

岸田内阁的日本与北约军事安全合作评析

吴怀中 从伊宁

内容提要：岸田内阁执政以来，日本加力推进与北约的军事安全合作，表现为“就‘印太’安全合作深化政策共识”“与主要成员国加强双边协调夯实双方合作基础”，并通过防卫交流、联合演训等方式加强双方安全互动。配合美国地区安全战略及以“准同盟”方式谋求战略自主，是岸田致力与北约安全关系强化的重要战略动因，但总体战略指向仍是力图以强军经武方式服务“大国化”转型进程。岸田内阁的相关政策举措依然受到来自同盟体制、外部制衡及国内政治的持久性制约，从而使双方深化军事安全合作的前景面临很大不确定性。

关键词：岸田内阁 日本 北约 安全合作 准同盟 核共享

作者简介：吴怀中，中国社会科学院日本研究所副所长、研究员（北京邮编：100007）；从伊宁，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生（北京邮编：102488）

中图分类号：D831.3 **文献标识码：**A

DOI：10.19498/j.cnki.dbyxk.2023.04.005

文章编号：2095-3453（2023）04-0053-16

2021年10月岸田内阁执政以来，日本与北约在安全战略层面的政策互动及对接显著走强，力图在军事领域持续深化与北约的合作。就其政策源头而言，虽起始于安倍第二次执政时期的对外战略调整及政策布局，但却深刻反映出“后安倍时代”保守政治势力在国际变局下加速国家战略转型进程、借机借势推动日本不断迈向所谓“正常国家”乃至“能战国家”的激进图谋。这种自二战以来从未有过的与北约战略接近与安全勾连，尤其日本方面积极主动的筹谋，值得高度关注。

一、日本强化与北约军事安全合作的政策推进

岸田文雄执政后，日本安全及外交政策加速调整、动作频仍，在多边安全政策领域表现极为突出，其多项政策部署实际处于“安倍路线”的整体延长线上。早在安倍第二次执政时期，日本就已着手布局强化与北约的安全合作，这也是岸田内阁不断深化与北约军事安全联动的重要政策源头。在此基础上，岸田以加强“印太合作共识”“双边促动多边”等举措为抓手，不断推进日本与北约军事安全合作迈向更高层级和新阶段。

（一）政策源头：安倍第二次执政时期日本与北约安全战略互动日益加深

日本与北约的安全互动进程可追溯至冷战结束后的20世纪90年代。1991年，日本与北约召开了第一次安全保障会议，并在之后形成双方固定的安全对话机制。但90年代双方互动频次及合作程度整体较低，对话内容也鲜有实质的军事安全合作议题，且日本自身对双方的安全合作实际上并未抱以过多关注。^① 双方合作关系发生明显转变，是在安倍第一次执政时期。2006年11月30日，时任安倍内阁外相的麻生太郎发表题为“创造自由繁荣之弧”的演讲，其中提及“日本与北约在多领域存在广泛合作空间，应彼此加强密切协作。当前双方在印度洋及阿富汗的合作身影已屡见不鲜”。^② 2007年1月，安倍访问北约总部，成为北约成立以来首位来访的日本首相，访问行程中安倍表示“北约是与日本共享价值观的合作伙伴，双方理应加强相互合作”。^③

到第二次执政时期，安倍在执政基础逐渐稳固以及首相官邸主导决策机制的加持之下，将更多政治精力倾注于外交领域，日本与北约的安全合作关系迎来跃升阶段。2013年4月，时任北约秘书长拉斯穆森访问日本，

① 1992年北约专属机构杂志曾刊载时任外务省北美局局长佐藤行雄的所著论文，佐藤在论文中直言“对我们而言，亚太才是日本的主要关切”。参见：福田毅「冷戦後のNATOのパートナーシップ政策の発展」、『レファレンス』2007年6月号、106頁。

② 「『自由と繁栄の弧』をつくる」、外務省、2006年11月30日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html [2023-06-10]。

③ 「北大西洋理事会（NAC）における安倍総理演説『日本とNATO：更なる協力に向けて』」、外務省、2007年1月12日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0112.html [2023-06-10]。

双方签署《联合政治宣言》。该声明对安倍2007年对北约的战略定位予以正式确认,指出在全球化背景下两国安全保障环境超出彼此地缘范畴而相互关联,并对未来双方亟待深化的合作议题进行初步勾画。^①2014年,安倍第二次访问北约总部,双方签署《日本与北约国家伙伴关系合作计划》。该文件在“宣言”基础上,对日本与北约加强安全合作的方式路径及推动安全合作的多项议题领域(涉及网络空间及海洋安保等)进行了详细规定。^②两份文件的签署,是日本与北约加强安全战略互动、大幅推进安全关系升级的“标志性事件”,也成为岸田时期日本得以不断深化与北约军事安全互动勾连的重要政策源头。

(二) 政策推进:岸田时期日本与北约军事勾连更趋强化

岸田文雄上台执政后,日本与北约基于安全合作的战略互动更趋强化,这其中乌克兰危机成为刺激两者相互走近的关键变量。岸田利用此外部环境的变化,不断渲染“印太”及“欧洲”在安全保障问题上的“一体联动性”,一方面就强化“印太安全”合作加强双方共识,另一方面通过深化与主要成员国的双边安全协作,推动与北约安全关系的整体进程。此外,推进防卫交流、联合演训及军事能力支援,亦同样是岸田内阁日本提升与北约军事合作紧密性的重要环节。

1. 借助外部环境变化就“印太安全”合作强化共识

2022年2月爆发的乌克兰危机,被日本和欧美视为对战后所谓自由主义国际秩序产生严重威胁与冲击的重大地缘事件。虽然俄乌前线与东亚相距甚远,但在危机发生后,日本战略认知转向“印太地区亦有可能出现根据实力单方面改变现状的局面”(实指台海),因此日本需强化与印太地区志同道合国家的多边安全合作,以阻止此种态势的发生。加之,2019年后北约内部对来自“东方”的“安全压力”认知也逐步凸显,因此在乌克兰危机的催化作用下,二者进一步强化了基于“印太安全”的合作共识。值得一提的是,虽然“印太战略”与“加强日欧战略互动”是安倍内阁早已预设并实施的外交安全政策,但在安倍第二次执政时期,日本并未过多着

① 「日本・北大西洋条約機構(NATO)共同政治宣言」、外務省、2013年4月15日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000003487.pdf> [2023-06-10]。

② 「日 NATO 国別パートナーシップ協力計画」、外務省、2014年5月6日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000037773.pdf> [2023-06-10]。

力于通过“印太地缘概念”加深与北约的安全合作，从这一点而言，特别是在与欧洲的多边安全合作领域，岸田在继承“安倍路线”的基础上也彰显出自身在官邸外交安全决策上的政策特点。

2022年7月，日本与韩国、新西兰、澳大利亚等“北约伙伴国”受邀参加在马德里举行的北约峰会，岸田因此成为首位参加北约峰会的日本首相。在峰会主旨发言中，岸田表示此次峰会邀请了包括亚太伙伴国在内的国家参与，充分表明了欧洲与印太地区安全保障的不可分割性；今日的乌克兰有可能成为明日的东亚，各方需对此保持强烈危机感；北约是日本重要合作伙伴，日本将根据此前签署的“伙伴关系合作计划”，深度推进双方多领域合作；日本高度欢迎北约加强对印太地区的介入，并希望与其共同致力实现“自由开放的印太”。^①2023年1月底，北约秘书长斯托尔滕贝格受邀正式访问日本。在与岸田文雄的会谈中，双方鉴于“由于难以预测的乌克兰及印太地区局势，为进一步致力维护与强化包含实现‘自由开放印太地区’的国际秩序，一致确认将实现合作程度的层级提升”。^②此次会谈中，岸田还向斯托尔滕贝格表示，希望在北约设置独立代表处，以提升双方关系层级。

2. 与主要成员国加强双边协调夯实合作基础

岸田内阁为有效夯实日本与北约的安全合作基础，积极致力于与北约主要成员国的双边合作协调。这种以双边促动多边合作的做法，也是对安倍外交路线的继承与发扬。安倍第二次执政时期，日本为持续推动日欧安全战略互动对接，积极强化与欧洲主要大国的双边安全合作，集中体现为与英法德等国家的“准同盟”关系建设。其中，日本与英法两国无论是从机制设立还是合作层级而言，基本已完成“准同盟”关系构建。岸田执政以后，一方面着力与英法两国巩固并深化“准同盟”安全合作关系，另一方面也力图与德意等其他北约主要成员国强化安全合作，推进“准同盟”关系网扩建。

2022年4月，德国总理朔尔茨访问日本。在两国首脑会谈中，岸田表示，日德两国是享有共同价值观的战略合作伙伴，双方一致确认将强化安

① 「岸田総理大臣のNATO首脳会合出席」、外務省、2022年6月29日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ep/page4_005633.html [2023-06-10]。

② 「岸田総理とストルテンベルグNATO事務総長との会談」、外務省、2023年1月31日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ep/page6_000806.html [2023-06-10]。

全保障合作，共同致力于“自由开放的印太”，并商讨尽早召开第二次“2+2”会晤。^①2023年1月9日，岸田前往欧洲，开启对七国集团五国的访问行程，此行目的意在就5月召开的七国集团广岛峰会进行议程协调。1月10日，岸田抵达法国与总统马克龙举行首脑会晤，双方就经济安全保障及对俄制裁、深化双边合作达成共识。岸田表示，将基于修改后的“国家安全保障战略”强化两国安全合作方针，双方还商议尽早召开“2+2”会议。^②1月10日，岸田到达伦敦，拜会英国首相苏纳克。在首脑会谈后，两国签署“互惠准入协定”，推动双边军事安全合作迈向更高层级。1月12日，苏纳克在《日本经济新闻》发表文章称：“英日两国分别将对方视为彼此在亚洲及欧洲最为亲密的合作伙伴，当前英日关系处于前所未有的紧密状态。英国欢迎日本在地区安全中发挥政治领导力，‘互惠准入协定’的达成，标志两国在军事合作上迈出决定性的一步。”^③值得注意的是，岸田此次欧洲之行还专程前往意大利，与意大利总理梅洛尼共同讨论加强军事合作问题。双方就推进“2+2”会议机制设立、提升战略合作伙伴关系达成重要共识。此外，日意英三国还将共同致力于新式战斗机的合作研发，这也是日本首次与美国之外的国家进行武器装备研发的相关合作。^④

3. 利用防卫交流、联合演训及能力支援等强化安全合作实操

除了在双边及多边外交场合就“印太”安全合作达成诸多共识之外，岸田内阁还基于《日本与北约国家伙伴关系合作计划》，在重点合作领域推进与北约安全合作的政策实操，加强与北约及其伙伴国的防卫人员交流是其中的重要一环。2021年10月，北约军事委员会主席鲍威尔与自卫队统合幕僚长山崎幸二举行电话会谈，双方表示“为致力维护基于法律支配的国际秩序，将尝试探索全新的合作机遇，并以此深化日本与北约的安全

① 「日独首脳会談」、外務省、2022年4月29日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/c_see/de/page1_001149.html [2023-06-10]。

② 「日仏、安保で連携強化」、『読売新聞』2023年1月10日。

③ スナク「日英の軍事協力 『決定的な一歩』」、『日本経済新聞』2023年1月12日。

④ 「日欧安保、近づく距離 ウクライナ侵攻契機」、『日本経済新聞』2023年1月11日。

合作关系”；同月，日本航空自卫队幕僚长井筒俊司以线上形式参与由北约主办的北约伙伴国空军司令会议，并表示将围绕实现“自由开放的印太”，强化与北约及其伙伴国的合作共识。^① 2022年9月，防卫省防卫审议官冈真臣在访韩期间，与同为北约伙伴国的韩国、澳大利亚、新西兰三国的防务部门代表进行简短会晤，各方重申并强调“欧洲与印太的安全保障是不可分割的，各国作为北约伙伴国，应利用自身优势特点，在印太安全合作议题上，加强与北约的密切沟通及相互协调”。^② 同年12月，北约专属负责政治及安全政策事务的助理秘书长卡登巴赫访问日本防卫省，并与防卫审议官冈真臣及防卫政策局次长三浦润举行会谈。同日，卡登巴赫还参加了由外务省举行的第17届日本与北约高级别事务磋商会议，会谈内容涉及东亚、欧洲的安全局势及未来双方合作方向问题。^③

强化联合演训是岸田内阁推进与北约军事安全政策合作实操的关键环节。2022年6月8日，日本海上自卫队与北约在地中海举行联合军事演习，在乌克兰危机背景下，演习目的意在加强日本与北约海上常设作战部队的合作协调，并向俄罗斯表明日本的政治立场。^④ 除兵种层面的常规演习，网络安全同样是两者侧重强化联合演习的空间领域。同年4月，日本与英国组成联合编队，参与由“北约网络防御中心”（OCDOCE）举办的网络安全防卫演习。^⑤ 同年11月，日本正式加入了OCDOCE组织。2023年4月，“防御中心”再度举行网络安全联合防卫演习，这一次日本不仅与北约全体成员国共同参与，且其参与规模较之以往也更为扩大，防卫省方面

① 『令和四年版防衛白書』、防衛省、2022年7月、https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2022/pdf/wp2022_JP_Full_01.pdf [2023-06-10]。

② 「NATOアジア太平洋パートナー（AP4）朝食会への参加について」、防衛省、2022年9月7日、https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2022/20220907_nato-j.html [2023-06-10]。

③ 「カーデンバッハNATO事務総長補の防衛省訪問について」、防衛省、2022年12月5日、https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2022/20221205_nato-j.html [2023-06-10]。

④ 「NATOと共同訓練 海上自衛隊 侵攻下 連携狙う」、『朝日新聞』2022年6月8日。

⑤ 『令和四年版防衛白書』、防衛省、2022年7月、https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2022/pdf/wp2022_JP_Full_01.pdf [2023-06-10]。

不仅派出海陆空各兵种通信部队及自卫队网络防卫队，内阁官房下属网络安全中心及总务省、警察厅等相关机构也全程参与。^①

此外，乌克兰危机爆发后，岸田内阁充分响应欧美国家的对乌政策立场，与北约国家一道积极推进对乌战略援助及相应协作。如2022年3月，为配合北约国家的对乌援助战略，日本政府专门修订了“防卫装备转移三原则”的执行方针，并以此为依据由自卫队向乌克兰提供防弹背心、御寒装备、帐篷等军事战略物资；同年5月，日本航空自卫队承担了对联合国机构下发人道主义物资的空运任务，并将其运抵至北约成员国波兰和罗马尼亚；2023年3月，岸田在访问基辅期间更是向泽连斯基表示日本将通过北约下属基金，向乌克兰提供高达40亿日元的防卫物资装备。^②

二、日本与北约强化军事互动的战略动因

从战略动因而言，岸田内阁不断深化日本与北约的军事安全互动有以下三重考量：第一，同盟基轴视角而言，北约是由美国主导的军事同盟体系，日本此举意在高度配合美国的地区安全战略部署；第二，自身战略选项来看，谋求以广域“准同盟”体系网络构筑，获取更多战略自主空间；第三，深层战略目的方面，则是力图通过在军事安全合作领域向“北约标准”靠拢，为自身扩充军备、整兵精武，加速“正常国家化”转型赢得政策空间与行动口实。

（一）美国因素：配合美国地区安全战略部署

日美同盟作为日本对外政策的基轴，是规范日本外交安全政策的出发点。北约是由美国主导的军事同盟体系，日本借助乌克兰危机在印太安全领域深化与北约的军事互动，首先就是配合美国的地区安全战略部署。拜登上台后，“对华持续推进战略竞争”成为美国外交安全政策的重中之重，即使在乌克兰危机的背景下，美国也丝毫没有放松在东亚乃至印太地区的战略警惕。拜登政府甚至认为乌克兰危机反倒成为重新黏合全球同盟网络

① 「NATOサイバー防衛協力センターによるサイバー防衛演習『ロックド・シールド2023』への参加について」、防衛省、2023年4月18日、<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/04/18d.html> [2023-06-10]。

② 「ウクライナへ40億円装備品 首相、ゼレンスキー氏と会談 共同声明でロシア非難」、『朝日新聞』、2023年3月22日。

的催化剂，整合同盟网络能够在“印太”更加有效地遏制中国崛起。美国2022年出台的新版《国家安全战略》指出，“美国的欧洲盟国在印太地区积极发挥建设性作用高度符合美国利益；同时，我们希望印太地区盟国与欧洲盟国展开密切合作，共同塑造所期望的国际秩序，并在此基础上展开与中国的竞争”^①，其支持包括北约在内的欧洲盟伴体系深度向印太地区浸染并靠拢的战略指向不言而喻。2022年5月，美国国务卿布林肯出访柏林期间也表示：“北约应致力推进强化超越其地区范围的安全合作，例如强化与日本、澳大利亚、新西兰等伙伴国的合作关系。”^②由此可见，美国不仅欢迎日本与北约围绕“印太安全”强化合作共识及推进亚太的“北约化”进程，也希望通过日本对北约向“印太”的深度导引，借此扩充、整合并强固美国在亚太及印太的安全同盟体系。

（二）对外战略考量：以广域“准同盟”体系谋求多重战略自主空间

在日本安全战略中，搭建“准同盟”体系是重要组成部分。当前岸田内阁通过不断深化与北约的军事防务互动、提升安全合作层级，打造互为“准同盟”的伙伴关系，也是日本意图构建广域“准同盟”体系，谋求多重战略自主空间的战术设计之一。之所以在强化日美同盟合作的同时，积极与北约及内部成员国推动“准同盟”关系构建，日本自身存在以下考量：

第一，对日美同盟仍保有一定“疑虑”。虽然拜登政府上台后美国对外战略重回重视联盟及盟友价值的传统轨道，使日本相当程度上重拾“同盟信心”，但这并不意味着日本对同盟体制所存在的疑虑及不确定性就此消除。日本存有焦虑的原因，从浅层来讲，有来自美国在阿富汗撤军中的狼狈表现和乌克兰危机爆发后“居于幕后”选择的刺激，但更大程度上来自对美国实力持续处于相对下降阶段后国际局势加速调整变革的不安。2022年4月日本外务省出版的《外交蓝皮书》，第一章对世界局势展望的

^① “National Security Strategy,” THE WHITE HOUSE, October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> [2023-06-10].

^② “Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability,” U.S. Department of State, May 15, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability-18/> [2023-06-10].

开篇就表示：“当前世界已经从由美国处于压倒地位并在此基础上与发达民主主义国家共同发挥主导力量，推动世界和平稳定与繁荣的年代，转化为以中美为代表的国家间战略竞争时代。”^① 有外务省高级官员表示：“虽然同盟体制是日本外交基轴的原则没有改变，但日本已经处于无法仅依靠同盟关系就能妥处的时代。”^②

在上述因素的共同作用下，日本为使美国牢牢驻留“印太”，固守对日安全承诺，势必要采取更具主动性的外交策略，谋求更多战略自主空间。日本采取的主要手段，便是借印太合作框架，积极开展多边外交安全合作，并在此基础上构筑包含以印太国家、欧洲国家及北约军事同盟在内的广域“准同盟”伙伴关系体系。据此，日本可寻求安全保障的“再保险选项”^③，但更大程度上是变相的与作为盟国的美国相嵌套。因为在以“印太”为合作支点的前提下，日本整合推进准同盟关系的对象国及国家间组织（北约）实际上也都是美国的盟国并隶属于美国的地区安全联盟网络，这样一来反而使日本与美国地区安全战略相互嵌应、交融，美国也因此或将被更加牢固的“拴留”在印太，同时也将使日本在美国地区安全施策中被赋予更加重要的战略定位。长年研究日欧安全合作的日本知名学者鹤冈路人曾经在2010年撰写的文章中指出：“日本需加强与包括北约在内的日欧安全合作，并不是对美日同盟基轴的否定，相反日欧安全合作与日美同盟是可以相互补充相辅相成的。产生这种理解的基础就在于欧洲实际上也隶属于美国的同盟体系范畴。”^④ 从当前日本战略选择来看，这种判断颇具前瞻眼光。

第二，在对华安全战略上寻求“多层加码”与“复数制衡”。进入21世纪的第二个十年，特别是经过安倍第二次执政时期之后，日本对华战略

① 『令和四年版外交青書』、外務省、2022年4月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html> [2023-06-10]。

② 葉師寺克行「『緩やかな多国間主義』の時代—激変する日本外交の底流」、『外交』2022年7月号、58頁。

③ 吴怀中：《日本对华安全战略：一项制衡议程的新近分析》，《日本学刊》2021年第5期。

④ 鶴岡路人「日欧安全保障協力—NATOとEUをどのように『使う』か」、防衛研究所紀要13卷第一号、55頁。

总体走向“高度安全制衡”。在具体制衡选项上，除利用美日同盟强化对华威慑之外，日本也力图以扩大“准同盟”体系的方式，构建范围更大的对华安全包围网，这是日本不断拉拢并引导北约深度浸染印太的另一重要考量。在日本的战略设想中，台海地区有可能或一旦出现所谓“不测事态”，在依靠日美同盟的同时，还需牵引更多域外军事力量涉入其中，以此对中国形成更大程度的牵制与威慑。

（三）总体战略指向：为扩充军备、整军经武赢得政策空间与行动口实

强固日美同盟与加强国际协调（多边安全合作），不仅是日本外交政策的重要内容，也是日本安全政策的核心支柱。历经安倍第二次执政时期首相官邸对日本安全政策路线的系统性变革后，二者愈发转向推进“政治军事大国化”的总体战略指向。而实现这种战略指向的重要一环，就是“基于日本国家利益，恢复因战后体制而被剥夺的安全层面职能”^①，反映在政策上就是要全力摆脱“和平宪法”束缚，大力推动安全政策松绑。由此，岸田内阁在继承安倍路线的基础上，不断深化与北约的军事安全互动，其深层意图就是使日本安全政策向“北约模式”靠拢，为自身扩充军备赢得政策口实与行动空间。

岸田内阁及保守政治势力以深化与北约安全合作促进“强军”工程的具体行动，表现在寻求彻底摆脱由和平宪法所限制的战后日本防卫政策“禁区”，不断沿着安倍路线狂飙突进。首先，在防卫预算及开支上，自1976年三木武夫内阁规定“防卫费占比不得超过GDP占比1%”原则后，除中曾根时期有短暂突破外，历届政权均遵守了这一规定。然而，岸田内阁在2022年12月16日制定的新版《国家安全保障战略》中，重点提出日本将拥有军事“反击能力”，并从2023年开始以五年为周期逐步将军事开支提升至GDP占比的2%。^②此2%的占比要求，正是对标北约国家的军事开支标准。虽然岸田政府标榜提升后的开支将用于提高海上保安厅预算、防卫产业研发、基础设施

^① 吕耀东：《日本对外战略：国家利益视域下的战略机制和政策取向》，《日本学刊》2018年第5期。

^② 「国家安全保障戦略について」、内閣官房、2022年12月16日、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf> [2023-06-10]。

及国际安全合作领域，^①但从其后岸田内阁的实际动向来看，计划提升中的防卫预算将首先用于强化日美“遏制能力”，特别是将大量采购美国的“战斧”式巡航导弹，深化两国在“反击能力”层面的合作协调。

其次，日本保守政治势力图谋突破“无核三原则”。从佐藤荣作内阁在1967年提出的“无核三原则”起，关于“核能力拥有与核威慑保持”的讨论长期被视为日本安全政策的“禁域”。但在乌克兰危机背景下，日本保守激进势力认为基于乌克兰危机、朝鲜半岛局势和应对中国的新形势变化，理应正式开启关于“核共享”方案的讨论，如此一来与加强持有“核威慑力量”及拥有“核共享”政策的北约军事集团的合作就有了重要战略意义。先是在2022年2月的一档电视节目中，安倍作为前首相以北约成员国比利时和德国可与美国共同使用核武器为例，指出日本也应考虑各种各样的方案选择。^②同年4月，长期对“核能力建设”持支持态度的自民党广播部长河野太郎更是在接受媒体采访时表示：“日本要加强与国际社会的协调以应对来自俄罗斯的核威胁，同时要以北约向印太地区扩展合作范围为契机，商讨日本的加盟事宜。”^③“防卫支出1%限制”与“无核三原则”是日本政府基于“和平宪法”坚持并贯彻和平主义立场的重要体现，一旦日本借助与北约深化安全合作对这些禁区予以渐进突破，无疑将进一步蚕食并掏空本就岌岌可危的“和平宪法”精神内核，并加速国家战略转型进程，推动日本不断向所谓“正常国家”乃至“能战国家”迈进。

三、日本与北约深化军事合作的前景限度

尽管岸田内阁意图不断通过加强与北约的军事合作与勾连，打造双方的“准同盟”安全关系架构，但整体而言，双方的安全合作现状远未达到日本所期待的“高阶”水准，二者就提升安全合作层级的政策共识更多停

① 「安保支出、世界3位へ GDP2%確保で27年度11兆円」、読売新聞オンライン、2022年12月17日、<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20221217-OYT1T50039/> [2023-06-10]。

② 「安倍氏、『核共有』政策に言及 議論の必要性提起」、日本経済新聞ホームページ、2022年2月27日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA270SX0X20C22A2000000/> [2023-06-10]。

③ 「河野氏『NATO太平洋拡大で日本加盟の議論』」、FNNプライムオンライン、2022年4月17日、<https://www.fnn.jp/articles/-/348242> [2023-06-10]。

留于政治表态及协议层面。从日本方面来看，与北约的安全互动仍面临来自同盟体制、外部制衡困境及国内政治层面的诸多因素制约，这也将使日本与北约深化安全合作的前景具有相当程度的不确定性。

（一）同盟体制对日本“核政策”的固有制约

同盟体制一方面深度影响日本的外交安全政策路线，另一方面对日本“激进式”的安全战略调整依旧具有持久的束缚作用。这种“瓶盖论”的作用机制，高度反映在美国对日本核政策的明显限制上。

虽然日本保守政治势力意图通过强化与北约的军事安全合作，摸索撬开“核共享”的大门，但即使在北约内部，其“核共享”政策也不能简单视之为盟国之间可随意“共享核武器”。北约内部启动“核共享”制度的机制，实际呈现为以下操作流程：平时状态下，美国向北约成员国提供核武器，成员国需提供设施场所让美国对核武器进行保存管理。“有事”状态下，成员国需承担“核打击”任务时，则由美国牵头组编包含成员国在内的双功能飞机（DCA）编队，该机型可搭载核武器，由DCA编队承担相应作战任务。由此，“核共享”并不能简单视之为成员国在平时状态下对核武器进行持有和管理，而是在“有事”状态下对成员国可使用美国的核武器进行保证的制度。^①根据北约的“核共享协议”，“只有在经过北约核计划小组（NPG）给予政治批准，并通过美国总统及英国首相授权后，DCA编队才可执行“核打击”任务；根据设计安排，北约的核共享就是共享联盟的核威慑任务以及相关的政治责任和决策，并不是共享核武器”。^②因此，在美国高度主导并控制北约“核共享”政策执行的背景下，没有美国的首肯，日本想通过与北约加强军事勾连，一定程度上绕开美国，仿照北约模式寻求“核共享”，几乎不存在现实可能性。这也就是为何自2022年3月起自民党内部专门负责安保政策的安全保障部会虽然公然谈及“核共享”问题，但相关讨论并未产生积极反响的重要原因。该部会会长、原日本防卫大臣小野寺五典甚至直言：“北约在欧洲所采用的‘核共享’形

^① 新垣拓「NATO核共有制度について」、防衛省防衛研究所、NIDSコメンタリー第211号、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary211.pdf> [2023-06-10]。

^② “NATO’s Nuclear Sharing Arrangements,” NATO, February 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf [2023-06-10]。

式对日本并无实际参考意义。”^①日本知名欧洲安全及北约问题专家岩间阳子也认为：“虽然日本存在一些‘核共享’的政策选项，但最终恐怕还是要依赖美国的‘核保护伞’。”^②

（二）“准同盟”存在结构性制衡困境

岸田内阁持续加强将北约向印太地缘方向深度牵引，并借印太安全合作议题加速构建双方“准同盟”关系，意图在印太地区构建更为广域的“对华安全包围”。但从实效而言，这种囊括北约及欧洲国家的“准同盟”反而存在因结构性因素导致的“制衡不均”状态。

首先，在对华战略定位上北约与美日两国存在显著差异。2022年7月，北约在其颁布的“新版战略概念”文件中，将俄罗斯定义为“最重大的直接威胁”，称中国为位列俄罗斯之后的“系统性的挑战”。^③与之相比，拜登政府将中国定位为“最主要的战略竞争对手”，位列俄罗斯之前。日本则在2022年底出台的新版《国家安全保障战略》中，将中国视为“前所未有的最大战略挑战”。尽管自2019年以来北约基于对“来自东方的挑战及压力”的研判，对华政策出现明显方向性调整，但依然难以将中国直接视为安全层面的威胁性存在。有评价说：“尽管对中国的战略定位进行了调整，但在对于接下来如何应对中国，‘新版战略概念’并未提供方向性的答案；在北约内部将俄罗斯视为威慑及遏制的主要对象的看法依旧占据主流，对华实施遏制的观点也仍未引起广泛探讨。”^④造成这一情形的关键原因是地缘与地理间隔。根据《北大西洋公约》第五条内容规定，北约组织行使集体自卫权的防卫范围仅限于“北回归线以北的北大西洋区域及各成员国领土”^⑤，但中国离这一范围相距甚远。斯蒂芬·沃尔特曾在其联盟安全理论中指出：“促成联盟诞生的首要因素在于国家对外

① 小野寺五典「核使用の恫喝から目を背ける」、『VOICE』2022年7月号、56頁。

② 河野克俊・岩間陽子「歴代統合幕僚長に問う 『国防』の未来」、『VOICE』2022年7月号、49頁。

③ “NATO 2022-Strategic Concept,” NATO, June 29, 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/> [2023-06-10]。

④ 鶴岡路人「NATO『新戦略概念』とインド太平洋」、『外交』2023年1月号、51頁。

⑤ “Collective defence and Article 5,” NATO, April 14, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm [2023-06-10]。

部威胁的判断；而影响威胁程度的认知一方面来自对象国综合实力，也来自对象国地缘上的毗邻性；与威胁认知相比，意识形态并不能有效促成联盟确立或起到稳固联盟的作用。”^①日本自安倍内阁时期起一再渲染双方意识形态共同性，借助强调所谓“共享民主价值观”的手段使北约在对华战略定位上采取贴近日本的认知立场，然而效果却事与愿违。“‘新版战略概念’并未言明北约是否会将安全防务职责权限扩展至印太，‘距离的障碍’也使得日本无法真正期待北约成为对抗中国的‘平衡器’。”^②

其次，与日本相较，北约内部主要成员国在对华问题上存在一定“温差”。以英法德为代表的欧洲大国虽然近年来逐渐加强与日本的安全战略合作，但地缘因素加之广泛经济联系的影响，难以将中国完全作为“安全保障上的威胁”进行定义。2022年11月，德国总理朔尔茨率高级商业代表团访问中国，访华前其专门发表文章称：“在新形势下，德国需转变对华方式，但德国政府反对经济脱钩，主张对华合作的重要性。中欧之间虽然竞争因素有所增加，但仍需努力拓展相互合作空间。”^③法国作为北约成员国一向具有开展独立自主外交政策的政治传统，在对华问题上呈现“自主性”色彩。早在2019年，法国总统马克龙就曾表示：“北约是一个军事组织，而我们在对华问题上所考虑的并不仅仅在于军事方面；北约涉及的范围主要在北大西洋，中国与这一区域几乎不存在关联。”^④2023年4月，马克龙访问中国并在中法首脑会晤中表示：“法国坚持独立自主外交，主张欧洲战略自主，反对阵营对抗。法国不会选边站队，而是主张团结合作，保持大国关系稳定。”^⑤因此，在对华

① 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，上海人民出版社2018年版，第28—40页。

② 末次富美雄「欧州各国の中国警戒感は『驚きの低さ』 日本がNATOに期待しすぎてはいけないワケ」、実業之日本フォーラム、<https://forum.j-n.co.jp/narrative/3917/> [2023-06-10]。

③ 《访华前，德国总理朔尔茨发表署名文章：有关我这次中国行》，观察者网站，2022年11月3日，https://www.guancha.cn/international/2022_11_03_665048.shtml [2023-06-10]。

④ Herszenhorn and Momtaz, “NATO leaders see rising threats from China, but not eye to eye with each other,” Politico, June 14, 2021, <https://www.politico.eu/article/nato-leaders-see-rising-threats-from-china-but-not-eye-to-eye-with-each-other/> [2023-06-10]。

⑤ 《习近平同法国总统马克龙举行会谈》，新华网，2023年4月6日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-04/06/c_1129499920.htm [2023-06-10]。

战略定位本身存在各自差异的前提下，欧洲大国也势必将更加基于自身利益推进对华外交决策。即使英法德等国强化在印太的军事部署，展开在东亚的军事行动，也并不等于甘受日本指使，为日火中取栗，更不等于支持日本在东海、台海及钓鱼岛争端中的立场。^①

（三）国内政治的多重限制

从国内政治层面而言，国内经济压力、集体自卫权法理限制及首相政治领导能力问题，分别构成深度阻碍岸田内阁与北约加强安全合作层级、深化安全合作关系的内部制约因素。

首先，国内经济压力掣肘日本实现巨额防卫开支的政策目标。根据新“安保三文件”内容，岸田内阁要于2027年实现防卫费占GDP比重2%的北约标准设定。但日本在国内经济仍面临紧缩、社保支出及景气低迷的整体压力下，如何保障防卫开支提升后的财政来源，成为岸田内阁无法回避的政策难题。政府倾向于采用的应对方案是增加税收，不过相关动议一经提出即招致自民党内部的强烈反对，理由是“增税将严重加剧国民的经济负担”。民意调查也显示，对“岸田内阁通过增税方式提升防卫费开支问题”的支持率仅为29%，不支持率则高达71%。^②另一方面，根据经济学家测算，若要实现占比2%的目标，到2027年防卫费增幅总额至少要达到4万亿日元，其中增税只能保证1万亿日元的财政支出来源，其余额度的财政来源方式相较增税而言面临高度不确定性。^③在增税方式面临困境的情况下，政府和自民党税制部门也在考虑通过发行国债方式增加防卫预算来源。但同样有专家认为，在日本政府本就面临持债压力的情况下，发行国债只是将当前国民可能面临的经济负担转移到下一代人，无法从根本上解决防卫开支提升过程中面临的高额财政预算问题。^④

其次，法理限制从根本上制约日本与北约的军事合作强化。根据《北

① 吴怀中：《日本对华安全战略：一项制衡议程的新近分析》，《日本学刊》2021年第5期。

② 「“防衛費増税”反対71% 賛成22%を大きく上回る JNN世論調査」、TBS、2023年1月9日、<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/265828?display=1> [2023-06-10]。

③ 木内登英「将来世代に経済負担を課す岸田政権」、『VOICE』2023年3月号、123頁。

④ 同上，第126—127页。

大西洋公约》第五条“对成员国一方攻击即视之为对全体成员国攻击”的规定，北约是成员国享有集体自卫权的军事同盟组织。^①但日本战后受到以宪法第九条为核心的安全规范影响，官方长期对“行使集体自卫权”采取“禁制”立场。即便在安倍第二次执政时期，安倍通过系统性的安保法制改革成功实现了对集体自卫权的部分解禁，但当时安倍预设行使集体自卫权的场景更多表现为对美军的“驰援护卫”，并且其行使集体自卫权的行动空间也受到“武力行使三条件”的严格限制。^②“日本无法对标北约的军事原则，无法全面行使集体自卫权使日本成为北约的成员国极其困难。”^③而突破相关限制的有效路径只有一条，即修改宪法第九条。因此，日本与北约的军事安全互动强化及安全关系升级从根本上仍受到来自日本国内的法理制约，这也是日本无法“加入北约”或与之形成正式联盟的深层结构因素。

最后，是首相的政治领导能力问题。在面临经济和法理层面双重制约的背景下，首相官邸在继承安倍路线的基础上，仍需通过推进系统性且持久性的安全政策变革工程，来推动与北约军事安全合作的进一步深化，以便加速在政治及军事领域的“大国化”进程。但综合岸田内阁执政一年多的表现，以“协调政治”为突出特点的岸田缺乏应对棘手及重难点政策课题的政治决断力及政策执行力，加之当前日本国内多重问题堆积，政治领导力的缺失导致其难以将全部政治资本集中投入极易引发民意对立的“激进式”安全政策调整实践中。从首相官邸的政治举动来看，以“无为无策、注重协调、少出纰漏”的方式，稳定内阁支持率走势，保障执政稳固前行，才是岸田的首要考量。

(责任编辑：张倩)

^① “Collective defence and Article 5,” NATO, April 14, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm [2023-06-10].

^② “武力行使三条件”即“日本的生存受到威胁、目前没有解决威胁的其他办法、日本使用的任何武力都将被限制在最低限度”。

^③ Yasu Shimizu “Why is Japan not part of NATO?”, *Moving from Japan*, October 2, 2022, <https://www.jluggage.com/blog/japan/why-is-japan-not-part-of-nato/> [2023-06-10].

The Development, Causes and Prospect of Japan–NATO Military Security Cooperation

WU Huaizhong CONG Yining / 53

Abstract: Since the Kishida administration came to power, Japan has tried to deepen its military and security cooperation with NATO. In terms of policy promotion, it is reflected in “deepening policy consensus on Indo–Pacific security cooperation”, “strengthening bilateral coordination with major member states to consolidate the foundation of bilateral cooperation”, and strengthening practical operation of bilateral security interaction, joint exercises and training. It is an important strategic motivation for Kishida to strengthen the security relationship with NATO by cooperating with the regional security strategy of the U. S. and seeking strategic independence by means of “quasi–alliance”. However, the overall strategic direction is still to serve the transformation process of “great power” by means of strengthening military and economic force. On the other hand, the policy measures of the Kishida administration aims at strengthening the level of security cooperation between the two sides are still subject to constraints from the alliance system, the dilemma of external checks and balances and domestic politics, thus making the overall prospect of deepening security cooperation between the two sides face great uncertainty.

Keywords: Kishida administration; Japan; NATO; security cooperation; “quasi alliance”; nuclear military power sharing

The Current Situation of Desertification Control in Mongolia and Exploration of China–Mongolia Ecological Security Cooperation

Bayarmend Borjigin / 69

Abstract: Desertification has become one of the major environmental problems in Mongolia. Mongolia has strengthened a comprehensive environmental protection plan and launched the “One billion Trees Plan”. In order to prevent and control desertification and build the ecological security barrier in Northern China, China currently works with Mongolia to establish a China–Mongolia desertification prevention center. The establishment of a high–level China–Mongolia cooperation mechanism is conducive to providing decision–making support and think tank services for desertification control. Regarding the construction of China–Mongolia cooperation mechanism on desertification prevention and control, it is suggested that both sides innovate the cooperation mechanism on desertification prevention and control, establish an environmental protection fund, set up a friendly afforestation zone and establish an environmental protection training base.

Keywords: Mongolia; desertification prevention and control; ecological security barrier; the “One Billion Trees Plan”; China–Mongolia relations; cooperation mechanism