

“可控性解禁”： 美国在日本解禁集体自卫权问题上的政策评析

刘卫东

[内容提要] 经过长期的社会动员和舆论准备,安倍政府终于在 2014 年解禁了日本的集体自卫权。在此过程中,美国发挥了重要作用。奥巴马政府上台初期,出于各种考虑没有在这一议题上对日公开表达支持。但进入 2014 年后,随着美国“亚太再平衡”战略对解禁需求的增加,以及出于进一步平衡中国的考虑,美国改变态度,正式对解禁表示欢迎和支持。但鉴于美日之间在解禁的基本目标和实施细则方面尚存在分歧,美国对日本解禁的支持是有条件的,试图使其成为一种“可控性解禁”,即日本解禁的方向和程度必须处于美国可控的状态下,既最大限度提升解禁对美国利益的促进,又努力降低其可能带来的风险。

[关键词] 集体自卫权 解禁 美日同盟 大国关系

[作者简介] 刘卫东,中国社会科学院美国研究所副研究员,主要研究美国外交和东北亚安全。

美日同盟历来被美视为亚太安全的基石,但美日双方在同盟中的职能和地位并不对等,美国负责保护日本的安全,而在美国遭到攻击时日本并不需要使用武力帮助美国。在日本逐步成为经济大国后,美国对其在国际舞台上发挥更大安全作用的压力也越来越大,但日本政府一直以受到宪法制约为由,拒绝行使集体自卫权。近年来随着日本国内政权的更迭和政治气候的转变,美日之间在解禁集体自卫权问题上的互动明显加强。尤其是进入 2014 年后,美国大幅调整其在日本解禁问题上的态度,奥巴马政府公开宣称欢迎和支持日本解禁,安倍政府也迅速加快解禁速度,2014 年 7 月 1 日正式宣布通过修改宪法解释的方式解禁集体自卫权。但由于美日在国家利益和战略规划方面存在不同认识,美国对日本解禁并非无条件支持,尤其是在安倍政府表现出明显的历史修正主义动向后,美国对涉及到日本安保战略重大调整的解禁问题相对慎重。美国的相关政策也必然会对亚太安全局势带来深刻影响。

一、日本解禁问题的由来和演变

集体自卫权是主权国家和联合国成员普遍具有的一种权力,意即与本国关系密切的国家遭受武力攻击时,无论本国是否受到攻击,都有使用武力进行主动干预和阻止攻击的权力。但长期以来根据宪法第九条的规定,日本永远放弃以国权发动战争、以武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段,这意味着日本只能在自身直接受到攻击时进行自卫,只保有最低限度的单独自卫权,行使集体自卫权则超越了宪法规定的界限。1981 年日本国会认定日本对集体自卫权“拥有但不能行使”,此后这一直是其官方的标准立场。

2003 年美国发动伊拉克战争后,曾极力要求日本出兵配合,时任首相小泉为此进行了积极努力。但由于当时反对党强烈反对解禁,民意对此也不支持,日本政府只能利用通过特别措施法的方式向伊拉克派遣自卫队。小泉对这一结果很不满意,在自民党内组建了“新宪法推进本部”,提出了修改宪法

的各种设想。安倍 2006 年接任首相后在施政演说中即提了解禁集体自卫权问题,宣称“反恐事件使国际形势发生了变化,人们对日本为国际社会作贡献抱以期待(解禁)是为了使美日同盟更有效地发挥机能和维护和平”。他为此成立了首相的私人咨询机构——“关于重建安全保障法律基础的恳谈会”,其成员全部由支持解禁的专家学者组成。但安倍任职不到一年即辞职,其后任福田和麻生均公开宣称,根据宪法不能使用集体自卫权的立场未变。民主党取代自民党执政后,鸠山和菅直人表示坚持日本政府禁止行使集体自卫权的宪法解释,直到野田执政后期,才于 2012 年 7 月 9 日在众议院预算委员会上谈到将在政府内部讨论集体自卫权是否应解禁的问题,但尚未开始着手,民主党政府就下台了。

2012 年底安倍再次上任后,公开宣称修改宪法是其历史使命,而作为修宪重要一环的解禁问题也被迅速提上议事日程。2013 年 2 月安倍重启其首任设立的“安保恳谈会”,8 月 8 日更换反对解禁的内阁法制局长,9 月在出席联大会议时表示决心使日本成为“积极的和平主义国家”,愿意根据《联合国宪章》积极参加集体安全保障活动。但由于联合执政的公明党坚决反对解禁,自民党内部对于突击解禁的做法也有争议,解禁问题未取得实质性进展。进入 2014 年后,随着日本内外环境的变化,安倍政府解禁的步伐明显加快。他于 2 月 12 日在众议院预算委员会就改变宪法解释的问题表示:“(政府的)最高负责人不是法制局长,而是我”,^①引发了外界的广泛质疑。从 3 月下旬开始,自民党不再向公明党妥协的态度渐趋明朗,并在 5 月 20 日开始的执政党磋商中,表达出解禁已不可更改的立场。进入 6 月以后,安倍进一步向各方施压,并向身边人士透露,一定要在内阁会议上作出决定,即使放弃与公明党的联合执政、内阁支持率出现下降,也一定要实现。对于自民党内部分人为照顾公明党意见而推迟表决的想法,安倍表示“绝不允许这种事情发生”,“秋季解散众议院也有可能”,^②从而迫使公明党彻底放弃抵制。7 月 1 日,日本国会投票通过了解禁集体自卫权的决定。

二、奥巴马政府立场的变化

美国政府长期以来都支持日本在安保领域发挥更为积极的作用。第一次海湾战争时,美对日只出钱不出兵的做法十分不满。小布什政府发动反恐战争后,副总统切尼、国务卿鲍威尔及常务副国务卿阿米蒂奇等官员,多次强烈要求日本积极发挥与其经济地位相称的政治和安全作用。^③ 2007 年春安倍访美时,小布什与其商谈了解禁集体自卫权问题,美国防部长盖茨和驻日大使希弗(J. Thomas Schieffer)都曾敦促日本通过重新解释宪法来解禁集体自卫权。^④ 但随后美日在历史认识问题、基地转移问题、日本撤回在印度洋的加油舰艇、对朝政策等方面纠纷不断,解禁问题一直未成为美日关系的重点。

奥巴马政府上台以来,美国在日本解禁问题上的态度变化大体经历三个阶段。第一阶段是 2013 年初,当时美国在解禁问题上比较低调,基本没有公开表态。2013 年 2 月安倍访美期间,曾希望奥巴马能对日本解禁给予公开支持,而美方认为公开支持解禁存在“激怒中国的风险,损害地区稳定和美国的利益”,所以不想在峰会中公开谈论这个问题。^⑤ 美国政府的一名高官强调“日本可以致力于解禁集体自卫权,但不能利用首脑会谈进行宣传”。美国这种慎重态度的背后原因,首先是奥巴马执政初期试图稳定发展中美关系,对华以接触为主,尽量避

① “安倍称对修宪解释负责 被批国耻性质发言”中国新闻网 2014 年 2 月 14 日, <http://www.chinanews.com/gj/2014/02-14/5840917.shtml>。(上网时间:2015 年 1 月 17 日)

② “聚焦:安倍力压公明党坚持解禁集体自卫权”, http://japan.xinhuanet.com/2014-06/30/c_133448522.htm。(上网时间:2015 年 1 月 17 日)

③ Trudy Rubin, “New Asian Power Balance Deputy Secretary of State Looks to Japan and India to Play Bigger Roles”, June 3, 2001 http://articles.philly.com/2001-06-03/news/25323193_1_junichiro-koizumi-robust-role-state-richard-armitage。(上网时间:2015 年 3 月 20 日)

④ 参见“U.S. Calls on Japan to Shield it from Missiles”, *Japan Times*, May 17, 2007 “Ambassador Schieffer Speaks at Japan National Press Club”, October 27, 2006, <http://tokyo.usembassy.gov/e/p/tp-20061027-71.html>。(上网时间:2015 年 3 月 20 日)

⑤ “U.S. to Abe: Collective Self-defense off Agenda”, *The Japan Times*, February 3, 2013, <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/02/03/national/politics-diplomacy/u-s-to-abe-collective-self-defense-off-agenda/#.VL0RAWiE6mQ>。(上网时间:2015 年 1 月 17 日)

免主动触及中国较为敏感的问题;^①其次,随着奥巴马全球战略收缩步伐的加快,反恐战争趋于结束,半岛问题相对稳定,美国期待日本解禁的迫切性也有所下降;再次,日本民主党取代自民党上台后,在解禁问题上表现消极,而美日之间在基地调整等现实议题上冲突不断,甚至一度出现日本更靠近美还是更多“入亚”的路线之争,美国一时无暇顾及解禁问题;第四,在中日因为钓鱼岛争端关系恶化后,继续公开插手解禁问题只能进一步加剧地区紧张局势,这不符合美国的利益。

第二阶段从 2013 年下半年开始,到 2014 年初。在这一阶段,奥巴马政府在日本解禁问题上的政策出现松动,其特征是公开场合仍相对低调,但开始对日本的相关努力表示肯定。2013 年 9 月美国助理国务卿拉塞尔(Daniel Russel)在访日时表示,在美日同盟框架下,日本加强自卫能力、增强促进地区稳定的能力是值得称赞的;日本国内存在各种讨论,(要行使集体自卫权)需要日本政府做出决断。^②10 月 3 日在美日“2+2”会谈后发表的联合宣言中,也提到“日本正在审查其有关安全的法律基础,包括行使集体自卫权、提升国防预算、修改‘防卫合作指针’……美国欢迎这些努力”。^③11 月 24 日美国驻日大使肯尼迪(Caroline Kennedy)在接受日本媒体采访时表示,日本寻求集体自卫权“归根到底是日本国民的问题。美国欢迎日本与其他方面紧密合作,应对共同关心的问题及威胁”。^④美国政要的这些言论较之于以往变得相对积极,但奥巴马政府尚未对日表达出明确清晰的支持。至少有三个因素促成了这一结果:一是奥巴马对安倍的个人风格并不欣赏,对其政治动向也存在疑虑,不仅因为安倍在历史认识问题上的修正主义姿态令美国有所担心,而且因为政策立场极端保守的安倍与自由派的奥巴马格格不入。^⑤在这一背景下,奥巴马政府对于安倍积极鼓吹的解禁问题自然也相对慎重。二是鉴于日本政府和民间追求独立外交的意识愈发强烈,尤其是当日本国内民意和不同党派在是否解禁的问题上出现巨大分歧,以及美日已因普天间基地转移问题而发生严重摩擦、并在日本民间引发对美不满之时,美国如解禁问题过多表态,可能给日本民众留下更

多“干涉日本内政”的不良印象。三是虽然中美关系渐趋紧张,但奥巴马第二任的新班子仍试图以相对温和的姿态来接触换届后的中国新领导人,2013 年美中在加州举行首次首脑峰会,美国需要维持中美之间良好气氛,不宜在已经于钓鱼岛争端中提升对日支持力度之后,^⑥再在解禁问题上过于积极。因此在这一阶段,美国表现出温和姿态。

第三阶段从 2014 年初开始,美国政府的态度再次发生明显变化。2014 年 1 月 23 日美国驻日大使肯尼迪表示,美国政府理解为什么日本希望改变以前的规定。如果自卫队能够在美国士兵遭受攻击时帮助他们防卫,日本将会成为一个更有效的盟友。^⑦4 月 7 日国防部长哈格尔首次对日本通过修改宪解释的方式解禁集体自卫权表示欢迎;4 月 22 日奥巴马在东京首次明确表示“美国欢迎并支持日本政府关于解禁集体自卫权的考虑”。^⑧此后,美国副总统拜登、国务卿克里、副国务卿伯恩斯(William Burns)、负责亚太事务的助理国务卿拉塞尔、参联会主席邓普西(Martin Dempsey)、美国驻日大使肯尼

① 希拉里作为国务卿首次访华时,公开称“希望人权、台湾和西藏问题不会妨碍其他更广泛问题的解决”,这被国内外媒体广泛视为对华展现的友好姿态。

② “Assistant Secretary Russel in Tokyo on U.S.-Japan Relationship”, U.S. Department of State, September 9, 2013, <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2013/09/20130910282568.html#axzz3OmFnYr3p>.(上网时间:2015 年 1 月 15 日)

③ “Joint Statement of the Security Consultative Committee Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities”, October 3, 2013, p.2, <http://www.defense.gov/pubs/U.S.-Japan-Joint-Statement-of-the-Security-Consultative-Committee.pdf>.(上网时间:2015 年 1 月 17 日)

④ “Interview with Ambassador Kennedy/ U.S. ‘has no Truer Friend than Japan’”, *Finance Green Watch*, September 26, 2013, <http://financegreenwatch.org/?p=11106>.(上网时间:2015 年 1 月 15 日)

⑤ 日本首任国家安全保障局长谷内正太郎在东京演讲时说“奥巴马是市民运动家,对外交不感兴趣”,安倍也认同谷内的观点。参见“肯尼迪也弥合不了美日分歧”,[日]《选择》月刊,2013 年 12 月。

⑥ 2012 年底美国国会通过的 2013 财年拨款法案中首次提及“美国不承认第三国通过单边行动改变钓鱼岛现状的做法”;2013 年 1 月希拉里离任前,将“不承认”的表述改成了“反对”,这是历史上美国在钓鱼岛问题上对华最强硬的表态。

⑦ “Interview/ Caroline Kennedy: Tokyo, Beijing, Seoul should ‘Reach Across History’ for Reconciliation”, *The Asahi Shimbun*, January 23, 2014, <http://ajw.asahi.com/article/views/opinion/AJ201401230099>.(上网时间:2015 年 1 月 15 日)

⑧ “Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan”, April 24, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/24/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-abe-japan>.(上网时间:2015 年 1 月 17 日)

迪以及美国会部分议员都纷纷做出相同的表态。7月1日安倍政府正式宣布解禁之后,美国白宫、国务院、国防部均迅速给予高调欢迎和支持。

美国政府再次改变态度,首先与奥巴马总体外交政策有关。奥巴马政府重返亚太的政策在提出后就不断遭到质疑,他在处理叙利亚、乌克兰、伊拉克等问题时的软弱表现也使其对亚洲的承诺受到怀疑,奥巴马政府急需通过支持日本解禁来安抚盟友,展示其对亚洲的重视,提升“亚太再平衡”战略的可信性。其次,与中美关系变化有关。中美关系从2013年底以来再度趋于紧张,两国间的对抗达到了奥巴马任职以来的高峰。奥巴马政府怀疑中国变得愈发自信、强硬,正用“切香肠”的方式强行推进其利益诉求,并试探美国维护国际规则的决心。美国还担心中国可能效仿俄罗斯在乌克兰问题上的强硬做法,使用武力解决领土争端,因此相信必须做出强硬回应。2014年以来,奥巴马、克里、哈格尔、拉塞尔、国安会亚洲事务主任麦艾文(Evan Medeiros)、海军作战部长格林纳特(Jonathan Greenert)等人都在不同场合对华发出强硬言论,^①前副国务卿斯坦伯格(James Steinberg)甚至表示应该为中国的行为划出红线。^②为此,奥巴马不仅首次在钓鱼岛问题上做出明确表态,在解禁问题上也不再顾虑中国的反应,转而大力支持安倍政府的举措,以强化其对华施压力度。再次,与奥巴马政府和安倍政权的关系有关。安倍上任以来在强化同盟方面做出了很大努力,但在历史问题上我行我素的行为也导致美国对日发出了史无前例的批评,两国间的互信也因而受到削弱。^③鉴于当前美国在应对中国的问题上对日需求增大,以及面对安倍政府执政长期化的现实,美国需要适当修补与日本的关系,安抚安倍政府以提升其合作积极性。公开支持解禁就成为一个有效的选择。第四,与日本国内政治有关。日本国内的政治环境较之于以往已经发生明显变化,在安倍的压力和舆论的渲染下,公明党对解禁的顾虑逐渐放开,政府内反对解禁的声音变小,民众中解禁的反对者虽然仍超过支持者,但对中日冲突的担心使得“关键时刻只有美国可以依靠、保卫美国就是保卫自己”的观念逐步盛行,制约政府盲动的社会意识不

断弱化,这都让美国看到了期待已久的机会,此时从外部予以推动,就有望实现多年来的对日战略规划。

三、美国对解禁问题的认识和盘算

解禁问题虽属日本内政,但由于美国与日本在安保领域的特殊关系,日本的相关重大举措历来都与美国的利益息息相关,也始终受到美国的关注。在日本解禁问题上,美国一直有其自身的考虑,在开始实施“亚太再平衡”战略后,美国对于解禁问题的认识也更为明确。

第一,美国迫切需要日本通过解禁在安保领域发挥更大作用。美日同盟在建立之初就不平衡,随着形势的演变,美国越来越期待日本能够在同盟中发挥更加积极的作用,成为美国在国际安全事务中的得力助手。这一点在著名的《阿米蒂奇报告》等美方文件中就有所反映,也是美国国内战略界许多

^① Jun Kaminishi Kawara, “U.S. could Change Military Posture if China Expands air Defense Zone”, *Kyodo News*, February 1, 2014, <https://english.kyodonews.jp/news/2014/02/269068.html>; “America’s Future in Asia: From Rebalancing to Managing Sovereignty Disputes”, Hearing Before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, February 5, 2014, <http://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-america-s-future-asia-rebalancing-managing-sovereignty-disputes>, p. 8; Manuel Mogato, “U.S. Admiral Assures Philippines of Help in Disputed Sea”, *Reuters*, February 13, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/02/13/us-philippines-usa-southchinasea-idUSBREA1COLV20140213>. (上网时间:2014年9月29日); John Kerry, “Remarks With Indonesian Foreign Minister Raden Mohammad Marty Muliana Natalegawa”, February 17, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/02/221711.htm>; “China Calls on U.S. to Restrain Ally Japan as Tension Simmers”, *The Japan Times*, April 8, 2014, <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/04/08/national/politics-diplomacy/china-calls-on-u-s-to-restrain-ally-japan-as-tension-simmers/#.VDPJ3k1xmUk>. (上网时间:2014年9月29日)

^② Tsuyoshi Sunohara, “Time to Draw Red Line for China: Former US Defense Official”, *Nikkei Asian Review*, May 15, 2014, <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/Time-to-draw-red-line-for-China-former-US-defense-official>. (上网时间:2015年1月15日)

^③ 不管自身的言行如何,日本民意都认为美国应继续保持不干涉日本历史问题的政策,而指责日本更被认为是“背叛”。参见“Generational Change in Japan: Its Implications for U.S. - Japan Relations”, The Center for Strategic and International Studies, August 2002, <http://csis.org/files/media/isis/pubs/genchangejapan> (上网时间:2015年1月17日)。美国官员也认为,如果岛屿争议导致紧张局势升级,他们再也无法确定安倍可能会采取什么行动,也拿不准在危机中安倍会不会听从美国的建议。Jackson Diehl, “Japan’s provocative Moves”, *The Washington Post*, February 17, 2014, http://www.washingtonpost.com/opinions/jackson-diehl-japans-provocative-moves/2014/02/16/142b22e4-9599-11e3-afce-3e7c922ef31e_story.html. (上网时间:2015年1月17日)

人的共同主张。奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略后,美国几乎所有的官方报告和表态都在首要位置提到了强化传统同盟的重要性,而作为美国亚太安全合作基石的日本也总是被第一个提到,表明美国对日本配合其战略寄予了厚望。在 2013 年美日“2+2”会谈后的联合宣言中,两国都强调要建立更“有活力”和“更好的责任分担”的同盟,以便显著提升同盟的效力。^① 日本如能解禁集体自卫权,就要承担起在更广泛的领域内与美军开展联合军事行动的法律义务,增加军费开支并提升自卫队的战斗力,这无疑会使同盟更为均衡也更有活力,并显著减轻美军的负担。日本宣布解禁后,美国国家安全事务副助理本·罗兹(Ben Rhodes)宣称“白宫欢迎日本关于集体自卫权的宣布和政策,这表明了双边关系的成熟,为将来更多的合作打开了大门”。^② 哈格尔表示,通过集体自卫权的行使,日本自卫队就能在广泛的范围内执行任务,这加强了美日同盟的效果。^③ 美国防部新闻秘书约翰·科比(John Kirby)也声称,解禁集体自卫权会使美日同盟更强大,也会让“亚太再平衡”政策更为可行。^④ 斯坦伯格则对记者表示,美不认为这是军国主义复活或对外侵略意图的表现,反而显示出日本在国际秩序中将不再“搭顺风车”。^⑤ 显然在当前局面下,美国希望其盟友日本能够开展更广泛的安全合作,而不再仅仅是其安全车轮上的辐条。^⑥

第二,日本只有解禁才能更有效地帮助美应对中国。对安倍政府解禁集体自卫权最为担心的就是其邻国,而中国又首当其冲。中国政府在历史上多次表示日本解禁将会加剧亚洲的紧张局势,美国政府原本也曾因担心中国的反应而低调应对,但在美国相信需要调整原有对华政策后,公开支持解禁就成为增强美对华施压效果的有效选择。一方面,支持日本解禁有助于获取安倍政府的好感并提高其配合美“亚太再平衡”战略的积极性,增强美日同盟应对中国的效能;另一方面,解禁将把日本推向对华的前台,日中之间的对抗性必然会提升,这将增强两国之间的相互牵制,分散中国崛起对美的战略压力,降低美管控东亚的成本。美前助理国务卿坎贝尔(Kurt Campbell)宣称,在中国加速扩充军备的背景

下,日本提升自卫队的能力是正确的。^⑦ 美国政府官员还表示“中国政治经济、外交及军事的崛起是(修订‘美日防卫合作指针’)主要原因之一”。^⑧ 这也正是从美国自身利益出发所做出的判断。

第三,对解禁进行适当管理才能发挥出其最大效能。安倍政府上台以来积极追求“国家正常化”,虽然通过《保密法》、解禁集体自卫权、修改武器出口原则、试图修改宪法等诸多举措对美国看似利大于弊,但这些改变长期现状的行为后果难料,会在一定程度上增加日本在安保和外交领域的不确定性,对美国的利益带来复杂影响。从理论上说,日本解禁可能给美国的利益带来多种冲击。一是日本政府可能利用对集体自卫权行使条件的模糊界定来追求自主外交,或出于日本自身利益而非同盟利益的考虑主动对外发起军事打击,这不仅可能直接或间接损害美国的利益,还增加了美国被拉入于己无关冲突的风险。二是日本解禁之后会将主要矛头针对中国,如其以行使集体自卫权为由肆意挑衅中国的核心利益,则中日争端可能失控,这不仅违背了美国将

① “Joint Statement of the Security Consultative Committee Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities”, p.1, October 3, 2013, <http://www.defense.gov/pubs/U.S.-Japan-Joint-Statement-of-the-Security-Consultative-Committee.pdf>.(上网时间:2015年1月15日)

② Park Hyun, “US Welcomes Japan’s Decision to Exercise Collective Self-defense Rights”, *The Hankyoreh*, July 3, 2014, http://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/645318.html.(上网时间:2015年1月17日)

③ “Hagel Welcomes Japan’s New Collective Self-defense Policy”, *DoD News*, July 1, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122591>.(上网时间:2015年1月15日)

④ Claudette Roulo, “Defense Officials Hail Japanese Decision on Self-Defense”, *DoD News*, July 1, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122594>.(上网时间:2015年1月17日)

⑤ 春原刚“美国前副国务卿斯坦伯格:应让中国看到红线”, 日经中文网,2014年5月16日, <http://cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/9288-20140516.html>.(上网时间:2015年1月17日)

⑥ 美国一直在亚洲追求辐辏模式的安全结构,即美国处于轴心,其他亚洲国家都像车轮的辐条一样,都与美国保持紧密联系,相互之间却关系疏松。在2009年的香格里拉会议上,美国防部长盖茨也对此进行了确认。参见“America’s Security Role in the Asia-Pacific: Dr Robert Gates”, May 30, 2009, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2009-99ea/first-plenary-session-5080/dr-robert-gates-6609>.(上网时间:2014年9月29日)

⑦ 坎贝尔“美国支持日本扩大能力”, <http://cn.nikkei.com/columnviewpoint/viewpoint/6533-20130916.html>.(上网时间:2015年1月17日)

⑧ 川合智之“美国高官:中国是日美修订‘防卫合作指针’原因之一”, <http://cn.nikkei.com/politics/economy/politicsasociety/11320-20141009.html>.(上网时间:2015年1月17日)

中日对抗局限在一定程度内的利益需求,也会打乱美国兼顾接触、引导与防范的对华整体战略规划。三是日本解禁必然会令韩国紧张,并可能加剧韩日之间的既有矛盾,这将显著降低美国亚洲同盟体系的效力。美国支持日本解禁的主要目的是提高同盟的威慑力,不是加剧地区紧张局势;是为了阻止可能的冲突而不是激化冲突;是为了强化美国对局势的控制能力而不是削弱自己的地区影响。因此美国对解禁进行适当管理以降低其中可能的负面效应是必要的,这与推进解禁并不冲突。

第四,解禁可以成为美国评估日本“正常化”后有价值的参考指标。解禁只是安倍政府追求“国家正常化”所涉及的诸多议题之一,但也是其中一个非常重要的标志性步骤。由于解禁是美日关系中最核心也最敏感的安全议题,因此对美国来说通过考察日本在解禁过程中的表现,可以为判断和评估日本“国家正常化”的基本走向提供一个有价值的参考视角。为了完成解禁,日本政府需要在涉及广泛的一系列问题上做出调整,包括配套法律修订、军事体系改革、自卫队结构和职能转变、军工产业和出口政策调整等等,这些举措可以在很大程度上反映出日本政府对“国家正常化”的战略设想和具体规划。从美方角度来看,由于解禁的正面效果明显超过可以预期的负面冲击,而且在美日同盟的框架内其走向相对容易控制,因此通过有限支持日本的解禁行为,美国可以在保留对处于“正常化”核心位置的日本“军事正常化”的控制力、从而不必承担过高风险的前提下,通过观察和评估日本重大自我转型在各个领域的基本动向,为提前应对其“国家正常化”可能带来的复杂后果提供决策依据。如果日本政府在解禁中的言行总体符合美国的预期,美国就不过多干涉;一旦出现失控或者跑偏的迹象,美国可以凭借在同盟中的主导地位对其进行矫正,以保证安倍政府追求自身终极目标的过程始终处于可控范围之内。

四、“可控性解禁”:

美国对解禁问题的政策目标

基于上述考虑,美国政府试图将自身复杂的利

益需求以多种方式投射到日本解禁的过程,以便在支持日本实现自我诉求的同时,尽可能达成有利于美国的结果。对美国政府来说,实现这一目的的最好选项,就是采取“原则上支持、操作上谨慎”的应对方式,在大力支持日本解禁的基础上,又对其解禁的进程和方向进行适当的管理和控制。如果处理得好,美国就可以最大限度从日本的解禁行为中获益,并显著减少其可能带来的副作用。因此,在美国的控制下实现日本的解禁即“可控性解禁”,无疑就成为满足美国利益的最佳方式。

美国对日本的“可控性解禁”有以下核心原则。首先,解禁必须在同盟框架下进行,并以同盟利益为导向。2013年10月的美日“2+2”会议确定,在同盟框架内对美日安全合作的各项职能进行改革。美国政要在谈到解禁问题时均强调这对同盟具有重大意义,均声称支持在同盟的框架下扩展自卫队的作用。^①美日关于修改“防卫合作指针”的“中期报告”中也已阐明,从美方的角度来看,解禁要服务于美国的“亚太再平衡”战略。^②甚至日方对此也很清楚,一名自卫队高官承认,只有在美军可以控制自卫队的情况下,美国才欢迎日本行使集体自卫权。^③以同盟的名义来规划和控制解禁可能带来的后果,说到底就是要利用美国在同盟中的主导地位来约束日本的行为。

其次,解禁的核心应是提升日本的协助能力而非自主能力。需要解禁的应该是日本的集体自卫权,即必要时日本协防美国的权力,而不是日本的单独行动权,即自主决定主动攻击第三方的权力。对于这一点,美国的态度非常明确。尽管美国大力支持日本解禁,但只是希望以此来提升日本配合美国在海外开展军事行动的能力,并不打算支持日本利用这一时机获取独立对外发起攻击的自主权。也就

^① “Hagel Discusses U.S.-Japan Defense Relations in Interview”, *American Forces Press Service*, April 5, 2014.

^② “The Interim Report on the Revision of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation”, p. 1, http://www.defense.gov/pubs/20141003_INTERIM_REPORT.pdf.(上网时间:2015年1月15日)

^③ “Rift Growing between Allies”, *Japan Times*, December 19, 2013, <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/12/19/commentary/japan-commentary/rift-growing-between-allies/denglushijian>.(上网时间:2015年1月17日)

是说,美国只希望放开对日本配合能力的限制而不是其他。

第三,力求促使日本通过修改宪法解释而不是直接修宪来完成解禁。奥巴马政府虽然明确支持日本解禁,但要求日本修改宪法的积极性远不如小布什政府,^①很多时候美国官员直接示意日本通过修改宪法解释实现解禁。^②在修改宪法解释的基础上通过完善日本国内相关法律的方式实现解禁,对美国的好处大于直接修宪,因为“这可以留给美国最好的两面:日本在同盟中投入更多,但日本的军事抱负仍在和平宪法的控制之下”。^③美国学者萨缪尔斯(Richard J. Samuels)也认为,集体自卫权使得美国和日本都有可能被卷入与第三方的战争,这是盟友常有的困境,但在宪法第九条之下(行使集体自卫权)将会受到限制。^④

为达成“可控性解禁”目标,美国采取了如下具体举措。第一,各级官员密集表达对日本解禁的公开支持,所有言论都对其予以充分肯定和积极赞赏,不涉及任何消极成分,向有关各方发出了非常清晰明确的信号。第二,不断敦促日本政府对外保持透明。美国政要在支持日本解禁的表态中,往往都会同时提及“保持政策的透明”,“通过外交磋商阐明解禁政策的含义”,“避免产生误解”。^⑤美国要求的这种透明所开放的对象虽然重点是韩国,但并不限于韩国,实际上要求日本保持透明能够使得包括美国在内的所有国家都更清晰地了解其意图和能力。第三,争取对日本行使集体自卫权设限。安倍政府虽然就集体自卫权的行使条件出台了一些规定,但其中的模糊性仍引发了不少国内和国际担忧。据韩国《朝鲜日报》报道,2013年10月韩国国家安保室长金章洙访美时,美国国家安全事务助理苏珊·赖斯首次表示,奥巴马政府计划在修改“美日防卫合作指针”时,为日本行使集体自卫权限定几类范围。在解禁后日本发挥的职能方面,哈格尔也专门提及了希望其在导弹防御、大规模杀伤性武器的扩散、防范海盗和更大范围内的军事演习方面提供合作,^⑥这一表态也为日本集体自卫权的行使提供了一个明确的范围。第四,美国宣称会继续观察并评估日本解禁的后果。2014年7月3日,日本官房长官菅义

伟在NHK的节目中表示,解禁相关法案的起草需要三四个月时间,整套法案的处理需要一年左右。这意味着规范解禁措施的配套法律法规还要经过长时间的博弈才能出台,其最终形态和实施效果现在还无法预期。在日本宣布解禁之后,美国国家安全事务副助理罗兹表示,在日本解禁集体自卫权政策实施的过程中,美国会评估其在实践中的真正内涵,“在实践中我们将继续与他们讨论,这对许多事情来说意味着什么,包括从演习到支持日本以外地区的国际努力。”^⑦

“可控性解禁”的思路在新版“美日防卫合作指针”中也有所体现。“美日防卫合作指针”是1978年由美日安保磋商委员会制定,规定日本“有事”时自卫队与美军如何分工协作的行动方针。1997年美日首次对其进行了修订。2013年10月在东京举行的“2+2”会谈中,美日两国为应对新的形势,决定在2014年底前完成对其新的修订。2014年10月8日两国在东京联合发表了“中期报告”。但据称由于日本国内政治的干扰和完善相关国内法的需要,

① 曾任小布什政府常务副国务卿的阿米蒂奇在任期间和离任后都极力明确要求日本修改宪法,国务卿鲍威尔也暗示日本应该修宪,但奥巴马政府的官员对此非常低调,目前未见其公开发出过支持性表态。

② 积极推动日本解禁的哈格尔和拉塞尔都直接做出过这种表态,参见“Hagel Discusses U.S.-Japan Defense Relations in Interview”, *DoD News*, April 5, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121990> “Interview/ Daniel Russel: U.S. Hopes China will Agree to Japan’s Call for Dialogue on Senkaku Issue”, *The Asahi Shimbun*, July 5, 2014, <http://ajw.asahi.com/article/views/opinion/AJ201407050024>.(上网时间:2015年1月15日)

③ Peter Lee, “US Blind to Barbs in Japan Defense Plan”, *Asia Time*, February 13, 2014, <http://www.atimes.com/atimes/World/WOR-01-130214.html>.(上网时间:2015年1月15日)

④ “Samuels ‘Collective Self-defense, Yes; Revisionism, No’”, <http://www.dispatchjapan.com/blog/2014/06/samuels-collective-self-defense-yes-revisionism-no-.html>.(上网时间:2015年1月17日)

⑤ “U.S. Official on Obama’s Foreign Policy Priorities”, July 1, 2014, U.S. Department of State, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/07/20140702303143.html#ixzz38iWkSNV>; Jen Psaki, Daily Press Briefing, Washington DC, June 30, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/06/228570.htm#JAPAN>.(上网时间:2015年1月17日)

⑥ Jim Garamone, “Hagel, Onodera Discuss Reinterpretation of Japan’s Constitution”, *DoD News*, July 11, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=12265>.(上网时间:2015年1月15日)

⑦ “U.S. Official on Obama’s Foreign Policy Priorities”, U.S. Department of State, July 1, 2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/07/20140702303143.html#ixzz38iWkSNV>.(上网时间:2015年1月15日)

美日已重新商定要将出台最终版本的时间推迟到2015年5月以后。由于“中期报告”中明确宣称应把日本解禁行使集体自卫权的决策,“适当反映到新‘防卫指针’”中,^①所以美国对于修订“指针”的态度也间接反映出其对解禁问题的考虑。

首先,在“中期报告”中美国将增强同盟效力提升到新的高度,指出美日要实现所谓“无缝合作”。一方面将两国联合应对的对象扩大到“日本安全受损的所有情形”,删除了原有“指针”中规定的“日本及其周边”的地域性概念,实际上是把合作区域扩展到全球;另一方面合作内容则涵盖了海洋安全保障、情报收集、预警侦察、训练演习、后方支援、装备和设施防护、防空和导弹防御、海上临检、空间安全和网络安全等几乎所有军事安全领域。“无缝合作”意味着日本的海岸警卫队、执法机构、空中和海上自卫队与美日同盟的活动“不可分离”。^②美国国务院的高级官员也表示“新‘指针’涵盖了同盟合作的更大范围,反映出其更具全球化的性质”^③。这意味着日本通过解禁而承担在更大范围内支援美军的法律义务将成为新“指针”中的重要内容,与美国支持日本解禁的基本考虑一脉相承。

其次,美方积极安抚有疑虑的盟国。为讨论“中期报告”而赴日的美国防卫合作小组代表、助理国务卿拉塞尔和助理国防部长施大伟(David Shear)在抵日前首先访问了韩国,分别会见了韩国外交和国防部长。美国国防部的官员表示,谈话内容集中于向韩国说明美日修订“防卫指针”的问题。施大伟还表示,修订的“指针”“不仅会强化美日关系,也会增强地区的和平稳定”,^④试图以此来打消韩国对日本扩大军事能力的担心。

再次,美国努力限制日本获取主动攻击权。早在2013年7月25日在东京举行美日外交、国防司长级对话,日方说明其《防卫计划大纲》“中间报告”中包含“保持攻击敌国基地能力”的规划时,美方就质询“考虑过是怎样的具体能力吗”、“设想的攻击对象国是哪里”、“希望你们考虑向邻国发放什么样的讯息”,迫使日方第二天删除了这一表述。^⑤另据共同社报道,2014年8月31日日本政府决定,因未获得美国的支持,暂缓将日本“独立拥有对敌基地

攻击能力”写入正在修订的“美日防卫合作指针”。^⑥美国的回应表明,其对日本扩展军事能力的举动仍存疑虑。

对于美国试图对日本解禁进行控制的用意,日本政府是非常清楚的,但是由于美日同盟的不平等现状和日本周边外交面临的窘困,安倍政府除了被动接受以外没有选择,但日本也努力争取在不与美国发生正面对抗的前提下,尽可能扩大自己独立做出选择的权力和能力。在攻击敌方基地的问题上,在美国的压力下日方虽被迫妥协,但在2013年的《防卫白皮书》中,日本仍以朝鲜的导弹与核威胁为借口,宣称正在研究加强针对弹道导弹威胁的遏制与应对能力,其中包括允许日本自卫队攻击敌方的军事基地的可能性。美日两国在博弈中的基本立场实际上相互透明,日本需要尽可能摆脱美国对其的全面控制,而美国需要抓大放小,在核心议题上牢牢抓住主导权,但也要在不影响大局的前提下适当照顾日本的感觉。这样看来两国依然存在妥协的空间,也可以说,“可控性解禁”虽然主要是依据美国的利益来设计的,但也是日本可以接受的,只要两国的利益交换能够基本达成平衡。

结论

日本解禁集体自卫权问题对于美日同盟来说是
(转第60页)

^① “The Interim Report on the Revision of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation”, p. 1, http://www.defense.gov/pubs/20141003_INTERIM_REPORT.pdf.(上网时间:2015年1月15日)

^② Ken Jimbo, “What to Expect from the New US - Japan Defense Guidelines”, *East Asia Forum*, October 28, 2014, <http://www.eastasiaforum.org/2014/10/28/what-to-expect-from-the-new-us-japan-defense-guidelines/>.(上网时间:2015年1月15日)

^③ Jim Garamone, “Officials Discuss Report on U.S.-Japan Defense Guidelines”, *DoD News*, October 8, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=123362>.(上网时间:2015年1月17日)

^④ “U.S. Official Reassures South Korea over Revision of Defense Guidelines with Japan”, *The Japan Times*, October 6, 2014, <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/10/06/national/politics-diplomacy/us-official-reassures-south-korea-over-revision-of-defense-guidelines-with-japan/>.(上网时间:2015年1月15日)

^⑤ 童倩“日媒:安倍与奥巴马对华立场隔阂”, http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/world/2013/08/130807_japan_media_abe_obama.(上网时间:2015年1月17日)

^⑥ “日本想有独自打击敌方导弹基地能力 美不支持”, 2014年9月2日, http://news.xinhuanet.com/world/2014-09/02/c_126942764.htm.(上网时间:2015年1月15日)

权加军事霸权的老路,既不道德,也不可能持续。中国公共外交和软实力建设抓住人民这一核心,就不会走偏。对外经济贸易大学外交学系主任檀有志认为,国际话语权的本质在于,除了相信权力带来影响力,还要相信影响力产生权力,一定的观点会形成一定的力量。目前,中国在国际话语权争夺方面的主要问题是重争夺、轻话语,很多概念都没解释清楚。中央党校国际战略研究所国际关系与台港澳研究室副主任赵磊认为,中外人文交流源于“国之交在民相亲”。今天中国格外重视公共外交是因为崛起的困境:中国已经成为重要的国家,但还未必是受尊敬的国家;飞速发展的经济成就,没有实实在在地转化成解决实际问题的能力;对外说明中国时没有深入到文化价值层面。国际关系学院公共管理系副教授储殷认为,公共外交要服务于“一带一路”战略的发展,关键是能否为政府做两件事情:一是能不能绕开对方政府,直接对它的环境发生作用;二是能不能在别国政局可能出现巨大变化前做好布局。这当中,少数民族、宗教、军队、医疗服务、企业与市场力量等

都要共同发挥作用。华侨大学国际关系研究院助理研究员黄日涵认为,公共外交要在保护海外利益方面发挥作用,当地的华侨华人是重要的力量。做好海外利益保护,要认识当地精英,最好掌握当地语言,有一手的信息,评估好投资的政治风险。国际关系学院国际政治系讲师曹玮认为,公共外交是可实证的、独立的研究领域,有很多可以借鉴的先行经验和学科知识。2003至2008年间,美国的NGO先后推出八份研究报告,都是关于美国公共外交评估的,中国可以学习这方面的经验。北京外国语大学国际关系学院副教授张效民认为,对外援助使得国家的影响力到达受援国最边远的角落和深处,援助人员也是公共外交的执行人。目前,中国对外援助既应创新援助的理念,多做利他的工作;又应扩大援助领域,不能只集中于基础设施建设,还应该加强医疗卫生、妇女儿童等领域;同时要扩大受援群体,深入基层;要加强多边合作和机构合作;还要提升统计数据的透明度。○

(责任编辑:黄昭宇)

(接第35页)重大调整,但美日双方对其的理解存在差异。安倍政府在解禁问题上有其自身的战略考虑。目前看来其之所以极力谋求解禁集体自卫权,一是以此来提高对存在冲突和潜在冲突国家的威慑力;二是将此视为“国家正常化”颇具象征意义的一步;三是相信可以就此提高与美国讨价还价的能力,^①即以取悦美国来获取摆脱美国控制的条件和机会,但并不积极参与美国的海外行动;^②四是希望利用解禁的契机,彻底摆脱受限状态,争取尽快实现国防权力和能力的“正常化”。这些意图与美国的利益需求既有重合也有差异,美国既希望日本尽快解禁又对其复杂后果存在疑虑,因而采取了两步走的对策。第一步是利用日本在同盟内部一直存在的“被卷入”和“被抛弃”的双重恐惧,通过渲染中朝威胁以强化其对“被卷入”的必要性的认识,同时拒绝做出介入日本周边争端的具体承诺来增加日本对“被抛弃”的恐惧,大力推动其尽快解禁。而在日本宣布解禁之后,美国又开始实施第二步,即利用自己的主导者地位通过同盟的框架对解禁的方向和程度

施加影响,努力降低支持日本给自身带来的风险,以实现一种可控的解禁。简单来说,这种“可控性解禁”原则上就是由日本决定是否解禁,而由美国来主导如何解禁;实施中在对美有利的领域就大力推进,在不利或不确定的领域则适当控制;表现上在公开场合尊重日本的自主性,但在双边场合保持对实施细则的主导能力,最终争取达成日本解禁要服务于美国在亚洲的整体利益需求、服务于美国的“亚太再平衡”战略、服务于美国对日本长期的战略构想与目标。○

(责任编辑:王文峰)

① 安倍曾表示“如能行使(集体自卫权),日美就将形成对等关系。对于美国,也将变得能进一步提出主张”,参见“安倍急于解禁集体自卫权的原因”,<http://cn.nikkei.com/politicaconomy/politicsociety/9991-20140704.html>。(上网时间:2015年1月17日)

② 2014年6月日本防务大臣曾表示“我们的自卫队不可能被部署到地球的另一面”,<http://www.wsj.com/articles/u-s-japan-to-expand-defense-cooperation-1412770692>“日本政治:安倍称日本不会参加类似第一次海湾战争和伊拉克战争的战斗”,<http://cn.reuters.com/article/cnMoneyNews/idCNL4S0PC2G120140701>。(上网时间:2015年1月18日)

Abstracts

U.S. Intensifying Environmental Provisions in Free Trade Agreements and Its impacts

Zhou Yamin

Abstract: In recent years , the U.S. has initiated the practice of adding environment provisions into free trade agreements. By linking free trade agreements with multilateral environmental agreements , the U.S. has gradually formed a paradigm for environmental provisions that are in line with U.S. interests and strengthen its discourse right in the field of international environment. Such environmental provisions have been popularized in many U.S.-signed free trade agreements. In order to reach free trade agreement with America , the trade partners have to adjust their domestic environmental policy and laws to meet U.S. requirements. This practice will have a far-reaching impact on global environmental governance pattern and developing countries' environmental system. China should have a clear understanding of this and be well prepared for it accordingly.

Keywords: Environment provision , free trade agreement , multilateral environmental agreements.

An Analysis of Indonesia's Vision as the "Global Maritime Axis"

Liu Chang

Abstract: Indonesian President Joko Widodo proposed a vision of Indonesia as the "Global Maritime Axis" soon after his coming to power in October last year. This has shown that the priority of Indonesian national development strategy is shifting from land to ocean. Constructing oceanic infrastructure and defending oceanic sovereignty are the two major objectives of this vision. Proper timing of the proposal , rational analysis of the development needs , favorable public opinion , solid legitimacy foundation , and good international image of the country , will provide strong supports for the implementation of the vision. The implementation of the vision will also boost Indonesia's national competitiveness , promote its relations with major powers and help it to play a leading role in regional development.

Keywords: Indonesia's vision , the global maritime axis , conditions , regional development

An Analysis of U.S. Policy toward Japan's Lifting the Ban on "Collective Self-defense"

Liu Weidong

Abstracts: After a long period of social mobilization and public opinion preparation , the Abe cabinet eventually lifted the ban on Japan's right of exercising "collective self-defense" in 2014. As Japan's ally , the U.S. has played

an important role in this development. When President Obama came to power , the U.S. government didn't openly express support for Japan's move out of a variety of concerns. Since the beginning of 2014 , however , the U.S. has changed its former cautious position and officially announced supporting Japan's lifting the ban. This is because of its "strategic rebalance" consideration and the need to further curb China's rise. However , there are still differences between the U.S. and Japan over the fundamental goal and the concrete implementation of the ban. Instead of unconditionally supporting Japan's move , the U.S. wants the lift to be a "controllable process" , which means the extent of the lift must be under U.S. control , so that it can fully meet U.S. interest and avoid any possible risk. So , the Obama administration's policy can be characterized as "supporting in principle and keeping cautious in operation".

Keywords: Right of collective self-defense , lifting ban , U.S.-Japan alliance , controllability

The New Trends of Internet Governance Reform

Li Yan

Abstract: Since the revelation of the "Edward Snowden Scandal" in summer 2013 , a new round of reforms in Internet governance (IG) has been implementing and some new trends are emerging. Firstly , the shifting alliances in this field suggest that some new blocs with potential great influence have gradually come into being. Secondly , the governments tend to take more responsibilities and inter-governmental platforms are also playing more active role in the IG process. The governments' role in the future IG will face greater challenges. Thirdly , the globalization of ICANN has become the top priority of the IG reform. This is widely seen by the international community as a breakthrough in breaking the U.S. monopoly of the Internet resources. Given the U.S. overwhelming advantage in ICANN , there is still a long way to go in this regard. Although China is the largest country of internet users in the world , its voice and capabilities in the existing IG regime is still very limited. In order to play a responsible role in cyberspace , China should step up efforts to more actively participate in the IG reform.

Keywords: Internet governance , new trends of reform , impacts

Current Economic Difficulties in the Eurozone and Future Prospects

Wang Shuo

Abstract: Currently , the eurozone is facing serious economic difficulties of low inflation and low growth , especially the Greek issue is highlighting a tense atmosphere , causing the outsiders doubting whether the eurozone will be sustainable. The European Union and the eurozone member states have taken multiple countermeasures to solve the difficulties. Although it is difficult for them to completely get rid of the plight of the eurozone , they have produced some positive effects. At least the euro crisis has temporarily subsided. As it is difficult for the eurozone to eradicate its inherent defects , it will inevitably encounter various problems and difficulties in the future. But the eurozone will continue to develop among the difficulties , and this is the law of the European integration.

Keywords: Eurozone , economic difficulties , the European version of "quantitative easing"

(Edited by Hong Jianjun)