度的“自卫措施”,向对方的“领域”(即领土、领海、领空)进行有效的反击。而使这种反击成为可能的“防区外防卫能力”等自卫队的能力为“反击能力”。其次,“防区外防卫能力”意为“在远离(对方的)威胁范围外的位置进行应对的能力”。参见:防衛省編:『防衛白書』、日経印刷、2022年版、第249頁。即以超过对方射程范围的武器进行打击的能力,具体包括防区外导弹(即中程导弹)以及配套的侦查与指挥控制系统等。另外,严格来说“防区外防卫能力”与“反击能力”并不是完全相同的概念,而是“防区外防卫能力”包含“反击能力”。也就是日本不仅计划使用“防区外防卫能力”来执行“反击任务”,也用其来执行其他任务,如反舰、“岛屿防卫”等。

② “动用武力(新)三条件”为安倍政府在2014年7月1日以“内阁决议”的方式首次提出,并在翌年9月成立的“安保法案”中被法制化。“动用武力(新)三条件”规定日本在如下条件下才能使用武力:第一,“发生了对日本的武力攻击,或发生了对与日本有密切关系的他国的武力攻击,由此威胁到了日本的生存,国民的生命、自由以及追求幸福的权利有从根本上被颠覆的危险”;第二,“(除使用武力外)没有其他适当的手段来排除这些(危险)、保全日本的生存以及保护国民”;第三,“使用的实力(武力)要停留在有必要的最小限度”。

③ 文件做了模糊化处理,并未明确提及“反击能力”与“集体自卫权”的关系。

④ 岸田文雄:『衆議院議員長妻昭君提出存立危機事態における「着手」に関する質問に対する答弁書』、衆議院、2022年5月17日、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b208061.htm。

⑤ “海域态势感知”指“通过飞机、卫星、船舶等传感器搜集船舶、环境、地形等海洋相关信息,处理后为施行政策服务的行为”。参见:徐永智、王旭:“日本海域态势感知体系的构建与影响评析”,《太平洋学报》,2023年第8期,第59-73页。

⑥ 防衛省:『我が国の防衛と予算—防衛力抜本的強化「元年」予算—令和5年度予算の概要』、2022年12月、第21頁、https://www.mod.go.jp/j/budget/yosan_gaiyo/2023/yosan_20230328.pdf。两万人中其余的约1万6千人为与网络防御任务相关的人员。

部”(即联合司令部)。^①其次,文件强调日本要提升包含“认知领域”在内的“信息战”能力。具体措施包括加强“情报本部”的情报收集、分析以及对外发布等能力,使用人工智能对各国的信息进行收集与分析,自动收集社交网络上的信息以辨别各国发布信息的“真伪”,加强对未来的预测能力等。

④持续作战能力

日本自卫队重视建设“前线装备”(如坦克、战斗机、舰艇)而忽视“后方支援”(如弹药、各类相关设施等)的传统可追溯至冷战时期。“新安保三文件”提出从根本上加强自卫队的持续作战能力。岸田政府并未只停留在“喊口号”的阶段,日本2022、2023以及2024年度^②国防预算(不包括补充预算)中弹药经费分别是约1 660、8 283以及9 249亿日元。

二、“新安保三文件”出台的动因

2.1 日本对周边国家“威胁认知”的偏差

冷战后,日本视中国、朝鲜以及俄罗斯为国防上的主要“威胁”(假想敌)。近年来日本对外“威胁认知”的偏差愈发增强,对假想敌的军事发展表现出了过重的“担忧”,而且其中不乏日本政府的主动宣传与渲染。

第一,是所谓“中国威胁”。日本故意将中国正常、正当的军力发展与军事活动渲染为“威胁”。日本认为朝鲜的“威胁”主要集中于核武器以及导弹方面,而中国是更加本质与全方位的、正在大幅增长的“威胁”。近年来,日本提出“自由开放的印太战略(构想)”,积极参与构建美日印澳“四边机制”,向情报组织“五眼联盟”靠拢并积极介入台海、南海等事务,这些行动背后针对中国的意图不言自明。

日本政府不遗余力地制造所谓“中国威胁论”。从官方文件来看,在描述日本面临的安全环境时,2018年《防卫计划大纲》将之前的《防卫计划大纲》所采用的“朝鲜—中国—俄罗斯”的次序调整为“中国—朝鲜—俄罗斯”,“新安保

三文件”延续了“中朝俄”的次序。《防卫白皮书》每年也会使用大量篇幅来“观察”中国的军事动向。自民党在2022年4月27日向岸田以及时任防卫大臣岸信夫提交的建议书更加变本加厉地鼓吹中美之间正在发生所谓“第二次冷战”,并称双方在政治、经济以及军事等方面的紧张关系高涨。建议书宣称中国的军事动向是“对包括日本在内的地区以及国际社会在安全上的重大威胁”。^③虽然“重大威胁”这类表述最终并未出现在“新安保三文件”中,但可以看出日本对中国的“威胁认知”的偏差愈发增强。

“新安保三文件”称中国目前的对外姿态以及军事动向是日本以及国际社会的“严重关切事项”,并将中国定位为“迄今最大的战略挑战”。文件宣称中国在东海(包括在中国固有领土钓鱼岛)、日本海、西太平洋以及南海等海域的军事活动正在增多,并污蔑中国“正在提高对台湾地区的军事压力”,还无端指责中国在2022年8月4日向日本自称的“专属经济区”内发射弹道导弹。文件同时认为中国的各项军事能力正在增长,包括海空战力、在太空以及网络等“新领域”的能力、核战力、导弹能力(包括陆基中程导弹、反舰弹道导弹、中程对地巡航导弹以及高超声速滑翔飞行器等)、无人装备以及所谓“反介入/区域拒止”(A2/AD)能力等。前文所述日本军力强化的诸多内容都与文件总结的中国军事能力的增长有较为对应的关系,日本针

^① 日本目前已拥有的“统合幕僚监部”于2006年3月成立,其长官“统合幕僚长”负责辅佐防卫大臣进行自卫队的运用并执行防卫大臣对自卫队发出的命令。而防卫大臣也要通过“统合幕僚长”来对自卫队进行指挥。“统合司令部”会设置“统合司令官”,预计于2024年度末正式成立。在自卫队已拥有“统合幕僚监部”以及“统合幕僚长”的情况下,“统合司令官”与“统合幕僚长”的关系就变得十分关键。预计日本会将作战指挥的任务交由“统合司令官”,由此“统合幕僚长”可集中执行“辅佐”防卫大臣的职责。

^② 岸田政府已于2023年12月发布2024年度政府预算案,该案预计于2024年3月通过国会承认并正式成立。

^③ 自由民主党:「新たな国家安全保障戦略等の策定に向けた提言—より深刻化する国際情勢下におけるわが国及び国際社会の平和と安全を確保するための防衛力の抜本的強化の実現に向けて」,2022年4月26日,第1-2頁,https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/203401_1.pdf。

对中国进行强军的倾向十分明显。如日本大量建设中程导弹的主要目的是缩短与中国的“导弹差距”,^①增加战斗机数量的主要目的是为“应对”中国日益增多的各类军机以及相关活动。

第二,是所谓“朝鲜威胁”。经过日本政府多年的宣传,所谓“朝鲜威胁论”在日本获得了极高的“正当性”,也成为近年来日本扩军的主要借口之一。之前日本的官方文件一直称朝鲜为“重大且紧迫的威胁”,而“新安保三文件”认为朝鲜的军事动向对日本的国家安全来说是“比之前更加重大且紧迫的威胁”。文件认为朝鲜的大规模杀伤性武器以及弹道导弹的发展十分迅速,特别是朝鲜正在研发低空可变轨弹道导弹、高超声速滑翔飞行弹头以及能够打击到美国本土的洲际导弹等,且朝鲜的导弹发射平台较为多样。

第三,是所谓“俄罗斯威胁”。近年来日本对俄罗斯的“威胁认知”偏差也在持续增强。在此前提下,2022年初俄乌冲突的爆发为日本进一步宣扬所谓“俄罗斯威胁论”提供了绝佳“契机”。俄乌冲突发生于岸田政府决定制定“新安保三文件”之后,其对岸田政府的行动起到了“推波助澜”的作用。俄乌冲突爆发后在日本社会出现了大量关于“俄罗斯威胁”的讨论,为“新安保三文件”强军计划奠定了社会舆论基础。

岸田政府敏锐抓住了“俄罗斯威胁论”这一趋势。日本在之前的官方文件中有关俄罗斯的部分一般使用“有必要注视其动向”的表述,该表述较日本对“中朝威胁”的描述更“温和”。而“新安保三文件”转而公开大肆攻击俄罗斯,认为俄罗斯对乌克兰的所谓“公然侵略”动摇了“战后国际社会构筑的国际秩序的根本”。而且“新安保三文件”还在与俄罗斯相关的部分提及中国,称“俄罗斯在包括日本在内的印度—太平洋地区所进行的对外活动以及军事动向等与中俄的战略合作相互结合,(这对日本来说)是安全保障上的强烈关切”。

2.2 日美同盟

岸田政府制定“新安保三文件”也是为配合

美国的战略调整。近年来美国对亚太地区的介入不断深化。拜登政府大力推进“印太战略”,将中国视为“唯一既有重塑国际秩序的意图,又有日益增多的经济、外交、军事以及技术力量来推进这一目标的竞争对手”,^②并继续深度介入台湾问题、南海问题等地区热点问题。日本作为美国在亚太地区的重要盟友,自认为也需要通过强化军力来配合美国的战略。“新安保三文件”强军计划的几个关键方面皆与美国有较深的关系。日本配合、模仿美国军事战略的倾向十分明显,而且美国的支持以及对日本的压力也起到了较大作用。

第一,美国多年来一直对日本施加压力,要求日本提高国防预算并购买美国武器。“新安保三文件”提出的“GDP 2%”指标最直接的来源就是美国。当然美国提出该指标并非只针对日本,也包括北约国家等。在俄乌冲突爆发后北约国家相继计划增加国防预算的背景下,作为美国最坚实盟友之一的日本也面临较大压力。虽然日本并非只因美国的压力而决定增加国防预算,但这是一个重要的“背景因素”。日本可通过强军计划有效应对美国压力并加强日美同盟紧密程度。在2023年1月13日举行的日美首脑会谈中,拜登总统满意地表示,“我们正在基于日本历史性的国防预算增长以及新的国家安全战略来使我们的同盟现代化”。

第二,日本在日美同盟的大框架下才能有效建设并使用“反击能力”。一方面,日本并不会拥有系统化的“反击能力”,在卫星侦查以及制空权等方面只能依靠美国。^③“新安保三文件”也明确表示需要与美国在“反击能力”上进一步

^① 「「独自」長射程巡航ミサイル、1000発以上の保有検討—「反撃能力」の中核に」、読売新聞オンライン、2022年8月21日、<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20220820-OYT1T50270>。

^② The White House, “National Security Strategy”, October 12, 2022, p. 8, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>。

^③ 添谷芳秀:「日米同盟と多国間安保—バージョン2.0」、平和・安全保障研究所、2020年6月30日、https://www.rips.or.jp/rips_eye/2423。今后日本在侦察等方面的能力也会有所增强,但要有效使用“反击能力”,与美国的合作是不可或缺的。

行合作。另一方面,美国方面也对日本发展“反击能力”持积极支持的态度。时任美国海军陆战队司令大卫·伯杰(David H. Berger)在2022年12月7日表示全面支持日本拥有“反击能力”。在2023年1月12日举行的日美防长会谈中,双方一致表示就日本强化“防卫力量”(包括“反击能力”)的问题进一步深化合作。在次日举行的日美首脑会谈中,岸田向拜登介绍了日本建设“反击能力”的决定,拜登表示了全面的支持。

第三,近年来美国大力推进“一体化防空反导”(IAMD)构想等,得到日本模仿和追随。该构想旨在“将所有防御性的、进攻性的、主动的、被动的、动能的、非动能的(如网络空间战的、定向能的、电子战的)力量,整合为一个能抵御任何进攻性空中武器和导弹武器的严密联合协同的力量”。^①日本的“联合防空导弹防卫能力”模仿美军“一体化防空反导”构想的痕迹十分明显(特别是与“反击能力”进行融合)。这有利于自卫队与美军在防空反导方面展开更深入的合作。^②日本在“新领域”等方面的能力建设也有配合美国的战略意图。^③

2.3 日本国内政治与社会因素

岸田政府在2018年《防卫计划大纲》出台后仅仅四年便制定“新安保三文件”,在这背后日本国内政治与社会因素起到了很大作用,具体表现为国家安全问题在日本的政治与社会中占据的地位越来越高,而自民党内部关于国家安全问题的竞争也推动岸田政府制定新政策。

第一,近年来国防问题在日本政治与社会中受到了更高层次的重视。自冷战结束后,日本战略文化逐步向“现实主义”转型,^④日本出现了明显的“右倾化”倾向,“和平主义”^⑤思潮衰退也较为明显。王广涛指出,目前国内外学术界对近年来日本政治右倾化倾向基本取得了共识,其政策表现有强化军力、修宪、历史修正主义以及爱国教育等;而日本社会右倾化的衡量标准虽有模糊性与隐蔽性,但在社会运动(历史修正主义运动、宗教活动等)以及媒体舆论

(如肯定民族主义、丑化邻国)等方面可以看出日本社会的右倾化倾向。^⑥而且冷战后,日本传统的“和平主义”思潮逐渐衰退,并“改头换面”为“积极和平主义”。“积极和平主义”表面重视“国际合作”“地区稳定”以及“全球安全”等规范,^⑦实际是以这些“口号”为伪装,脱离传统的“和平主义”,支撑右倾化的国防政策。

在此背景下,更多的日本民众开始支持加强国防力量。根据日本内阁府所进行的舆论调查,近年日本民众支持增强自卫队规模的比例逐年上升,已由2008年度的14.1%上升至2022年度的41.5%。^⑧在这种大环境下,岸田政府通过制定“新安保三文件”来彰显自身政权重视国防问题的动机不言自明。

第二,自民党内部关于国家安全问题的竞争也是岸田政府急于制定“新安保三文件”的动因之一。在2021年9月举行的“自民党总裁选举”中,岸田的主要竞争对手皆表示出对国防问题的高度重视。在几位主要候选人的“选举海报”中,担任过外务大臣以及防卫大臣的河野太郎表示要修改《国家安全保障战略》并加强“防

① 阙渭焰:“美军2020联合一体化防空反导构想浅析”,《航天电子对抗》,2016年第3期,第1页。

② 「日米で統合ミサイル防衛 政府、安保文書に明記へ」、日本経済新聞電子版,2022年12月5日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA043H50U2A201C2000000>。

③ 日本为配合美国军事战略调整以及强化日美同盟,从而在2018年《防卫计划大纲》中提出构建“多维度联合防卫力量”。该逻辑关系在“新安保三文件”时代也并未发生变化。参见:孟晓旭:“竞争时代日本多维度联合防卫力战略构建及其影响”,《国际安全研究》,2020年第3期,第57-59页。

④ 陆伟:“日本的自我身份建构与冷战后战略文化的嬗变”,《日本学刊》,2018年第5期,第59-84页。

⑤ 日本学者泉川泰博将“和平主义”定义为:“和平主义反对采取任何形式的军事以及武力使用作为追求国家利益的手段”;Yasuhiro Izumikawa,“Explaining Japanese Antimilitarism: Normative and Realist Constraints on Japan's Security Policy”,*International Security*, Vol.35, No.2, 2010, p.129.

⑥ 王广涛:“从政治右倾化到社会右倾化——日本右倾化发展动向研究”,《日本学刊》,2023年第3期,第75-92页。

⑦ 藤重博美:『冷戦後における自衛隊の役割とその変容—規範の相克と止揚、そして「積極主義」への転回「改訂版」』、内外出版株式会社,2021年。

⑧ 「世論調査(自衛隊・防衛問題に関する世論調査)」、内閣府、<https://survey.gov-online.go.jp/index-all.html>,访问时间:2024年2月6日。

卫力量”;安倍晋三支持的高市早苗主张强化国防力量,特别是网络安全、卫星、海底线缆以及电磁波防御、无人机以及高超音速武器防御等;岸田的选举海报中外交、国防问题所占比例最高,他表示要加强导弹防御能力并修改《国家安全保障战略》。^①岸田也没有“食言”。在自民党为岸田上台后的初次众议院选举(2021年10月)公布的“政权公约”中,明确提出制定新的《国家安全保障战略》以及《防卫计划大纲》,从2022年度开始大幅强化“防卫力量”并将国防预算(应包括“补完预算”)“以GDP 2%以上为目标”进行增加。《朝日新闻》认为这些内容“渗透”了前首相安倍支持的高市早苗的主张。^②

三、“新安保三文件”强军计划的实施前景

笔者认为,日本的军力会在接下来有较大幅度的增强,同时其发展也面临一定程度的制约,主要制约因素是作为日本强军计划基础的国防预算增长面临一定阻碍和日本的“和平主义”以及“募兵难”问题。

3.1 国防预算的落实问题

日本2023、2024年度国防预算(不包括“美军再编”经费等)分别较前一年度增加了约27.4%、约17%,^③而且预计今后数年日本的国防预算会继续实现持续增长。但“五年约43万亿日元”的目标能否真正落实仍有待观察。岸田政府计划主要以财政支出改革(筹措约3万多亿日元)、“决算剩余金”^④(支出约3.5万亿日元)、新创设“防卫力量强化资金”(筹措约4.6~5万多亿日元)以及增税(“防卫增税”)这四种方式来筹措5年强军计划的约14.6万亿日元预算缺口;并在2028年度后,为保持每年度约8.9万亿日元预算,再通过上述四种方式每年度新筹措约3.7万亿日元。^⑤但“新安保三文件”提出的国防预算增长计划的落实将面临如下困难。^⑥

(1)“防卫增税”的实施面临困难

“防卫增税”问题在日本成了重要的政治议

题,其实面临诸多困难。第一,在政党层面,除了在野党的反对外,执政党内部也爆发了激烈的争论。在岸田政府提出“防卫增税”后,作为自民党内最大“派阀”的“安倍派”表示强烈反对。^⑦安倍在生前曾主张通过发行国债(“防卫国债”)而非增税的方式来增加国防预算,“安倍派”的议员也多持此观点。^⑧而且对“防卫增

^① 2021年自民党总裁选举的相关信息可参见:「総裁選2021」、自民党、<https://www.jimin.jp/election/results/sousai21>,访问时间:2023年3月16日。另外,刘江永指出,岸田并未吸取自身派阀“宏池会”较为温和的传统思想(如维护宪法、发展经济、注重国际合作),而是去迎合安倍的政治观点(如修宪);这是岸田赢得安倍的支持并最终战胜河野太郎从而当选自民党总裁的重要原因之一;“岸田这种‘向右看齐’的政略必然影响其国家战略”。参见:刘江永:“战后日本国家战略演进及岸田内阁战略走向”,《东北亚论坛》,2022年第1期,第32页。自民党内存在诸多“派阀”(即派系之意)。“派阀”并非自民党的正式组织,而是由较为突出的领袖主导、由政见较为相似且利益相互捆绑的议员组成的排他性“小团体”。

^② 「自民公約、力での対抗重視 防衛費「GDP比2%以上も念頭」 財政規律確保の文言、消える」、『朝日新聞』、2021年10月13日、1総合面。高市曾公开表示自己的“国家观念”与安倍非常相似,并主张应将国防预算(应包括“补完预算”)增加到每年约10万亿日元。

^③ 防衛省:「防衛力抜本的強化の進捗と予算一令和6年度予算案の概要」、2023年12月、第7頁、https://www.mod.go.jp/j/budget/yosan_gaiyo/2024/yosan_20231222.pdf。

^④ “决算剩余金”意为日本政府“一般会计”中的政府收入减去政府支出的差额。近年来日本政府一直将其中的一半用于偿还国债,而另一半用在与经济政策相关的补充预算上。岸田政府决定将另一半转到国防预算上。

^⑤ 鎌田素史:「防衛財源確保法に係る国会論議—防衛力強化資金の創設」、『立法と調査』、2023年第460号、第51-55頁。“防卫增税”包括法人税、所得税以及烟草税,据测算其计划金额为约3.1~3.5万亿日元。参见:「防衛増税、与党に先送り論 「26年度以降に」強まる压力 減税と矛盾、25年は参院選控え」、『西日本新聞』、2023年12月2日、<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/1152640>。

^⑥ 即使日本能够较大幅度实现“5年约43万亿日元”的目标,国防预算的“财源”(财政来源)依然不稳定。若2027年度后国防预算再度“缩水”,则会对日本军力的可持续发展(十年乃至之后更长阶段的目标)造成负面影响。

^⑦ 由于2023年11月自民党政治资金丑闻爆发,自民党的六大“派阀”中的“安倍派”“岸田派”“二阶派”以及“森山派”于2024年初陆续宣布解散。然而虽然在名义上多个“派阀”解散,但预计这些团体多会以“政策集团”等名义实质上存续下来,日本自民党政治中的“小团体”模式依然不会有根本变化,前“安倍派”议员对“防卫增税”的反对依然会起到作用。

^⑧ “安倍派”的行动取得了一定“战果”。在2023年度预算中,岸田政府已为国防预算发行4343亿日元的“建设国债”(2024年度预算是否继续发行仍未明确),这打破了战后日本不将国债用于国防预算的不成文规定。

税”的反对不仅停留在“安倍派”。作为岸田政府现任阁僚的经济安全保障担当大臣高市早苗也反对“防卫增税”，并在2022年12月13日表示“即使(因此)被罢免也没有办法”。岸田在“新安保三文件”出台前一周的2022年12月8日才正式提出“防卫增税”。岸田的表态较为突然，且想要通过首相“自上而下”的施压来实现“防卫增税”，这引起了自民党内部的不满。由于反对声音过大，岸田政府于12月23日通过“内阁决议”发布的《令和5年度税制改正大纲》将“防卫增税”的实施日期延后到“2024年以后的适当时期”。^①日本有分析认为，岸田在年末才提出“防卫增税”是一种“边缘政策”，但这最终引起了执政党以及在野党的联合反对，从而造成了政治混乱。^②

进入2023年后，有关“防卫增税”的争议持续发酵。自民党内有很强声音要求减少“防卫增税”的额度并推迟实施增税的日期。^③自民党的“防卫关系费财源探讨特命委员会”^④于6月9日向岸田首相提交的建议书认为，可以将“防卫增税”推迟到“2025年以后的适当时期”。^⑤岸田政府在6月16日出台的《经济财政运营与改革基本方针2023》中正式决定将“防卫增税”进一步推迟到“2025年以后的适当时期”。^⑥之后岸田首相于10月下旬提出讨论在一定时期内降低所得税，而自民党与公明党内均有声音质疑降低所得税与“防卫增税”的一致性。^⑦在11月有日本媒体报道称，在自民党、公明党内有声音担心若2025年进行“防卫增税”，会影响到2025年7月的参议院选举，因此应将增税日期推迟到2026年以后。^⑧在2023年11月，日本政坛爆发自民党政治资金丑闻，这进一步扰乱了岸田政府的“防卫增税”计划。加之“决算剩余金”与“外汇资金特别会计”均实现较大额度盈余(后文详述)，自民党于12月初决定不在2024年的通常国会中提交“防卫增税”相关法案，这意味着“防卫增税”实质上被推迟到2026年以后。^⑨最终，在岸田政府于12月22日通过“内阁决议”发布的《令和6年度税制改正大纲》中，并未明确记载“防卫增税”的开始

日期。^⑩

第二，“防卫增税”也关系到众议院选举问题。自岸田政府提出“防卫增税”起，在自民党内就有声音认为应举行众议院选举来让日本国民对“防卫增税”进行判断。^⑪而岸田首相明白，如果举行众议院选举且选举结果对自民党不利，则日本更难通过“防卫增税”的方式来增加国防预算。因此岸田在2022年末表示可能在开始“防卫增税”前举行众议院选举后迅速转变了态度。他在2023年1月4日表示自己之前提到在增税之前举行选举，这只是在说日程上的一种可能性。

虽然之后岸田并未完全否认解散众议院的可能性，但在2023年全年内阁支持率一直未能实现持续性上涨的情况下，岸田并未贸然选择解散众议院。在2023年日本通常国会(会期：1

① 「防衛増税、拙速のツケ 首相、表明1週間で妥協 来年国会提出せず」、『朝日新聞』、2022年12月16日、3総合面；閣議決定：「令和5年度税制改正の大綱」、総務省、2022年12月23日、https://www.soumu.go.jp/main_content/000853546.pdf。令和5年度(即2023年度)。

② 木内登英：「防衛費増額の財源に建設国債も選択肢に」、野村総合研究所、2022年12月14日、<https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2022/fis/kiuchi/1214>。

③ 「少子化予算 膨張恐れ 金額さぬ「事項要求」に防衛増税も先送りへ」、『読売新聞』、2023年7月15日、A 経面。

④ 委员会主席由“安倍派”的“大佬”之一、时任自民党政务调查会主席的萩生田光一担任。

⑤ 自由民主党政务調査会、防衛関係費の財源検討に関する特命委員会：「提言」、自民党、2023年6月8日、第12頁、https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/206053_1.pdf。

⑥ 閣議決定：「経済財政運営と改革の基本方針2023について」、内閣府、2023年6月16日、https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2023/2023_basicpolicies_ja.pdf。

⑦ 「「税は鬼門」 与党慎重 所得税減税 防衛費増との整合性 疑問視」、『読売新聞』、2023年10月21日、政治面。

⑧ 「与党、防衛増税25年回避論 夏には参院選 所得税減税と整合性」、『読売新聞』、2023年11月16日、政治面。

⑨ 「防衛増税、大綱が焦点 25年見送り、法案提出先送り方向」、『朝日新聞』、2023年12月9日、1 経済面。

⑩ 閣議決定：「令和6年度税制改正の大綱」、総務省、2023年12月22日、https://www.soumu.go.jp/main_content/000919575.pdf。令和6年度(即2024年度)。

⑪ 在日本，当某项政策出现较大争议时，首相有时会采取解散众议院、进行众议院选举的方式来让国民判断是否要继续这项政策。典型的例子有小泉政府时期的“邮政解散”(2005年8月，有关小泉政府的邮政改革政策)以及安倍政府时期的“安倍经济学解散”(2014年11月，有关安倍政府的经济政策)。

月23日至6月21日)召开前的1月14日,正在美国访问的岸田表示,要通过“国会论战”(即不解散本届众议院)来向国民彻底解释国防预算的“财源”问题。在6月的通常国会会期结束前,岸田首相再次直面众议院解散的问题。岸田在6月21日的记者会中表示,虽然有在野党讨论提出“内阁不信任案”,但《防卫力量财源确保特别措施法》在本次国会会期中(6月16日)成功通过,因此暂时不会考虑解散众议院。^①在2023年后半年,岸田原本计划通过改组内阁、解散“世界和平统一家庭联合会”(原“统一教会”)等方式提升支持率,从而进行众议院选举,以为2024年秋天的“自民党总裁选举”奠定基础。但在物价上涨、对“防卫增税”的批评增多、多位政府高官相继辞职等不利情况下,内阁的支持率不断下滑,岸田因而放弃解散众议院。^②加之2023年末自民党政治资金丑闻爆发时恰逢岸田政府推进2024年度政府预算案的关键时期,岸田政府目前正忙于推进预算案以及收拾政治资金丑闻残局。在当前的局势下,岸田政府短期内不会贸然举行围绕“防卫增税”问题的众议院选举。当然,若未来随着局势的变化其能够实现,则会对“防卫增税”本身产生决定性影响。

第三,目前日本社会舆论对“防卫增税”的反对较大。日本共同通信社在2023年5月发布的舆论调查结果显示,反对“防卫增税”的比例为80%,而支持率仅有19%;反对43万亿日元国防预算计划的比例为58%。^③可以看出,目前日本民众对于“大幅度”增加国防预算的支持度不高,而对于“防卫增税”的反对则较为统一。另外,日本民众对于“防卫增税”的一些细节也抱有怀疑的态度。如岸田政府打算转用部分“东日本大地震”的“复兴特别所得税”到国防预算上,^④这引起了受灾地选区议员、民众以及在野党的一致反对。^⑤

综上所述,自岸田政府提出“防卫增税”后,执政党、在野党内均存在不少反对、担忧的声音,且岸田政府很难通过举行众议院选举来推进“防卫增税”,日本民众对“防卫增税”的支持

度也很低。这些因素都导致“防卫增税”的预计实施日期一拖再拖。笔者认为,岸田政府在短期内很难突破日本政界与民间对“防卫增税”的反对;若日本最迟在2026年依然无法实现“防卫增税”,日本国防预算增长计划的实施将面临较大风险。

(2) 其他几种筹措国防预算方式面临的风险

第一,“决算剩余金”的额度并不稳定。虽然日本财务省在2023年7月公布,2022年度的“决算剩余金”达到2.6294万亿日元,大幅超过每年度1.4万亿日元的平均预想额度,且自民党内有声音认为“决算剩余金”是筹措国防预算的核心。但“决算剩余金”受到经济、财政状况的影响过大,不是稳定的“财源”。有财务省的干部担心,“对不稳定的财源给予过高的期待,这是不负责任的行为”。^⑥

第二,“防卫力量强化资金”的长期不稳定性。该资金为基金化后的“税外收入”,且其地位已通过国会立法(《防卫力量财源确保特别措施法》,2023年6月16日)的方式确立下来。该资金的计划总额为5年约4.6~5万多亿日元,其中的4.5919万亿日元已于2023年度预算制定过程中得到初步保障。^⑦具体名目包括“外汇资金特别会计”的转入金3.0952万亿日元,“财政投融资特别会计”的转入金6367亿日元,“新

① 「岸田内閣総理大臣記者会見」、首相官邸、2023年6月21日、https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0621kaiken.html。

② 「首相、年内解散見送り 支持低迷、経済に集中」、「朝日新聞」、2023年11月9日、1総合面。

③ 「防衛増税80%支持せず 経費43兆円、不適切58%」、北海道新聞デジタル、2023年5月7日、<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/841944>。

④ 延长该税的征税期间,以此将其中一部分转移到国防预算。

⑤ 「復興税の防衛費転用やめませんか? 求められた首相は一防衛増税巡り野党「転用より次の災害に備えるべき」」、東京新聞 Tokyo Web、2024年2月14日、<https://www.tokyo-np.co.jp/article/309272>。

⑥ 「政府・自民 防衛増税縮小に期待感 税収上振れ財源カバーも」、「読売新聞」、2023年6月30日、政治面。

⑦ 2023年度预算实际使用了其中的1.2113万亿日元,其余的3.3806万亿日元计划逐步纳入2024年度后的预算。

型冠状病毒相关经费”中返还的4436亿日元以及变卖政府不动产的4164亿日元等。^①

但这些资金的落实或面临长期的不确定性,或是一次性资金。其中所占比例最大的“外汇资金特别会计”为“管理和运营外汇储备的专门账户”,^②“财政投融资特别会计”则为政府投融资账户。这些账户均非稳定的“财源”,即使短期内实现较高盈余,^③未来(特别是2028年度后)额度也可能出现浮动。例如,自2023年6月起,自民党开始正式讨论抛售日本政府持有的日本电信电话公司(NTT)的33.3%的股份,以补贴国防预算、降低“防卫增税”的额度压力。^④但此举面临诸多法律、政治障碍,短期内实现的可能性较低。而且“新型冠状病毒相关经费”的返还以及政府资产的变卖是一次性的,并不具有可持续性。前述自民党的“防卫关系费财源探讨特命委员会”提交的建议书也承认,目前政府还未确保2028年度后的“防卫力量强化资金”的“财源”,只是按照目前的经验来说届时“也不是不可能”找到每年度约9000亿日元的“财源”。^⑤

(3) 财政与人口制约

日本的财政以及人口状况不容乐观。第一,日本的“债务余额占GDP比例”的状况在主要发达国家中是最糟糕的。^⑥如果日本政府最终选择在此基础上继续以大量发行国债的方式来增加国防预算,势必导致日本政府的债务状况更加严峻。^⑦第二,目前岸田政府正在计划同时推动被称为“预算三兄弟”的国防预算、绿色转型预算以及“少子化对策”预算的大幅增加。绿色转型预算的长期稳定“财源”要到2030年代后才能开始征收,因此日本选择通过发行“桥梁债券”(国债)来确保绿色转型预算的“财源”。岸田政府已于2024年2月开始发行“绿色转型债”(2023年度共发行1.6万亿日元)。^⑧岸田政府还提出了“少子化对策”预算的“加速计划”,并于2023年12月22日制定《儿童未来战略》,正式计划至2028年度筹措约3.6万亿日元预算。^⑨总之,目前日本整体财政预算的压力较大,其他领域预算的增加很可能会影响到国

防预算增长计划的实施。第三,从长远来看,未来日本的劳动年龄人口会进一步下滑,而且养老压力也会持续增加。^⑩随之而来的就是各类社会福利相关预算需求的大幅增长。在这种情况下,日本政府无论是通过增税还是减少社会福利预算的方式继续增加国防预算,都很难得到日本社会的广泛认可。

(4) 小结

综上所述,目前日本的国防预算落实虽然存在有利因素(“决算剩余金”与“外汇资金特别会计”暂时实现超额盈余),但又存在如下制约。第一,短期内很难实现“防卫增税”。第二,许多资金是受到经济、财政状况影响过大的不稳定资金(如“外汇资金特别会计”)、或是一次

① 鎌田素史:「防衛財源確保法に係る国会論議—防衛力強化資金の創設」、『立法と調査』、2023年第460号、第53-54頁。

② 裴桂芬、王岩峰:“日本外汇资金特别会计及财务报表评析”,《河北大学学报(哲学社会科学版)》,2014年第6期,第30頁。

③ 例如,2022年度的“外汇资金特别会计”较预计盈余额多出了6408亿日元。

④ 「NTT株 段階的売却論 自民内で勢い 防衛財源に経済安保 利点と懸念」、『読売新聞』、2023年8月13日、政経面。

⑤ 自由民主党政務調査会、防衛関係費の財源検討に関する特命委員会:「提言」、自民党、2023年6月8日、第3頁、https://storage2.jimin.jp/pdf/news/policy/206053_1.pdf。

⑥ 「財政に関する資料」、財務省、https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a02.htm、访问时间:2023年12月9日。

⑦ 将“决算剩余金”转用于国防预算后,若经济政策又需要额外预算时,日本政府很可能选择发行国债来填补空缺,如此则等同于为国防预算增发国债。参见:「防衛財源に決算剩余金 政府方針」、『朝日新聞』、2022年12月7日、4総合面。

⑧ 「GX 経済移行債を初入札 財務省、8000億円発行へ」、東京新聞 Tokyo Web、2024年2月14日、<https://www.tokyo-np.co.jp/article/309220>。

⑨ 中央政府与地方自治体预算合计,计划中的“财源”为已有预算的重组(约1.5万亿日元)、社会保障预算的削减(约1.1万亿日元)以及追加公共医疗保险费用(约1万亿日元)。2024年度政府预算案确认了其中的约1.3万亿日元。参见:「「こども未来戦略」一次元の異なる少子化対策の実現に向けて」、内閣官房、2023年12月22日、第30-31頁、https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/pdf/kakugikettei_20231222.pdf。

⑩ 日本政府将15-64岁的人口定义为劳动年龄人口,其数量在2021年为7450万人,而预计到2040年为6213万人。与此相对,老龄化问题也会更加严峻。参见:内閣府編:「少子化社会対策白書」、日経印刷、2022年版、第2頁;「我が国の人口について」、厚生労働省、https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21481.html、访问时间:2024年2月6日。

性资金(如变卖政府不动产),它们很难从更长期的角度支撑国防预算的持续增长(特别是2028年度后的预算)。第三,日本的整体财政以及人口状况压力较大,且日本政府又将本该用于经济政策的预算(如“决算剩余金”)转用于国防预算,这无异于“杀鸡取卵”“拆东墙补西墙”,可能伤害日本未来的经济增长。这些因素均可能从更长期的角度制约国防预算的增长。

3.2 “和平主义”思潮与“募兵难”问题的制约

第一,虽然前文讲过日本的“和平主义”思潮正在衰退,但不能简单地认为“新安保三文件”出台后“和平主义”对日本军力建设的制约会完全消失。在“和平主义”的制约下,日本暂时不会提出装备核武器、洲际导弹、战略轰炸机以及核潜艇等更具战略进攻意义的武器。而且,“和平主义”在制约日本发展太空攻击能力方面也起到了作用。在2020年4月16日的参议院会议中,时任防卫省防卫政策局长樋道明宏表示,日本在利用太空之时使用杀伤力与破坏力要符合“动用武力(新)三条件”,不然就会产生与宪法相关的问题,并称“当前我们不认为要使用卫星作为直接的杀伤力与破坏力”。^①“新安保三文件”也并未提出日本要在太空领域直接发展“杀伤能力”。

“和平主义”还在一定程度上制约“主动网络防御战略”的实施。岸田政府在2024年1月决定,暂时不向2024年通常国会(于1月26日开始)提交该战略的相关法案。^②而其主要障碍是日本宪法第21条保障的“通信秘密”(即保障通信自由)。岸田政府的决定背后的重要因素之一是“和平主义”的制约——日本在野党多次在国会中就“主动网络防御战略”可能侵害“通信秘密”的问题向岸田政府提出质询。笔者认为,岸田政府依旧会积极推进该战略,只是其过程会受到一定阻碍。

第二,日本民众“参军”的意愿较低。目前,在自卫队的自卫官总定员(截至2023年3月底共247154人)并不庞大的情况下,其总满员率为92.2%。^③近年来,在日本唯一的士官学校

“防卫大学校”毕业后选择不进入自卫队的学生比例正在增加,且作为自卫队重要兵源的“一般曹候补生”(普通士官候补生)以及“自卫官候补生”的报考人数也有所降低。在陆上自卫队自身兵源已捉襟见肘的情况下,“新安保三文件”依然计划将大约2000名陆上自卫队的“常备自卫官”调配至“共同部队”(联合部队)以及海上、航空自卫队。从中也可以看出目前自卫队人员短缺的现状。

日本“募兵难”有两方面原因。一是“和平主义”思潮仍然在起作用。根据“世界价值观调查”的数据(2017—2022年),对“如果发生战争你会为国而战吗”这一问题的“肯定”回答中,日本的数据(13.2%)最低。^④二是如前所述的人口问题。根据日本《防卫白皮书》公布的数据,在2023年度日本的适龄募兵人口约1745万人,预计到2033年度将降低至约1591万人。即使近年来日本政府采取了一些对策(如提高募兵年龄上限),但都无法从根本上改变“募兵难”问题。^⑤虽然武器装备的自动化能够在一定程度上缓解兵源不足的问题,但长远来看,兵源难以支撑军力增长的问题对日本来说仍是一个长期存在的“慢性病”。

四、结 语

“新安保三文件”的出台标志着战后日本的国防政策迎来巨大转变。日本的国防预算预计会实现较大幅度的持续增长。“反击能力”“主动网络防御战略”等具有进攻性的新战略彻底

① 「第201回国会参议院外交防衛委員会第9号」、国会会議録検索システム、2020年4月16日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120113950X00920200416¤t=61>。

② 「能動的サイバー防衛、通常国会(は見送り) 損失拡大の懸念」、日本経済新聞電子版、2024年1月24日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA229B00S4A120C2000000>。

③ 防衛省編:『防衛白書』資料編、日経印刷、2023年版、第236頁。

④ “World Values Survey Wave 7 (2017 - 2022)”, World Values Survey, <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>, 访问时间:2023年12月24日。

⑤ 防衛省編:『防衛白書』、日経印刷、2023年版、第440頁。

打破了“专守防卫”原则,加强了日本的对外干预能力。日本正加速摆脱“战后体制”并大步迈向“军事大国”。

中国是日本“新安保三文件”中强军计划的主要针对目标。“新安保三文件”明确将中国定位为“迄今最大的战略挑战”,这显示出日本在安全上与中国展开全面竞争的战略意图,且日本也并不避讳直接“挑明”这种意图。日本在所谓“西南方向”的军事作战能力会大幅增强。特别在台湾问题上,近年来日本大肆制造“台湾有事就是日本有事”的舆论,且不断试图发展进攻能力、解禁“集体自卫权”并加强与美国的捆绑。

日本对中国各类导弹的拦截能力也会增强,可能助力美国破坏中美之间的战略核平衡。预计日本还会不断升级在太空领域对中国的监视,干扰中国在太空领域的指挥通信等。

“新安保三文件”强军计划的实施面临一定程度的制约,但中国仍不能轻视其产生的影响,需要对其后续进展进行客观分析。可以看到,虽然“新安保三文件”提出的强军计划未能突破日美同盟这一大框架,但日本借助美国的力量以实现其“军事大国化”的倾向十分明显。

责任编辑 邓文科

Analysis on Japan's Military Buildup Plan around the *New Three Security Documents*

WANG Rui¹

(1. Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: As the Kishida Administration introduced the *New Three Security Documents* in December 2022, Japan's military buildup has been experiencing a significant transformation. Japan violated the 1% GDP cap on defense budget and the Exclusively Defense-Oriented Policy. Japan has been attempting to dramatically raise its defense budget and comprehensively enhance its military capabilities to become a military power that is “capable of fighting”. There are several reasons for the introduction of the *New Three Security Documents*, including Japan's biased “threat perception” towards its neighboring countries, the need to cooperate with the military strategy of the United States and enhance Japan-U.S. security cooperation, and the increasing concern for national defense issues within Japan. However, the prospect of Japan's military buildup plan remains uncertain. This can be seen from the facts that the growth plan for the defense budget may not be fully implemented and the pacifism ideology and the challenges in recruitment hinder Japan from becoming a major military power to a certain degree.

Key words: the Kishida administration; *New Three Security Documents*; the Self-Defense Forces; military buildup