



浅析日本“有事法制”的背景及意图

中国社会科学院日本研究所 张进山

内容提要: 日本《应对武力攻击事态法案》等“有事法制”相关三法案在国会的通过,标志着日本防卫政策的重大转变。其目的旨在逐步确立战时体制,借机强化日美军事同盟和扩充军事实力,从而为最终修改“和平宪法”和成为军事大国扫清障碍。

关键词: 有事法制 防卫政策 军事大国

2003年6月,《应对武力攻击事态法案》、《自卫队法修正案》和《安全保障会议设置法修正案》等三个“有事法制”相关法案在日本国会获得通过。这一事态是对日本“和平宪法”的又一重大突破,预示着业已走出国门的自卫队今后的行动限制将进一步减少,象征着日本战时立法体制的建立已接近完成,标志着日本战后一直标榜的“专守防卫”原则将被束之高阁。

一、新法案涉及的要点

用日本防卫厅防卫研究所的解释,制定和修改此次三个法案的目的,就是要通过法律的形式,“确立旨在应对针对日本的武力攻击事态的基本理念和态势,以及为确保自卫队行动的顺利进行所必要的措施等”^①,以期建立“国家应对紧急事态的危机管理体制”^②。上述“有事法制”相关三法案所涉及的内容要点是:

1. 界定了武力攻击“事态”的样态。《应对武力攻击事态法》可以说是日本“‘有事法制’的基本法”^③,根据其界定,无论是日本受到现实已发生的“外来武力攻击”时,还是在“有可能受到武力攻击”或“事态紧迫,可以预测将受到武力攻击”时,均可出动自卫队进行防卫作战。也就是说,日本不仅可以根据业已发生的客观事实,亦可根据其单方面的主观判断,对“可能”或“预料”的尚未发生的“事态”对象“发动自卫权”,从而为日后实施先发制人的军事打击埋下了伏笔。

2. 增强了首相的军事决策权和最高指挥权。《应对武力攻击事态法》规定,一般情况下,政府在内阁会议上认定武力攻击事态并决定由首相下达“防卫出动”命令后,必须立即征得国会的承认。但若情况特别紧急时,则可不事先征得国会的承认,而由首相直接下达“防卫出动”命令。此外,为确保应对措施顺利、有效的实施,政府将新设以首相为本部长的“应对武力攻击事态对策本部”,并授予首相能够对地方自治体发布具体行政指示和代其执行的权力。这就是说,特殊情况下,首相不仅可先斩后奏,越过国会直接向自卫队下达出击命令,而且也可直接指示和强制地方政府或公共团体执行与军事活动有关的事项。

3. 强化了“安全保障会议”。根据修改后的《安全保障会议设置法》的规定,该安全保障会议的成员中新增加总务相、经济产业相和国土交通相等三位大臣,并将设立辅佐该会议的以内阁官房长官为委员长的“事态应对专门委员会”,以加强战时政府部门之间的相互协调,增强安全保障会议的职能。

4. 赋予自卫队以战时特殊法权。修改后的《自卫队法》规定,为确保军事行动的顺利进行,自卫队在“防卫出动”时,可不受其他法令的限制而采取特别的措施,如可在公园、海岸等它认为有必要的地方修筑防御工事,可强行征用私有土地和改变私有建筑物的形状等。该法还规定:对于违抗者,可施以惩罚。

二、“有事法制”出台的背景

日本的“有事法制”从研究、准备到出台，整整经历了27个年头。起草几纸律文，对于精明的日本人来说并非难事，但其何以如此“难产”？而日本的当政者又何以对此孜孜以求，锲而不舍？个中有着极其深刻的背景。

（一）政治环境的变化

日本“有事法制”的进程，是随着其国内外政治环境和形势的变化而变化的。概括起来，从酝酿到出台大致经历了三个阶段。

1. “水下操作”阶段：日本对于“有事法制”的思考，始于20世纪70年代。1977年，时任首相的福田赳夫就接受了防卫厅的建议，同意着手有关“有事法制”的研究和准备，试图建立“有事法制”，以便为日本发展军力创造法律环境。但负有前科的日本当时因顾及国内外舆论的压力，尤其是国内强大“不战”政治力量和广大国民的强烈反对，所以，至80年代末，对于“有事法制”有心无胆的日本有关当局，只好一直在“水下操作”。

2. “浮出水面”阶段：进入90年代后，“泡沫经济”的突然崩溃和“1955年体制”的土崩瓦解，暴露了战后日本社会模式的种种弊端。由此引发的政党重组、人心思变，导致了政治的“整体右倾化”和民族主义思潮的泛滥，从而使“革保势力均衡”的政治形势发生逆转。这种“革弱保强”的政局变化和海湾战争的突然爆发，为1992年被称作“海外派兵法”的《联合国维持和平活动合作法》（简称“PKO法”）在国会强行通过提供了机会和条件。尤其是1997年与美国发表了新《日美防卫合作指针》后，日本开始为建立“有事法制”加紧制造舆论，并通过当年的防卫白皮书正式指出其“必要性”，^④从而使日本对“有事法制”的操作逐步“浮出水面”。

3. “紧锣密鼓”阶段：进入90年代后期，日本政界的鹰派势力明显增强，否认侵略历史、美化侵略战争的右翼言论和民族主义思潮大行其道，而中左政治力量和舆论的牵制力则日趋衰弱。在此背景下，自小渊以来的三任首相都就建立“有事法制”表示了强烈的愿望，从而使日本建立“有事法制”的政治车轮驶入了快车道。仅1999年，日本就完成了《周边事态法》、《日美相互提供物资与劳务协定》、《自卫队法》及《国旗、国歌法》等相关法律、文件的制定和修改工作。尤其是2001年小泉上台后，日本建立“有事法制”的步伐更是骤然加快。继同年通过《联合国维持和平活动合作法修正案》、《反恐怖特别措施法案》、《自卫队法修正案》、《海上保安厅法修正案》后，2002年4月，日本又紧锣密鼓地向国会抛出了《应对武力攻击事态法案》、《安全保障会议法修正案》和《自卫队法修正案》等三个“有事法制”相关法案，并于近日在国会通过。

（二）迎合美国的需要

冷战后，美国欲充当“世界警察”，维持其惟一超级大国的霸主地位，但甚感力不从心，需借助盟国的合力，希望日本能在其地区和全球安全战略中分担更大的责任，发挥更大的军事作用。虽然日美两国通过签署和发表指导两国关系的《东京宣言》（1992年）、《日美安全保障联合宣言》（1996年）、新《日美防卫合作指针》（1997年）等一系列框架性文件，日本的战略地位受到重视，其作用有所提升，但这毕竟仅限于政治层面。要把这些指导性的文件落到实处，还需要具体的军事立法做保障。

近年来，日本为迎合美国的需要，相继出台了一系列与日美军事合作有关的法律文件，积极参加美国的战区导弹防御（TMD）计划，并在美军发起的海湾战争、阿富汗反恐战争和伊拉克“倒萨”战争中不仅出了钱、出了物，且也出了人、流了汗。但美国仍嫌日本在其军事行动中参与的深度、广度和力度不够，希望日本能尽快摆脱“和平宪法”的约束，对外行使集体自卫权，以确保对美提供“更有效和更密切的安全合作”。^⑤由此可见，美国的上述因素不能说不不是日本加快建立“有事法制”的主要背景之一。

（三）政治大志向使然

日本加快建立“有事法制”，既是为了迎合美国，更是其政治大志向之所在，成为军事大国之需要。自20世纪80年代以来，日本就立志要由经济大国变为政治大国。但在日本看来，要成为政治大国，单靠庞大的经济实力尚不够，还必须成为军事大国，有强大的军事实力来支撑。倘在日本成为政治大国和军事大国之后，其拥有的强大军事实力无用武之地，不能走出国门，充分参与国际军事行动，进而在国际上广泛产生政治效应，那么这些强大的军事实力也只能是聋子的耳朵——“摆设”。因此，在发展军事的同时，设法使自卫队尽快走向海外，就成了日本执政者的当务之急。然而，“和平宪法”这个“紧箍咒”一日不除，自卫队就很难如意扬威于海外。因此，为使自卫队“师出有名”，必须有法可依，而绕开宪法，另辟蹊径，先行军事立法，建立战时体制就成了日本执政者酝酿已久的“囊中妙计”。小泉首相之所以对日本国会通过“有事法制”的兴奋之情溢于言表，盛赞其是“日本政治史上划时代的事件”，原因就在于此。

三、建立“有事法制”的意图

日本“有事法制”相关法律的出台，尤其是被称作其基本法的《应对武力攻击事态法》的推出，不能仅仅被

看做一种单纯的军事立法行为，它是与建立战时体制、强化日美同盟、扩充军事实力和推动修改宪法密切地联系在一起，有着其更深层次的意图和考虑。

（一）确立战时体制，满足“有事”急需

日本“有事法制”中的所谓“有事”，即指所发生的日本“受到武力攻击”或“有可能受到武力攻击”的事态。^⑥因此，日本也有人直白地把“有事法制”称之为“战时立法”，而把据此建立的体制称之为“战时体制”。

长期以来，为了防备“有事”，日本不仅在“硬件”方面，而且也在“软件”的军事立法方面做了不懈的努力。尤其是进入上个世纪90年代以来，日本相继出台了一系列与军事有关的法律，使其多年来敢想而不敢为的事情变成了现实。《联合国维持和平活动合作法》的出台，使自卫队首次得以步出国门参加联合国的维和行动；《周边事态法》的制定，不仅使自卫队的行动不再限于本国的领土、领海和领空，且可介入“周边地区”的军事冲突和参与美国在全球任何地区的军事行动；《反恐怖特别措施法》的推出，使自卫队前往支援美国发动的阿富汗反恐战争和伊拉克“倒萨”战争变成了可能……尤其是通过对《自卫队法》等法律的多次修改或解释，进一步放宽了自卫队在执行任务时携带和使用武器的限制，甚至把其最先进的“宙斯盾”驱逐舰也派到了印度洋。

显然，日本的上述举动早已突破“和平宪法”的规定，超出了其一直标榜的“专守防卫”的原则。但在日本的执政者看来，这些法律要么是因事而设，要么是临时修补，既有很大的局限性，也缺乏长效性、广泛性、协调性和可操作性，仍不能满足其“有事”时的需要。小泉首相2001年上台伊始，就表示决心要建立“有事法制”。“九一一”事件发生后，他更是多次强调日本建立“旨在应对紧急事态的国家危机管理体制的必要性”，并明确指出要“进一步强化国家安全保障会议的机能，在法制和运作方面采取有效的政策措施，从而更加增强政府的综合应对态势”^⑦。

《应对武力攻击事态法》是日本“有事法制”的基本法，它的出台具有十分重要的象征意义和现实意义。首先是从理论上明确了“武力攻击事态”，即“战时状态”的定义；其次是为日本军事立法及建立战时体制提供了法律依据和基本原则；其三是对其他业已出台或将要出台的相关法律的具体落实和相互间的配合具有重要的指导与协调作用，使“有事法制”更具可操作性；其四是规定了战时国家、地方政府、公共团体和普通国民的责任与义务；其五是规定了紧急状态、戒备等级、防卫出动、工事构筑等的决定权限和付诸实施的司法程序；其六是规定了紧急情况下首相可直接向自卫队下达“防卫出动”命令的特殊权力及其他特权，等等。

由此可见，日本推进“有事法制”，就是要通过一个个相关法律法规的出台，逐步架空宪法，为其海外用兵、诉诸武力披上合法的外衣，为其认为必要时举国建立战时体制和实行“全民总动员”打下基础，以实现小泉首相一贯主张的“别国有的我应有，别国能干的我也能干”的政治抱负。

（二）假借“有事法制”，强化日美同盟

二战后，作为战败者，日本被改造成美国的追随者和盟邦。冷战后，美国为巩固其在全球的霸主地位和维持其在亚太地区的战略利益，有意让日本在地区及全球事务中发挥更大的军事作用。对于美国的“松绑”，早已不甘于“经济上的巨人、政治上的侏儒”的日本则“顺坡下驴”，以便“借船出海”，重出江湖，重温军事大国旧梦。

日美两国的一拍即合，导致了其双边同盟关系的重新定位、《日美防卫合作指针》的重修和“周边事态”所指地理范围及军事活动内容的扩大，给日本自卫队支援美国在世界范围内任意采取的军事行动开了绿灯。为把上述意图落到实处，在美国的敦促下，日本在1999年制定《周边事态法》的同时，相应地修改了《自卫队法》和《日美相互提供物资和劳务协定》，为日后日本配合美军行动及参加美国的战略导弹防御计划披上了合法的外衣。2001年“九一一”事件发生后，日本的态度变得异常积极主动，以支援美国对恐怖组织实施报复性军事打击行动为名，迅速制定了《反恐怖特别措施法》、再次修改了《海上保安厅法》和《自卫队法》，并通过修改《联合国维持和平活动合作法》，解除了对自卫队参加联合国维和部队主体业务的冻结，放宽了对自卫队参加维和行动时使用武器的限制，使日本自卫队的先进军舰和大型军机得以远赴西亚和印度洋支援美军的阿富汗反恐战争和伊拉克“倒萨”战争。而此次出台的《应对武力攻击事态法》所规定的“排除武力攻击”和“结束其他武力攻击事态”的措施中，也明确地包含“确保美利坚合众国军队根据日美安保条约为排除武力攻击而采取的必要行动能够顺利、有效地实施的措施”。这为日本不仅在自身“受到武力攻击”或“有可能受到武力攻击”时，而且在其参与美国的军事行动时也能建立举国的战时体制，奠定了法律基础。

日本的“有事法制”已超出其自身的需要和其国内法的范畴，标志着日美军事同盟的性质已发生质变。一是自卫队开始被赋予对外职能，其军事活动的范围延伸，内容增多，空间拓宽，自主权扩大，防务政策由“专守防卫”转为“攻势作战”；二是日美军事合作的层次和技术含量提高，日本参与美军行动的力度加大和军事作用增强，使双方的军事合作形态由“单边依附型”变为“联合干预型”；三是日美在安全合作中的角色被重新定位，日本情愿承担更多的责任和义务，其对美战略地位得到提升，两国关系由“美主日从型”趋向“平等伙伴型”。

近年来，尽管日本无论在“有事法制”、防务政策还是在军事行动上都采取了大胆的越轨行为，引起了亚洲邻国的不安，但美国仍希望其能“消除宪法中禁止日本拥有集体自卫权的条款，促进美日联盟更有效和更密切的安全合作”，^⑧使日本成为“远东的大不列颠”，使“美日安全联盟完全像美英联盟那样牢固持久”。为迎合美国的需要，也为达到自己的目的，最近一个时期，日本国内的确有人主张把日美同盟打造成东亚的“小北约”。据美国《防务新闻》报道，为进一步提高日美军事合作的水平，近年来两国间通过新设立的“协调联络论坛”和“双边协调机制”等机构，一直在悄悄地就加强日美联合军事行动和建立应急计划加紧进行更加周密细致的准备。^⑨这就是说，今后，包括军事立法在内，日美两国在进一步强化双方的安全保障体制方面将会走得更远。

毋庸置疑，日本屡破禁区，推进“有事法制”，的确满足了美国眼下的需要，似乎强化了日美军事同盟关系。但与此同时，日本也得以借机派兵海外，扩充军力，逐步建立起战时体制，进而有可能最终导致修宪。日美彼此借重，互有所求，同床异梦，各打算盘，但最终谁将更胜一筹？惟有时间的流逝，才能给予准确答案。

（三）借军事立法“解套”，为扩充军备“松绑”

在坚持并加强日美安全保障体制的前提下实现自主强军的目的，近年来日本采取了“依事设法，借法行事”的策略手法，在通过军事立法自行“解套”、自我“松绑”的同时，正以其雄厚的经济和科技实力为后盾，大肆扩充军事实力，提高武器装备性能，一举踏上了迈向军事大国的不归之路。

首先是调整安全战略，重组防卫体系。随着日本的安全战略由“内向型”的“专守防卫”转为“外向型”的“主动干预”，甚至“对他国发动先发制人的打击”，对其包括兵力部署、部队编制在内的防卫体系也在进行重大的调整和重组。^⑩ 根据2003年提前修改的《防卫计划大纲》，在防范对象上，日本将把重点提防苏联威胁和苏军入侵的“保卫北方”，转为应对朝鲜半岛和台湾海峡局势不稳的“防御西方”；在防卫对策上，日本将把重点防止大规模军事入侵的“防侵略”，转为重点对付游击战、恐怖活动等紧急事态的“防突袭”。为此，防卫厅已增设了“紧急动态部”、“对付重要事态会议”、“最初行动反应小组”和“陆上自卫队研究本部”等重要防卫机构，并将根据《应对武力攻击事态法》在政府新设“应对武力攻击事态对策本部”。

其次是加大军费投入，确保快速扩军需要。尽管“自卫队的实力不仅超过俄、中两国，且在不少方面有着比军事超级大国美国还强的实力”，是“一支世所罕见的军队”，但日本仍不遗余力地加大军费投入，使之多年一直维持在仅次于美国的世界第二军费开支大国的水平。^⑪ 据其2000年制定的《中期防卫力量发展计划》，自2001年起的五年内，日本的军费预算总共为25.16万亿日元，比前一个五年计划增加3.8%，以确保其迅速扩军的需要。

再次是扩充武器装备，全面提升作战能力。根据1995年出台的《防卫计划大纲》和前述《中期防卫力量发展计划》，未来五年内，日本还将继续加强自卫队的数字化建设、反生化武器研制、防电脑“黑客”技术的开发与应用，以提高其快速反应和反恐作战能力；购买4架空中加油机和2架远程侦察机，改进并延长现有F-15主力战斗机的作战性能和滞空时间，再造2艘1.35万吨级的准航母大型运输登陆舰和4艘2.5万吨级的舰队补给舰，以提高其远程作战能力；在现有4艘“宙斯盾”驱逐舰的基础上，再引进2艘同类新型的驱逐舰及相关设备，以推进日美战区导弹防御系统的实质性建设，并已决定于2007年度部署一套美国研制的新导弹防御系统；在2010年前发射8—10颗军事侦察卫星，改善RF-4侦察机、P-3C电子反潜侦察机和R-2C空中预警机的性能，以提高其天基侦察能力、电子侦察能力和空中预警能力。

（四）推进“有事法制”，加快修宪进程

冷战后，日本谋求成为政治大国和军事大国的欲望日益膨胀。在国际上，美国从其战略利益出发，也频频对日施压，促其消除法律障碍，替美在地区和国际安全事务中分担更多的责任。在此内外因素作用下，日本一方面不断制造借口，伺机而动，每每挑战宪法，屡屡冲破禁区，加紧军事和战时立法；另一方面则大肆发起舆论攻势，成立“宪法调查会”，从法理上展开研究和讨论，并利用多种手法为修改宪法做准备。

一是制造舆论，推动修宪。近年来，日本利用舆论工具，一方面宣传其现行宪法是美军占领时期的“殖民统治”产物，是美国政府强加给日本的；另一方面则强调，经过战后50余年的发展，日本所面临的国内外环境已发生重大而深刻的变化，“和平宪法”的许多内容已不适应变化了的形势，也不能客观反映变化了的日本的国家意志和国家利益。因此，在他们看来，作为国际法意义上的一个独立主权国家，日本此时修改“和平宪法”天经地义，理所当然。

二是扩大解释，绕开宪法。“扩大解释”，通常是被日本政府用来对某些涉及宪法第九条的行为进行延展性解释，以“常识判断”填补宪法未能细化的盲区的术语，具有很大的随意性和伸缩性。如“九一一”事件后，日本就是通过对“和平宪法”进行“扩大解释”来绕开宪法中的有关条款，紧急制定《反恐怖特别措施法》等三法案而实现派兵印度洋支援美军作战的。而且，有些时候日本往往是先行动后解释，致使虚拟化了的宪法形同废纸。

三是伺机突破，架空宪法。外界一有风吹草动，日本就伺机而行，这是近年来它屡破禁区，架空宪法，为其扩充军力和参与国际军事行动制造法律依据的惯用做法。如90年代初的海湾战争促成了《联合国维持和平活动合作法案》于1992年在日本国会的强行通过；1998年的朝鲜试射卫星（一说导弹）和所谓不明船只入侵事件的发生，为其新《日美防卫合作指针》相关法案的出台和国旗、国歌的立法提供了借口；2001年“九一一”事件的发生，对日本仅用25天就炮制出《反恐怖特别措施法》等三个法案，可谓天赐良机；2001年12月日本击沉可疑船只事件后，它又于2002年4月借机向国会提交了《应对武力攻击事态法》等三法案，并于今年6月被国会通过。日本在“有事法制”方面的这种渐次积累，步步递进，必将导致宪法的“空心化”，到头来使其修宪易如反掌，一蹴而就。

四是先斩后奏，无视宪法。先斩后奏，积累“实绩”，造成事实，无视宪法，是日本推动修宪进程的又一手法。日本明知宪法“禁止向海外派兵”，却依然派兵海外参与美国的军事行动；明知宪法“禁止行使集体自卫权”和往届政府制定有“武器出口三原则”，却断然参加美国的战区导弹防御计划；明知宪法“禁止拥有军队”，却叫嚷要把“防卫厅”升格为“防卫省”，把“自卫队”更名为“国防军”；明知宪法“禁止拥有进攻性武器”，却放风要“修改‘无核三原则’”，扬言要“发展核武器”；明知宪法“否认交战权”，却强化首相“有事”时的权

限，使之根据“有事法制”的规定，可在紧急情况时不经国家安全保障会议和国会同意，直接下令出动自卫队。

如上所述，日本“和平宪法”的许多内容已名存实亡，且其于2000年1月已在国会成立了“宪法调查会”，酝酿修宪已进入实质性的启动阶段。种种迹象表明，日本修宪的基本趋势不可逆转，“和平宪法”的修改只是时间问题。而且，随着“有事法制”的出台，其修宪步伐很可能进一步加快。日本对“和平宪法”的违背乃至最终抛弃，将为其成为军事大国扫清障碍。

(责任编辑:韦佳)

发表于日本学刊2003年第4期

①②③⑦防衛庁防衛研究所編『東アジア戦略概観2003』、財政印刷局発行、244頁、241頁、244頁、241頁。

④日本政府于1997年发表的《防卫白皮书》指出，亚太地区“依然拥有大规模军事力量”，日本有必要独自建立“足以对付一切事态的各种功能”。

⑤⑧美国于2000年10月发表的“阿米蒂奇报告”。

⑥<http://www.nhk.or.jp.kdns>，2003年5月10日。

⑨《扬子晚报》2001年3月7日。

⑩1998年『防衛白書』。

⑪井上和彦:《自卫队引以自豪、不为人知的七个“世界第一”》，《追求》，2001年9月5日。