日本“政府安全保障能力强化支援”机制初探[1]

王家曦 郭延军

【内容提要】近年来，日本大幅改订对外援助政策，“援助外交”的泛安全化趋势逐步增强。2023年4月，日本以2022年修订的“安保三文件”为依托，创设了“政府安全保障能力强化支援”机制（OSA）。日本推动OSA机制的主要动因是弥补原有对外援助政策工具的局限、回应日本国内防卫利益集团的政策游说和配合美国实施印太战略并强化美日同盟。OSA机制为日本突破战后和平体制的约束提供了机会，给地区安全带来更多的不稳定因素，并导致日本内阁中央集权化进一步加深。但日本推进OSA也面临财源可持续性、军事工业能力衰退及出口管理能力不足等内部限制，以及周边国家对日本安全角色转换的质疑。未来，OSA或将持续扩展，服务于日本推进安全战略转型、对外扩大军事存在和配合美西方战略布局的目的。中国应对日本推进OSA的动向和意图保持高度警惕，采取积极措施维护地区和平与稳定。

【关键词】OSA ODA 援助外交 日本安保政策 泛安全化 印太战略

【作者简介】王家曦，大连外国语大学国际关系学院讲师，东北亚研究院研究员；郭延军，外交学院亚洲研究所所长（国家安全学院院长）、研究员。

【中图分类号】D815
【文献标识码】A
【文章编号】1006-6241（2024）06-0078-29

[1] 本文系2024年辽宁省教育厅高校基本科研项目“总体国家安全观视阈下中国构建东北亚区域安全新秩序的路径探析”（项目编号：LJ12410172029）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

中国知网 https://www.cnki.net

作为战后日本政府外交政策特别是对东南亚政策的支柱之一，“援助外交”在不同历史时期都对日本推进战略利益提供了关键支撑。战后初期，日本政府力图利用“援助外交”在东南亚各主要国家中逐步摆脱其曾经发动侵略战争的负面形象。冷战时期至21世纪初，日本着力利用“政府开发援助”（ODA）加强与东南亚国家的关系，从东南亚获取了大量石油、矿产、热带经济作物等战略资源，同时把大量产品行销到东南亚，将日本的理念、规范、制度带到了东南亚，奠定了缅甸、菲律宾等东南亚受援国发展工业的物质基础，也赢得了受援国的市场。经济合作和发展组织（OECD）的统计显示，2013年到2023年的十年间，日本投入的ODA援助金额增加了一倍。2023年度的ODA援助总金额已达到196亿美元，在OECD成员国中排名仅次于美国和德国，位居第三。[1]借“援助外交”的实施，日本在国际上积累了一些“声望”资产，同时也获得了不菲的经贸利益。

近年来，随着日本政治右倾化，日本政府开始强调“对外援助需体现日本的国家利益”的政策方针，大幅改订对外援助战略，以配合其在政治、防务安全等领域的战略意图，使得其“援助外交”的泛安全化趋势日趋明显。根据2022年底重新修订的《国家安全保障战略》等安保文件相关要求，2023年4月岸田政府创设“政府安全保障能力强化支援”（Official Security Assistance，OSA）机制，以加强与“志同道合国家”的安全合作，通过向这些国家提供防卫装备和设施支援，提高其防务能力。[2]OSA机制由此成为日本“援助外交”的新政策工具。

虽然日本政府多次声称OSA的创设和实施目的在于“维护地区秩序、提高发展中国家和志同道合国家保障安全的能力”，但不能掩盖日本打着应对所谓“中国威胁”和“维护地区安全与秩序”的幌子向地区国家提供安全援助，以期实现扩充自身军备、突破武器出口限制、加强对地区国家拉

[1]《日本ODA金额10年翻番》，日经中文网，2024年5月10日，https://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/55548-2024-05-10-05-00-00.html?start=1。

[2] 内閣官房：『国家安全保障戦略』（令和4年12月16日　国家安全保障会議・閣議決定）、2022年12月16日、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf。

中国知网 https://www.cnki.net

拢和渗透以及配合美国“印太战略”布局的多重野心，需引起高度警惕。

一、日本推进 OSA 的政策背景与实施进展

近些年来，日本政治日趋右倾化，日本的安保政策取向开始逐步脱离“专守防卫”的框架，其对外援助战略也随之开始从传统的经济援助模式向更具战略性和安全导向的援助框架转型。OSA 机制就是在这样的背景下作为日本“援助外交”向安全领域延伸的政策工具而出台的，迄今已宣布两批共涵盖 8 个国家的援助计划。

（一）日本“援助外交”的泛安全化嬗变

安倍第二次执政以来，日本政治右倾化势头明显加剧，引领了日本安全观和安全保障政策取向的重大转变，开始逐步脱离“专守防卫”，转向所谓的“积极主动防御”。日本学者松谷满在《彻底验证日本的右倾化》一书中指出，强化防卫政策和安保体系、加强中央集权和增强舆论控制是日本政治右倾化的主要表现。右翼政客推动和引导了社会政治文化的右倾进程，而媒体在政府诱导下转而采取塑造邻国的负面形象、迎合否定历史和民粹主义的报道方针则是日本社会右倾化的主要推手。[1] 以安倍晋三为代表的日本右翼政客大肆渲染“日本受到战后国际秩序不公平压抑”的舆论，力图通过强化“外部威胁”特别是“中国威胁”的叙事，建构一种“日本处于绝对不安全现状，必须积极主动塑造安全环境”的安全观，为日本寻求军事扩张、推进所谓“正常国家化”提供“合法性”依据。

近些年来，日本的《防卫白皮书》连年将中国、俄罗斯、朝鲜等周边国家列为“安全威胁来源”，竭力歪曲这些国家在军事战略、武器装备发展、国防动员体制及军费投入等方面的情况，更是构陷中国对日本的所谓“全方位威胁”和“前所未有的最大战略挑战”。日本政府和战略界还刻意混淆

[1] 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》，载《日本学刊》2023 年第 3 期，第 79 页。

中国知网 https://www.cnki.net

不同安全议题的紧迫性和重要性，以偏概全地将所有事务的安全影响进行同质化形塑，刻意夸大甚至虚构日本的“安全危机感”。例如，安倍等政客口口声声宣称“台湾有事，就是日本有事”；“中国在东南亚影响力的扩大”也被视为“对日本不利的安全挑战”和“日本需要加强在东南亚存在感”的由头[1][2]正是通过建构这种偏执荒唐的安全观，日本政府找到了彻底调整安保政策、大力扩军黩武的冠冕堂皇理由，从解禁集体自卫权到发展“对敌反击能力”，从部署进攻性武器到修订“武器出口三原则”为“防卫装备转移三原则”以绕开武器出口限制[3]，从大幅升级日美同盟到扮演美日印澳、美日韩、美日菲等各种小多边安全机制枢纽，企图一步步掏空“专守防卫”政策、突破和平宪法约束。

日本安保政策转向的同时也驱动了其对外援助战略的嬗变。安倍晋三第二次执政后提出所谓“俯瞰地球仪外交”和“积极的和平主义”外交理念，日本也开始将“对外开发”与“日本振兴”紧密联系起来，大力推进“重视国家利益的对外援助战略”。在日本政府看来，要保持从中东经印度洋、马六甲海峡、南海、菲律宾至台湾海峡这条“日本海上生命线”航道的安全开放，仅凭日本自身投入显然力不从心，需要“志同道合国家”的协力配合；面对“空前复杂严峻的”安全环境，为了维护日本的国家利益，需要采取主动措施强化“志同道合国家”的安全保障和抑制安全威胁的能力，这是“创造一个基于国际法制的、和平安定且可预见性高的国际环境所不可或缺的”。[4]由此，日本的“援助外交”开始从传统的经济援助模式向更

[1] Tomotaka Shoji, “Japan’s Security Cooperation with ASEAN: Pursuit of a Status as a ‘Relevant Partner’,” *NIDS Journal of Defense and Security*, No.16, December 2015, p. 98.

[2] [日] 西田一平太：『日本の対 ASEAN 防衛外交：ビエンチャン・ビジョンとは何か？』、2018 年 8 月 14 日、https://www.spf.org/iina/articles/nishida-asean-economy.html。

[3] 内閣官房:『防衛装備移転三原則』（平成 26 年 4 月 1 日　国家安全保障会議・閣議決定）、2014 年 4 月 1 日、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf。

[4] 外務省『政府安全保障能力強化支援の実施方針』、2023 年 4 月 5 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487363.pdf。

中国知网 https://www.cnki.net

具战略性和安全导向的援助政策框架转型。

（二）OSA机制的出台

日本“援助外交”的泛安全化转向更是一步步清晰地体现在日本政府的具体政策制定和落地过程中。2013年6月，安倍政府发布的《日本振兴战略》明确提出，日本将以支持经济领域的国际扩张、建设有利的国际环境和促进人类安全这三大支柱为基础，部署更具战略性的ODA。[1]2014年3月，时任外务大臣岸田文雄为ODA实施60周年发表了题为《进化的政府开发援助，为了世界与日本的未来》的演讲，强调ODA需要“借助日本的优势并在国际社会发挥议题引领作用”，以推动发展为基础帮助受援国实现“和平、安定和安全”，并进一步加强同企业、非政府组织、地方自治体及国际组织的协同行动。这被视为日本对外援助战略转型的发端。[2]

在继承1992年、2003年版《政府开发援助大纲》的基础上，岸田主导编订的2015年版《开发合作大纲》将2003年版中未列出的“国家利益”概念予以明确解释，指出“日本将促进发展合作，旨在为确保国际社会的和平、稳定和繁荣做出更积极的贡献”，“维护日本的和平与安全，实现进一步繁荣”，“通过此种合作，日本将确保政府开发援助为国家利益做出贡献，如维护和平与安全、实现稳定和透明的国际环境，以及维护和保护基于普世价值观的国际秩序”。[3]进一步聚焦日本“国家利益”的导向由此在其援助战略中确立。

2022年底，日本连续出台了新版《国家安全保障战略》《国家防卫战略》《防卫力整备计划》所谓“安保三文件”。其中，《国家安全保障战略》提出，“为加强与志同道合国家在安全保障方面的合作，除用于促进发展中

[1] 安倍晋三：『日本再興戦略 JAPAN is BACK』（閣議決定）、2013年6月14日、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf。

[2] 岸田外務大臣ＯＤＡ政策演説『進化するＯＤＡ 世界と日本の未来のために』、2014年3月28日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap_m/page3_000726.html。

[3] 外務省『開発協力大綱について』、2015年2月10日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdfaiko/oda/files/000071299.pdf。

中国知网 https://www.cnki.net

国家经济社会发展等领域的政府开发援助外，还将设立一个旨在提高志同道合国家在安全保障领域能力和威慑力的新框架。该框架将提供装备、物资和基础设施等支援，以支持志同道合国家的军事等发展。”[1]《国家防卫战略》提出了实现防卫目标的“强化日本自身防卫体制”“强化美日同盟协作”“强化日本与志同道合国家的协作”三条路径，强调在将日美同盟作为重要基轴的同时，积极推进多角度、多层次的防卫合作与交流；加强制度框架的建设，包括“相互军事准入协定”（RAA）、“军事物品及劳务相互提供协定”（ACSA）和“防卫装备品与技术转移协定”等，以有效推进与同盟国及志同道合国家的合作。[2]《防卫力整备计划》则单独辟出“与志同道合国家的协作”一章，强调“通过加强防卫装备出口和国际共同开发在内的合作，提高对方国家（即接受援助的所谓‘志同道合国家’）军队的能力，并维持和加强与对方国家的中长期关系”，“在此过程中，对（自卫队的）某些使用时间较长、升级改造冗余较少的武器装备，可以提前退役封存并出口给志同道合国家”。[3] 由此可见，“安保三文件”的出台，为日本“援助外交”向防务安全领域延伸奠定了政策法规基础，同时，一种新的“援助外交”政策工具呼之欲出。2023 年 4 月 5 日，日本国家安全保障会议确立了《政府安全保障能力强化支援实施方针》，标志着 OSA 作为专门对外提供防务安全援助的新机制正式出台。

需要指出的是，在日本当前的法律体系和外交安保文书中，“志同道合国家”（同志国）的表述尚无统一定义。2023 年 6 月，日本时任内阁官房长官松野博一解释称，日本政府目前没有对“志同道合国家”的统一认定标准，

[1] 内閣官房：『国家安全保障戦略』（令和 4 年 12 月 16 日　国家安全保障会議・閣議決定）、2022 年 12 月 16 日、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf。

[2] 内閣官房:『国家防衛戦略』(令和 4 年 12 月 16 日　国家安全保障会議・閣議決定)、2022 年 12 月 16 日、https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy.pdf。

[3] 内閣官房：『防衛力整備計画』（令和 4 年 12 月 16 日　国家安全保障会議・閣議決定）、2022 年 12 月 16 日、https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216boueiryokuseibi.pdf。

中国知网　https://www.cnki.net

是以在外交事务上与日本的目的是否一致为参照进行具体判断。[1] 部分日本媒体则将“志同道合国家”表述为“共有民主与法治的基本价值观、与日本在外交与安保方面相互配合行动的国家”。[2] 究其实质，OSA 并非一个单纯的安全援助项目，而是意图通过向“志同道合国家”提供防卫装备与技术，进一步提升日本在地区安全事务中的影响力。该机制的出台进一步凸显日本政府所谓“对外援助需体现国家利益”的战略算计，也反映出日本对于塑造地区安全环境的主动性日益增强。

（三）OSA 的实施进展

从实施方式看，根据《政府安全保障能力强化支援实施方针》规定，OSA 的援助形式参考美国的军援体系，通过向受援国提供无偿资金援助采购日本的军事装备及技术保障服务来提高受援国的安全保障能力，援助重点面向领空领海监视、反恐与反海盗、人道救援与国际维和行动等领域。[3] OSA 由外务省作为实施主体，项目的规划执行由国家安全保障局、外务省和防卫省等部门协作实施。在执行中将充分利用各政府部门的资源和所有国际合作渠道，达成协议后如需要执行武器装备转移，将推动与武器转移相关的日本企业同受援国进一步协调。[4] 相较于 ODA 对安全领域的援助与采购限制较为严格，OSA 的项目经费和执行与 ODA 平行设置，且集中在安全领域，可基于日本与受援国的官方协定更加灵活的使用援助资金额度，并向受援国开放更多类型的装备以供出口。另外，日方通过 OSA 最终向受援国直接移交装备，使日本政府对提供援助的项目进展具备更强的把控力，有助于控制项目周期和提高执行效率。

从执行主体看，日本政府选定外务省而非防卫省和国家安全保障局作

[1] 共同通信：同志国「定義確立せず」 官房長官、個別に判断、2023 年 06 月 06 日、https://www.47news.jp/9420795.html。

[2] 時事通信社：同志国の用語解説・ニュース、2023 年 04 月 05 日、https://www.jiji.com/jc/article?k=2023040500943&g=tha。

[3] 外務省『政府安全保障能力強化支援の実施方針』、2023 年 4 月 5 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487363.pdf。

[4] 同上。

中国知网 https://www.cnki.net

为 OSA 的实施责任主体，主要有三个层面的考虑：一是职能对口。外务省下属的日本国际协力机构（JICA）在东南亚、非洲、南美洲等地区的发展中国家有长期的“运作经验”，在项目企划和监督执行方面较防卫省更有优势。二是掩人耳目。OSA 涉及大量援助资金运用和招投标项目，借 ODA 项目和 JICA“良好的”国际形象和知名度，尽可能的强调 OSA 的“援助”属性，可以 JICA 的项目规划运营为掩护，掩盖和淡化日本对外开展军事安全合作和输出武器装备的敏感性。三是内部平衡。自小泉内阁以来日本政府一直推进所谓“省厅横断”（即跨部门协同）行政改革，旨在打破内阁各省厅各自为政的割裂局面，降低行政体系运行的复杂性。如此在加强外务省执行力的同时，也能对防卫省在军工和安全事务上的影响力形成牵制，避免防卫省一家独大引发信息遮蔽或滥用职权。

从实施进展看，2023 年 4 月日本正式启动 OSA 机制后，首批援助对象为菲律宾、马来西亚、孟加拉和斐济等所谓“志同道合国家”。[1] 截至 2024 年 12 月，第一批 OSA 项目及累计执行约 20 亿日元（见表 1）。石破茂政府上台后积极延续 OSA 机制，并于 2024 年 11 月 30 日将菲律宾、蒙古、吉布提和印度尼西亚列为第二批 OSA 受援国，拟向这些国家提供沿岸监视、航空管制等设施器材，预算额度也大幅提高至 50 亿日元（部分计划见表 1）。[2] 2024 年 12 月，外务省提交申请，要求追加 OSA 预算拨款至 80 亿日元。[3] 另据日媒报道，日本政府正在讨论借 2025 年庆祝日本和太平洋岛国巴布亚新几内亚建交 50 周年之机，将该国追加纳入 OSA 援助对象国。[4]

[1] 外務省『政府安全保障能力強化支援の実施方針』、2023 年 4 月 5 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487363.pdf。

[2]『安全保障分野の協力推進 日本政府が 4 か国に機材供与へ』、NHK、2024 年 11 月 30 日、https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241130/k10014654391000.html。

[3] 外務省『令和 7 年度政府予算案の概要』、2024 年 12 月 25 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100775019.pdf。

[4]『政府 防衛装備品など提供する OSA に来年度予算案で 80 億円計上へ』、NHK、2024 年 12 月 25 日、https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241225/k10014678451000.html。

中国知网 https://www.cnki.net

表1 日本政府实施OSA项目一览表（2023年11月~2024年12月）

受援国	援助协定签署时间	援助额	援助内容
菲律宾	2023年11月3日	6亿日元	对海沿岸监视雷达系统
孟加拉	2023年11月15日	5.75亿日元	警备艇
马来西亚	2023年12月16日	4亿日元	救援艇及监视设备
斐济	2023年12月18日	4亿日元	警备艇、救生艇和水下摄像机等设备
菲律宾（第二批）	2024年12月4日	16亿日元	刚性充气艇（Rigid-hulled Inflatable Boat，RIB）、对海沿岸监视雷达系统、对空警戒管制雷达系统
吉布提（第二批）	2024年12月25日	11亿日元	对海沿岸监视雷达系统及相关基础设施

资料来源：作者根据外务省官网资料整理制表，数据更新截止日期为2024年12月25日。[1]

从推进策略看，东南亚一直是日本政府为推动OSA展开外交游说的主要地区。日本与东南亚的安全合作范围广泛，涵盖东盟十国以及与东南亚地区关系紧密的多个太平洋岛国，主要集中于军事卫生与后勤、维和行动及设施、人道主义救援、航空与海洋法、人员培训等领域。其中包括防卫省和自卫队向老挝军队提供人道主义救灾培训、向柬埔寨军队提供工兵测量及排雷训练[2]，以及航空自卫队组织的面向东盟国家飞行员的“专业飞行技术项目”（PAP）等。[3]基于相关合作，日本与东南亚各国具备了一定的互信与合作基础，也因此把东南亚视作对外输出安全援助的首个突破方向。2024年下半年以来，日本首相和外务省借双边和多边场合频繁向东南亚及相关国家“推销”OSA。时任日本首相岸田文雄2023年11月访问菲律宾、2024年9月出访蒙古期间[4]、日本新任外相岩屋毅2024年11月参加

[1] 外務省『政府安全保障能力強化支援（OSA）実施案件』、2024年10月10日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page22_004170.html。

[2] 防衛省『多角的・多層的な安全保障協力』、2023年12月8日更新、https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/index.html。

[3] 防衛省『プロフェッショナル・エアマンシップ・プログラム』、https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/other/pap/index.html。

[4] 外務省『岸田総理大臣のフィリピン共和国訪問（11月3日）』、2024年11月3日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/ph/page4_006040.html。

中国知网 https://www.cnki.net

APEC 峰会并与马来西亚和印度尼西亚外长会晤期间[1][2]、外务大臣政务官高村正大 2024 年 9 月访问越南期间[3]，都向东道国表达了“围绕 OSA 进一步开展合作”的意向。日本利用地区国家希望提升自身安全能力和平衡大国博弈外溢的心理，以东盟各国关注的海洋安全、国际法制等领域为切入点，通过炒作安全威胁，特别是模糊化传统安全与非传统安全的边界，诱拉地区国家参与到 OSA 合作中，将日本同东南亚各国分散的双边安全合作纳入 OSA 的统一架构，以期形成日本主导、地区国家广泛参与的机制化安全合作体系。

二、日本推进 OSA 机制的主要动因

OSA 机制是日本政府为了补足对外安全援助政策工具中的短板而创设，是日本国内与防卫相关的利益集团持续推动和影响的产物，也是受美国“印太战略”和强化美日同盟需要的驱使，为日本加强在关键地区的渗透影响提供了重要抓手。

（一）出于“另起炉灶”以弥补原有政策工具局限的需要

长期以来，在日本的“援助外交”政策工具体系中，ODA 以日本向受援国提供低息或无息贷款、无偿援助、技术支援为主要形式，向受援国输出日本的产品、服务、标准，主要关注受援国经济成长和社会福利，且采用项目制推进，涵盖广泛的受援对象及援助领域。相关援助额度的总资金盘面看起来相当庞大，但实际拨付到具体项目中的援助额度相当有限，且很难聚焦在特定国家。例如，2023 年日本提供的 ODA 受援国中，东亚地

[1] 外務省『日・マレーシア外相間の懇談』、2024 年 11 月 14 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/my/pageit_000001_01233.html。

[2] 外務省『日・インドネシア外相間の懇談』、2024 年 11 月 14 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/id/pageit_000001_01235.html。

[3] 外務省『高村外務大臣政務官のマレーシア及びベトナム訪問（結果）』、2024 年 9 月 27 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/my/pageit_000001_01105.html。

中国知网 https://www.cnki.net

区有 11 个，南亚地区有 7 个，中亚及高加索地区有 8 个。[1] 在目前日本行政法律允许的范围内，日本向受援国提供的 ODA 仍需严格遵循 OECD 制定的非军事化准则，不得向受援国提供可用于军事用途的装备物资或技术。如果安全援助也通过 ODA 框架进行输出（尽管日本也在 2006 年、2023 年通过 ODA 项目向印尼提供巡逻艇和向菲律宾提供海警船），日本政府难以通过既有的外交政策工具实现巩固和加强对外安全合作的政策目标。ODA 项下的产品支援和技术合作一般以公开渠道推动，基本不涉及军品和军民两用品等敏感物资，也不输出生产此类敏感物资的相关技术。但在军事装备的生产制造过程中不可避免的涉及到大量敏感物资及技术，如果延续使用 ODA 框架进行安全援助，日本就必须在向受援国提供援助的过程中考虑到这些敏感物资及技术可能面临泄露、流失和滥用的风险。在日本国内政治中，规避这些可能风险涉及复杂的行政许可和法律监督，同时这些风险一旦失控，会给日本执行包括安全援助在内的所有对外援助项目带来较大的政治、军事和国际舆论压力。因此，日本政府需要创设一个与 ODA 相互独立的、专注于对外安全援助的新机制，以绕开 ODA 的非军事化原则，实现日本政府“借提供安全援助巩固与特定国家安全合作”的政策意图，OSA 机制也就由此而生。OSA 与 ODA 存在联系与派生关系，同时又相互独立、各司其职。

（二）受日本国内与防卫相关利益集团的推动

首先，日本内政外交的泛安全化倾向为首相和“国防族”的扩权提供了支撑。二战后由美国主导日本的政治、安全和外交系统的改造，将日本防务相关部门按照“文官统制”的原则进行重组与管理，防务部门始终被刻意限制在相对较低的功能编制和行政层级，这种局面一直延续到本世纪初。2001 年日本开始实施“中央省厅再编”行政改革，奠定了冷战结束后日本中央政府的基本架构，防卫厅于 2007 年 1 月也正式升格为防卫省。在

[1] 外務省国際協力局『2023 年版開発協力参考資料集』、2024 年 9 月 18 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100726316.pdf。

中国知网 https://www.cnki.net

防卫省内部，主管行政的职业文官被称为“西服组”，现役中高级自卫官被称为“制服组”。与“西服组”相比，“制服组”政治地位不高且晋升渠道相对封闭，还需依文官统制原则接受“西服组”的领导与节制。随着日本政治保守化的加剧和美日军事同盟的持续深化，安全议题在日本内政外交中的地位不断提升，“制服组”在日本国政中的存在感也得到持续强化，形成了以防卫省官僚以及前自卫队成员、军事工业利益代表和部分防卫政策专家出身的议员为核心的“国防族”政策集团。[1] 在日本的政治结构中，内阁对“国防族”政策集团的专业背景和立法资源的依赖，使“国防族”能够像“财政族”“厚生族”“国土交通族”等“族议员”一样，通过立法咨询程序直接参与安保政策的制定与执行，并通过贯通国会、防卫省、军工产业界的垂直联系，垄断防卫产业相关的政治与经济利益再分配，形成超越派阀政治的利益共同体。[2]2012 年以来的历任日本首相也从渲染周边安全威胁的过程中尝到了利用“聚旗效应”[3] 获得支持率和扩张行政权力的甜头，因此也与同属保守阵营的“国防族”结成了利益同盟，积极接受乃至主动配合“国防族”的政策游说。一个以“国防族”议员为中心、贯通产官学界、横跨立法与行政部门的保守派“旋转门”悄然成形。设立 OSA 机制有助于增加军工产业利润分配、扩大“国防族”的政治经济影响力，因而成为“国

[1] 综合日本《国语大词典》、《电子版大词泉》等词条的释义，“族议员”是指精通特定政策领域（如财政、卫生、规划建设、军事防务）且能够对垂直管辖本领域的各级行政部门实施政策游说的国会议员团体。在日本政界，“族议员”一般由主管对应政策领域的资深官僚转任，代表特定利益集团或产业集团，对法案起草、产业规划和财政补助分配等事项进行政策游说。参见《猪口孝、岩井奉信，『族議員』の研究：自民党政権を牛耳る主役たち》（日本经济新闻社，1987 年 4 月）等。

[2] [日] 真田尚刚：『日本型文民統制の終焉？』、国際安全保障 39 卷（2011−2012）2 号、第 99—105 页。

[3] 聚旗效应（rally 'round the flag effect），是指在国家面临战争或是外交危机时，国家领导人或执政者能在一定期限内获得很高的支持度，同时国内舆论会减少对政府施政的批判，为执政者推进政策创造有利的舆论环境并赋予更多合法性。参见 J Tyson Chatagnier, “The Effect of Trust in Government on Rallies 'Round the Flag,” *Journal of Peace Research*, Vol.49, No.5, September 2012, pp.631−645; William D. Baker and John R. Oneal, “Patriotism or Opinion Leadership? The Nature and Origins of the 'Rally 'Round the Flag' Effect,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.45, October 2001, pp.661−687。

中国知网 https://www.cnki.net

防族”游说和推动的必争事项。

其次，军工利益集团的游说对推进 OSA 产生了关键影响。日本政府对自己的军工产业雄心勃勃，并一直试图在不违反“防卫装备转移三原则”的基础上推动武器外销。然而，日本的军事装备在全球军火市场上的实际竞争力远不如日本政府自诩的那般突出。由于长期自产自销且利润微薄，日本的民间企业往往是附带生产军品，其中生产军品比重最高的川崎重工也不过 16.1%。一般重工类企业军品生产占总产出比例平均为 10% 左右，电机类企业为 2%—3%。[1] 日本政府的军事采购规模较小且一般采取订单采购，往往将采购单价拉到极高以激励国内企业维持军品生产线。这就造成日本的军品在全球市场上基本没有竞争优势。[2] 而日本在武器的功能和规格上大量参照和对标美国同类标准，却在零部件和性能规格上采用许多与美国标准不兼容的日本标准。这导致日本武器的性能不及同类美制武器，与已列装的美制装备和作战体系兼容性差，且要承担额外的后勤成本。同时，日本也因依赖美国的技术体系和核心零部件供应而导致产能不足、单价过高，价格上相比美制武器也没有优势。[3]

日本财务省 2024 年初相关研究显示，虽然日本政府预计追加大额的军费投入，但日本国内的军事工业萎缩，过去 20 年间有超过 100 家相关企业完全退出了军工生产；日本需要借助扩大采购和对外军火出口等手段维持生产线开工率，并将利润率从 8% 提高到 15%，以提高企业参与军工生产的积极性，保存和发展日本的军工产业。[4] 受日本政府连年攀升的军事预算和日本“援助外交”泛安全化进程加快的刺激，日本军工企业发现了扩张

[1] 衆議院調査局安全保障調査室『日本の防衛産業』、2013 年 3 月、第 3—5 頁。

[2] 程蕴：《“武器出口三原则”的突破与日本军工产业的海外扩张构想》，载《东北亚学刊》2015 年第 2 期，第 15—21 页。

[3] Sebastien Roblin, “Japan Strikes First Arms Export Deal--Can Tokyo Find More Buyers For Its Pricey Weapons?” *Forbes*, September 11, 2020, https://www.forbes.com/sites/sebastienroblin/2020/09/11/japan-strikes-first-arms-export-deal-can-tokyo-find-more-buyers-for-its-pricy-weapons/.

[4] [日] 伊藤恭平／胡桃澤佳子：『国内防衛産業の将来』、財務省広報誌『フアイナンス』、2024 年 1 月号、第 51—52 頁。

中国知网 https://www.cnki.net

军事贸易的新机会，着手积极探索扩大军工产品的生产规模，甚至有意重建日本军火的出口产业链。[1]在积极游说政府扩大国内军事采购规模的同时，以 OSA 为代表的对外防卫装备出口被日本军工利益集团视为突破武器出口管制、提振军工产业的关键途径。

（三）受美国推进“印太”战略和强化美日同盟牵动

日本作为美国在“印太”地区的盟友，一直希望借美国推进“印太战略”之机在地区事务上发挥更大的作用，以吸引美国投入更多战略资源，在美日同盟中自抬身价，同时在美西方构建的所谓“自由世界”体系中提高日本的地位。OSA 既是日本借以扩大防卫装备出口和更深更广地介入地区安全事务的重要抓手，也是其希望借助美国战略转向“机遇”向美国交的“投名状”。

以军工产业为例，日本是美国各盟友中保有重型装备制造业较完整、生产技术强及效率较高的国家，而美国则有意将日本打造成承接高端制造业转移的目的地和支撑西方军事工业的所谓“民主兵工厂”。日本国内的军工财阀则看到了“机遇”，希望能借军工订单重振国内制造业并扩大利润丰厚的军火出口。因此，日本抓住机会，加速强化所谓的“战略自主”，有意通过美日同盟和“维护地区秩序中做出更多贡献”来争取美国更多的“理解”和支持，以帮助日本实现军事能力的提升及国际和地区影响力的扩大。2024 年 4 月岸田访美前，日本时任国家安全保障局长秋叶刚男在《华盛顿邮报》发文，不仅为日本大幅增加军费和强化进攻能力辩护，还以向美国回售“爱国者”防空导弹系统为例，宣称“日本将寻求在这一领域（指军事技术合作）支持盟友和志同道合国家的可能性”。[2]

随着美国“印太战略”的推进，美日在扩张地区影响力方面也呈现出

[1] Kana Inagaki, “MHI plans global defence sales push after Japan expands military budget,” *Financial Times*, November 1, 2023, https://www.ft.com/content/5216d83a-1590-4eac-8fee-5104959ad004.

[2] Takeo Akiba, “Ahead of state visit, an ‘epic’ shift in Japan’s defense posture,” *The Washington Post*, April 7, 2024, https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/04/07/japan-kishida-china-ukraine-akiba/.

中国知网 https://www.cnki.net

日益合流的态势。一方面，日本既是美日印澳“四方安全对话”（QUAD）的成员，同时与东南亚诸国保持紧密的经济、政治和文化往来，更是美国打造“印太”轴幅式安全架构的基石。随着 QUAD 对加强与东南亚各国安全合作的关注度逐渐提升，日本战略界开始不断呼吁“日本应当发挥自身同美国和东南亚都保持紧密沟通与联系的战略枢纽优势，以美国印太战略为依托，引 QUAD 机制向东南亚方向延伸和扩展，以助力构建美国主导、日本受益的印太秩序”。[1]

另一方面，美国也希望利用日本在东南亚各国的“战略资产”和“传统影响力”作为跳板，强化美国对东南亚的战略投射，进一步强化以美日为基轴、辐射东南亚等区域的“印太”战略布局。日本还跟随美国积极介入台海和南海问题，不仅宣称“台海有事就是日本有事，就是美日同盟有事”[2]，还积极同一些南海问题当事国提高安全合作的层级，挑拨激化地区分歧矛盾。另一方面，东南亚也是美国在中国周边布局的重点关注区域，但美国在该地区长期处于关注有余而投入和号召力不足的窘境，急需在东南亚“有特殊影响力”的日本对美国的战略短板予以补足。正如欧盟智库所指出的，日本在与东南亚国家的合作中采取了双边与多边结合、援助与倡议并行的方式，特别是通过与东盟伙伴国创新合作机制，让伙伴国家作为利益攸关方参与合作，寻找和开发满足这些国家需求的最佳解决方案，从而获得了“大于欧美国家的地区影响力”。[3]OSA 是日本拉拢东南亚国家的新政策工具，同样也可以成为美国通过美日同盟更深度地介入地区安全事务的新渠道。

---

[1] [日] 菊池努：『インド太平洋の新しいリージョナル・アーキテクチャー―自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の実現と QUAD（日米豪印協力）の可能性』、公益財団法人日本国際問題研究所令和 4 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書、2023 年 3 月、https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R04_Indo-Pacific/JIIA_Indo-Pacific_research_report_2023.pdf。

[2]『台湾有事は日本有事 安倍元首相が台湾のシンポでオンライン講演』、朝日新闻、2021 年 12 月 1 日、https://www.asahi.com/articles/ASPD15JM0PD1UHBI01K.html。

[3] European Council on Foreign Relations, “What europe can learn from japans approach to the global south,” October 26, 2023, https://ecfr.eu/article/what-europe-can-learn-from-japans-approach-to-the-global-south/.

中国知网 https://www.cnki.net

三、日本推进 OSA 机制的影响

日本推进 OSA 机制为日本突破“防卫装备转移三原则”的限制提供了机会，OSA 的决策机制使日本内阁外交安保决策“司令塔”中央集权化程度加深，削弱了日本战后确立的和平主义宪政制度对行政权力的制约。对外军援的逐步扩大和模糊“防御性装备”概念，可能会引发地区军备竞赛升级和出现新的“安全困境”，并使日本通过 OSA 与受援国开展的安全合作可能超越双边安全关系的范畴，给地区安全造成负面影响。

（一）为日本突破战后和平体制的约束提供机会

OSA 对日本战后和平体制的破坏作用不可低估。日本战后和平体制的核心是“去军事化”，即在国家层面上去除军事功能。而以和平宪法为首的战后宪政体系与美国在美日同盟框架内对日本军事扩张的限制，是日本战后和平体制对日本维持“去军事化”的关键约束。1967 年，佐藤荣作政府首次申明“不向敌对阵营国家出售武器、不向联合国禁止的国家出口武器、不向发生国际争端的当事国或者可能要发生国际争端的当事国出售武器”的“武器出口三原则”。1976 年三木武夫政府在重申不向此三类国家出口武器的同时，增补了“不向三原则以外的国家出口武器”“不输出制造武器的关联设备”。[1] 自此，“武器出口三原则”成为日本的基本外交政策立场。

然而，自安倍晋三第二次执政以来，日本先是以所谓“防卫装备转移三原则”替换“武器出口三原则”，解禁杀伤性武器出口 [2]，后又推出 OSA 机制，将武器出口从有严格限定的“盟友”扩展为定义模糊的“志同道合国家”，为日本进一步扩大对外出口武器打开了大门，也使日本从被战后国际秩序和国际法严格约束的“非战之国”向“能战之国”大幅度迈进。在外

[1] 外務省『武器輸出三原則等』、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/mine/sanngen.html。

[2] 内閣官房:『防衛装備移転三原則』（平成 26 年 4 月 1 日　国家安全保障会議・閣議決定）、2014 年 4 月 1 日、https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei1.pdf。

中国知网　https://www.cnki.net

务省召开的针对 OSA 的说明会上，来自民间团体的与会代表质疑 OSA 向第三国提供武器时对“志同道合国家”定义不明确，对“防卫装备转移三原则”中认定的不得出口武器的“纷争当事国”也存在概念模糊的问题。[1] 日本学者山本义隆在其所著的《日本科技 150 年：从黑船来航到福岛事故》一书中指出：“修改宪法把日本引向‘能够发动战争的国家’，不仅如此，对军需产业的重视则会将日本进一步诱导成为‘渴望战争的国家’。现在，日本正处于产军学复合体形成的初始阶段，武器出口与军学协同研究是其两大支柱。如果此时不停下脚步的话，恐怕日本就会从‘能够发动战争的国家’转变成‘渴望战争的国家’。现在，我们正站在历史的十字路口。”[2] 而日本借助 OSA 机制，采取“切香肠”式的策略，破坏宪政制衡、规避立法监督，在“再武装化”道路上越走越远。同时，日本在美国的怂恿和放纵下，借渲染“中国军事威胁论”和“维护基于规则的国际秩序”，为其搅动地区紧张局势、实现军事扩张制造籍口。美日两国的私相授受，既反映出美西方所谓“基于规则的国际秩序”叙事的虚伪，更创造了“只要符合特定的战略需要且得到霸权国家的许可，受到国际秩序约束和监管的国家即能够挑战国际秩序的约束”的危险先例。

（二）扩大对外军援，给地区安全增添不稳定因素

2024 年 4 月日本时任首相岸田文雄访美期间与美国总统拜登共同达成了升级美日同盟的协定，将安全合作从美日双边拓展为美国主导、美日与第三国进行防务合作的“美日 +”模式。[3] 拜登还召集了同在美国访问的菲律宾总统小马科斯，举行了美日菲三国领导人峰会。三方在会后发表的共同声明中再次强调，美国和日本将通过为菲律宾提供军事装备、组织联合

[1]『北朝鮮だけが当てはまる…日本が OSA で防衛装備を供与しない紛争当事国のあいまい』、東京新聞、2023 年 6 月 29 日、https://www.tokyo-np.co.jp/article/259593。

[2]《张高胜、吴金淮：军费连年攀升，日本距离“渴望战争的国家”还有多远？》，中国国际问题研究院官网，2024 年 4 月 18 日，https://www.ciis.org.cn/yjcg/sspl/202404/t20240418_9233.html。

[3]『日米首脳会談で合意した安保強化　指揮・統制と多国間への拡大が焦点』、日经 BP、2024 年 4 月 18 日、https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00179/041600206/。

中国知网 https://www.cnki.net

演习、参与执法合作及培训、邀请日本参与美菲“肩并肩”年度例行军事演习等多种形式，支持菲律宾在“印太”地区扩大活动；日本将继续通过OSA为美日菲三国在“印太”的安全合作提供支持；美国和菲律宾欢迎日本修订《防卫装备转移三原则》及其实施指南，通过联合开发和生产进行合作，以增强美日菲三方在“印太”地区的威慑能力。[1]

虽然OSA以强调不违反“防卫装备转移三原则”作为对内安抚反对意见、对外缓和国际担忧的借口，但日本政府突破武器出口自我设限的目的和决心，是自20世纪90年代推进安保政策调整以来一以贯之的。提高“志同道合国家”的防卫能力是日本军事装备出口“合法化”的最好理由，同时也能将此前不连贯的、一事一议形式的装备出口以制度化的形式固定下来。日媒披露，防卫省2024年的年度预算中编列了2000亿日元专项补助，用于支持日本国内的军工企业加强生产能力与保障供应链安全和韧性，并同时规定了“符合要求的企业在经审核许可后允许向外国政府或军队出口武器”。[2]一方面，这会刺激区域国家积极寻求外部军援，引发地区军备竞赛升级和出现新的“安全困境”。由日本多个有影响力的反战民间组织共同结成的“非政府组织反战同盟”在OSA公布后发表联合声明指出，OSA放弃“开发援助非军事化”原则，使日本政府失去维护和平的国际信誉；OSA的本质是参与全球地缘政治博弈，将助推国际紧张形势升级。[3]

另一方面，日本在OSA项目下出口的装备被限定为“防御性装备”，但“防御性装备”在日本的安全保障政策中存在较大的任意解释空间。不

[1] The White House, “Joint Vision Statement from the Leaders of Japan, the Philippines, and the United States,” April 11, 2024, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/joint-vision-statement-from-the-leaders-of-japan-the-philippines-and-the-united-states/.

[2]『防衛費増額のウラで<2000億円＞巨額助成金に“身内びいき”の声　＜防衛装備庁＞が進める“民間排除”の法人選定スキーム』、デイリー新潮、2023年12月13日、https://news.yahoo.co.jp/articles/cd02f4a0b83eeba68fa45fffced6fe7e49461cce?page=4。

[3]『国際協力の＜非軍事原則＞を否定する軍事援助 ＜政府安全保障能力強化支援（OSA）＞に反対します』，NGO非戦ネット、2023年6月1日、http://ngo-nowar.org/2023/06/02/osa_opstate_20230601/。

中国知网 https://www.cnki.net

仅是雷达和防空武器，甚至高超音速武器、岸舰导弹以及具备所谓“反击能力”的巡航导弹都曾在不同的政策口径中被列为“防御性装备”。而且大型舰艇、军用运输机、具备较强电子对抗能力的固定及移动式雷达站等本身具有攻防兼备能力的装备均可用于执行进攻性军事任务，很难单纯以所谓“进攻性”或“防御性”进行区分。这类装备也可能随着 OSA 项目的推进，成为受援国可获取的装备。日本目前已执行的对外援助的装备中，已经有一部分被个别国家用在了对抗中国的“火线”上，如 2023 年日本通过 ODA 项目交付菲律宾的两艘大型巡逻船，即成为菲方非法滞留中国南海岛礁邻近海域并恶意冲撞中方正当执法船只的“急先锋”。在个别国家试图在南海加大挑衅侵权、推高紧张局势之时，日本通过 OSA 机制向其输送可执行监视警戒并能与日本互通共享、可转化为进攻性军事用途的装备，为相关国家的挑衅行为撑腰壮胆，无疑会给地区带来更多不稳定因素。

（三）导致日本内阁外交安保决策“司令塔”中央集权化程度加深

安倍晋三在任时对日本国家权力中枢进行了重整，形成了以首相为中枢的内阁“司令塔”体系，旨在理顺权责、加强首相集权和提高行政效率，而国家安全保障会议及其常设机构国家安全保障局则是外交安保决策的“司令塔”。[1] 根据日本国家安全保障会议颁布的《政府安全保障能力强化支援实施方针》的规定，OSA 是强化“综合防卫体制”的措施之一，外务省作为执行机构，需向国家安全保障局汇报执行情况。在执行中将充分利用各政府机关的资源和所有国际合作渠道，达成协议后如需要执行武器装备转移，将推动武器转移相关的日本企业和受援国企业进一步沟通。[2] 国家安全保障局作为国家安全保障会议的常设机构，编制设在内阁官房（中央政府办公厅），其局长及次长与内阁官房在职权与人事上有交叉，根据 OSA 对外提供安全援助的特殊性质，未来或将涉及日本与受援国联合制造和开发装备、进行人员互换培训、共享基础设施及信息情报乃至联合实施军事行动等

[1] 内閣官房内閣広報室『安倍政権＜重要政策の司令塔＞』、2013 年 12 月、https://www.kantei.go.jp/jp/headline/conference2013.html。

[2] 外務省『政府安全保障能力強化支援の実施方針』、2023 年 4 月 5 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487363.pdf。

中国知网 https://www.cnki.net

情况，该局将负责收集汇总相关信息及首相与内阁各省厅之间的垂直联络，这也将进一步强化首相通过内阁官房等直属机构对 OSA 决策与执行的把控能力。有民间团体质疑，日本政府推动 OSA 的决策过程缺乏透明度，决策和执行也缺少有效监督，存在极大的任意解释空间。[1] 从这种决策机制的变化上不难看出，在立法咨询不足、外部监管缺位的前提下，OSA 通过行政机制绕开立法监督，进一步加强了首相及内阁的中央集权化，也削弱了日本战后确立的和平主义宪政制度对行政权力的制约，加剧了首相滥权的风险。

四、日本推进 OSA 面临的主要制约因素及展望

尽管被日本政府寄予厚望，但 OSA 的推进实施仍然面临财政可持续性、装备可靠性、履行军控义务等诸多内外因素的多重制约。地区国家更多的将日本视为经济伙伴和对冲大国博弈的缓冲，但对日本旨在推动地区安全架构重塑的企图保持审慎态度。未来看，日本将通过包括深化和拓展 OSA 机制在内的各种途径，推进日本的安全战略转型，加强对重点地区关键支点国家的渗透，并配合美西方的战略布局。

（一）从内部看，日本在防卫相关事务方面存在的结构性问题可能会制约 OSA 的实施进度和接受度

一是 OSA 项目的财政可持续性存在问题。OSA 项目通常以无偿方式对外提供，OSA 的援助项目中包含“沿岸监视雷达”等大型设备，建设移交和人员培训的周期都较长，如菲律宾 2020 年从日本采购的具有相似功能的 J/FPS-3ME 型远程监视雷达，预计到 2025 年下半年才能全部交付。[2] 而舰艇、

[1]『北朝鮮だけが当てはまる…日本が OSA で防衛装備を供与しない紛争当事国のあいまい』、東京新聞、2023 年 6 月 29 日、https://www.tokyo-np.co.jp/article/259593。

[2]『南シナ海緊張の中、日本製レーダーがフィリピンの監視能力を強化』、Indo-Pacific Defense Forum、2024 年 5 月 13 日、https://ipdefenseforum.com/ja/2024/05/%e5%8d%97%e3%82%b7%e3%83%8a%e6%b5%b7%e7%b7%8a%e5%bc%b5%e3%81%ae%e4%b8%ad%e3%80%81%e6%97%a5%e6%9c%ac%e8%a3%bd%e3%83%ac%e3%83%bc%e3%83%80%e3%83%bc%e3%81%8c%e3%83%95%e3%82%a3%e3%83%aa%e3%83%94%e3%83%b3/。

中国知网 https://www.cnki.net

雷达等大型装备要确保正常使用，后续维保周期更是动辄以十数年计。援助项目投入的可持续性很难维持。OSA 所涉资金虽在外务省单独编列，但同防卫费一样都由政府负担，在预算上存在竞争关系。日本政府近年提出所谓“从根本上强化防卫力量”，其最重要的物质保障是防卫支出的稳定连续增加，但确保财源是日本政府面临的主要困难。岸田内阁推动制定了内阁法令，列明“扩大财政对防卫领域的支付转移、结构性增税、发行专项防卫债券”三项确保防卫费财源措施[1]，但政策空间均非常有限：“扩大财政对防卫领域的支付转移”本质上是在有限的预算中拆东墙补西墙，需要在防卫省与其他中央省厅及职能部门的刚性支出间进行频繁、漫长而激烈的预算博弈；“结构性增税”方案已经列入石破茂政府提交给国会表决的 2024 年度补充预算案中，准备自 2026 年 4 月起在法人税中开征，并在 2027 年 1 月起在个人所得税中加征。[2] 在当前日本货币贬值且输入性通胀趋于长期化的背景下，民众的物价痛苦指数高企，继续增加税收无疑会直接冲击社会经济的活跃度，面临私营部门和公众民意的强烈抵制；“发行专项国防债”无法保证收益率，且会继续扩大政府已经十分庞大的公共债务压力。这些措施都需要向公众和国会做大量的解释游说才能持续推进。[3] 在日本自身防卫费财源都得不到有效保障的情况下，OSA 援助势必面临被挤占挪用而导致缩水甚至中断的风险，从而可能影响到受援国对接受日本 OSA 援助的热情。

二是日本军事装备的可靠性不足也可能影响 OSA 项目的推进。近年来，日本制造业造假丑闻频发，其中涉及主要军工承包商的有：川崎重工设备出厂质检造假、精密轴承巨头椿中岛采购国外轴承冒充高价日本产同类产

[1] 法務省『我が国の防衛力の抜本的な強化等のために必要な財源の確保に関する特別措置法（令和五年法律第六十九号）』、2023 年 6 月 23 日、https://laws.e-gov.go.jp/law/505AC0000000069。

[2]『防衛増税 法人税 2026 年 4 月から 所得税 2027 年 1 月から実施検討案』、NHK、2024 年 12 月 11 日、https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241211/k10014664871000.html。

[3] Philip Shetler-Jones, “Japan’s Defence White Paper: Making the Case for Change,” RUSI, August 15, 2023, https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/japans-defence-white-paper-making-case-change.

中国知网 https://www.cnki.net

品、特种金属材料供应商神户制钢篡改铝合金产品性能数据等事件，引发舆论强烈批评。[1] 由于日本的军事工业主要依赖少数核心承包商组织生产和提供产品，这些被爆造假承包商的产品涉及到大量日本自用和对外转移的军事装备，且因军品的特殊性而无法公开评估影响。“日本产品质量值得信赖”的神话破灭，反映出其制造业质量控制水平的整体滑坡。由于目前日本的军品出口特别是整装出口项目较少，日本国内军事工业生产的产品基本是自卫队以小批量、定制化的订单式采购为主，其中有多少存在质量瑕疵、质量瑕疵对装备性能和维护保养的影响程度如何等情况，都缺少可信的外部评估。既有和潜在受援国多为工业基础薄弱、自然条件复杂的发展中国家，无论是使用环境、人员素质还是维保条件均无法达到与日本相同的标准，因此，OSA 提供的援助装备中是否包含瑕疵品、其整体质量可靠性耐久性如何、是否需要在有限的军费中额外分配更多的训练维保资源等问题，都将是受援国探讨接受 OSA 援助时不得不考虑的关键因素。

三是对日本履行军控义务的质疑。OSA 的援助形式以直接提供装备为主，而如何监控通过 OSA 向受援国提供的军事装备不被滥用于武装冲突，这一问题不仅在日本国内需要法律授权并接受监管，也在国际社会引发了“日本能否履行国际军控义务”的质疑。日本共产党籍参议员山添拓在参议院外交防卫委员会的质询中指出，关于 OSA 项目下的装备出口，政府及外务省都未就如何认定转移的相关装备是否具有杀伤力、装备出口后的具体运用领域以及是否影响日本其他对外援助项目的性质和日本和平国家的国际形象等问题进行充分的立法咨询，OSA 的出台及实施等决策过程极其不透明。山添拓还列举了 2022 年缅甸军政府“违反”与日本政府签署的协议、使用日本援助的客轮运输政府军士兵及物资应对国内冲突等情况，强调外务省回复有关国际人权组织就此事的函询时虽承认援助物资存在被滥用的情况，但并未采取有效措施制止受援国对援助物资的滥用行为，也未能对

[1]『川重、ツバキナカ売られるも市場は＜不祥事慣れ？＞—過去の動き検証』、株式新聞、2018 年 3 月 1 日、https://kabushiki.jp/news/228283。

中国知网 https://www.cnki.net

有关受援国是否将按OSA约定的项目用途使用防卫装备采取有效管理，无法管控受援国滥用或擅自再向第三方转移日本援助的军事装备。[1]就连立场一贯亲保守派的《读卖新闻》也尖锐地指出，OSA是在岸田文雄一贯的“无论如何反正先做一下试试”的鲁莽风格下、顶着准备不足的压力和各界的质疑仓促推动的。[2]

（二）从外部看，东南亚国家的平衡外交取向可能会制约日本通过OSA推动针对中国的地区安全合作的深度和广度

一方面，东南亚各国出于维护东盟中心地位的考虑，普遍不希望日本在地区安全秩序中扮演“协调人”乃至“主导者”的作用，并拒绝在中日和中美之间选边站。它们更多的是希望从日本获得经济社会发展资源与经验，而在安全和地缘政治方面对日本的认可度并不高。东南亚各国对日本作为外国直接投资（FDI）的来源国和贸易伙伴并提供资金、技术和市场准入普遍持开放态度，但在涉及政治和安全事务上则对日本的角色和作用普遍信心不足。根据新加坡国立大学尤索夫伊萨东南亚研究院（ISEAS）发布的《2024年东南亚态势报告》，在回答“你认为哪个国家或国际组织在东南亚地区最有政治和战略影响力”的问题时，43.9%的东盟十国受访者选择了中国，而选择日本的比例仅为3.7%。[3]再以日本在OSA规划中重点关注的安全合作与援助为例，东南亚国家中的泰国、印尼、马来西亚等国更倾向于选择与美欧传统军事大国合作，老挝、柬埔寨等国则更倾向于中俄等传统友好国家，而文莱、东帝汶等国虽愿意加强同日本的安全合作关系，但

[1]『第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第8号（令和5年4月13日）』、2023年4月13日、https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=121113950X00820230413&spkNum=0#s0。

[2]『日本の平和外交は変質するのか…途上国の軍を支援するＯＳＡの展望と課題』、読売新聞、2023年4月13日、https://www.yomiuri.co.jp/column/matsurigoto/20230411-OYT8T50114/。

[3] The ASEAN Studies Centre at ISEAS – Yusof Ishak Institute, *THE STATE OF SOUTHEAST ASIA 2024 SURVEY REPORT*, April 2, 2024 .https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf.

中国知网 https://www.cnki.net

更关心海事执法及打击非法移民、跨境毒品和走私犯罪等涉及公共和社会安全的事务，对军事安全领域则较少关注。[1] 虽然日本政府期待通过拉拢东南亚国家参与 OSA 机制，将 OSA 打造成日本主导的地区安全合作机制，增强日本在地区安全事务中的领导力和话语权，但东南亚各国对 OSA 的态度则更加务实，越南、印度尼西亚等东南亚国家都一边对日本提供的安全援助来者不拒，一边将安全合作和参与 OSA 机制作为对日合作时讨价还价的政治筹码。OSA 未来在东南亚面临的很可能会是“食之无味、弃之可惜”的尴尬处境。

另一方面，东南亚各国积极维护和平发展的共识，对日本追随美国在地区煽动阵营对抗、恶化地区政治与安全环境的企图普遍持质疑和抵触态度。自美国 2017 年提出“印太战略”以来，日本不仅积极响应，也在多个涉东南亚国家的外交场合积极配合美国拉拢地区国家，特别是有针对性地加强同一些南海问题当事国的双边和多边联系，意图在南海问题上推动构建新的抗衡中国的安全架构。然而，东南亚各国长期处于倡议和机制繁多而共同行动缺失的矛盾中，在寻求加强东盟中心地位的趋势下，总体上对日本推动 OSA 的战略采取了务实和审慎的态度。另外，东南亚各国内部在意识形态、利益诉求和战略思维上的多元化及非对称性既增加了包容性，也在很大程度上地提高了包括日本在内的域外国家推进地区战略的成本。在 2024 年 7 月的东盟与中日韩“10+3”外长会上，与会的东盟各国外长均谨慎回应美日两国在南海问题上对中国的诬陷，会议主席国老挝的外长拒绝了美日以“10+3”外长会名义向中国施压的要求。[2] 正如新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）在会议期间所指出的，东盟需要维护团结与专注，

[1] “Exclusive—— ‘I don’t care about the big power rivalries,’ East Timor leader Ramos-Horta says,” *South China Morning Post*, August 1, 2024, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3272662/i-dont-care-about-big-power-rivalries-east-timor-leader-ramos-horta-says.

[2]『中国への配慮見せる国も相次ぐ　ASEAN 関連外相会議閉幕』、日テレ News、2024 年 7 月 28 日、https://news.ntv.co.jp/category/international/3ec1b5d897124e0fb8de87d32355b51b。

中国知网 https://www.cnki.net

东南亚国家不乐见本地区成为大国博弈的竞技场，也不会在大国之间选边站，而是专注于地区和平与发展。[1]

（三）OSA等“援助外交”手段有望成为日本未来推动安全战略转型和加强对外渗透的重要抓手

一是日本将通过深化拓展OSA机制等途径，加强对“全球南方”的拉拢和渗透，并配合美西方战略布局。2024年3月，日本时任防卫大臣木原稔在第二届“日本与太平洋岛国国防部长对话会”上表示，日本将通过OSA为太平洋岛国所必需的防卫能力提升做出贡献。[2]下一步，日本政府很可能会将更多太平洋岛国和印度洋航路沿线国家作为OSA机制援助的重点对象。

一方面，随着“全球南方”在国际政治与全球治理中地位和作用的上升，安全议题在发展中国家与发达国家的“南北对话”中也被频繁触及。而东南亚、非洲、南太平洋等地区的“全球南方”国家普遍面临复杂的内外安全形势，其安全治理能力的相对薄弱促使它们开始更多地寻求外部安全援助。日本出于借发展和安全援助扩大在“全球南方”的影响力和加强对受援国政治经济渗透的战略企图，未来很可能会推动OSA项目向更多“全球南方”国家开放。

另一方面，由于美欧对“全球南方”的关注度特别是阻遏中俄影响力上升的动机持续增强，也可能采取与日本OSA等政策协同的举措，在“全球南方”同中俄展开所谓的“安全援助竞争”。2024年7月美日外长和防长“2+2”会议后发布的声明宣称，双方支持通过与东南亚和太平洋岛国合作伙伴开展联合训练、能力建设和援助计划，进一步深化安全合作；美国对日本决定建立旨在增强其他国家安全能力和威慑力的OSA框架表示欢

[1] Singapore Ministry of Foreign Affairs, “Transcript of Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan’s Doorstop Interview in Laos Following His Attendance at the 57th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting and Related Meetings,” July 27, 2024, https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2024/07/20240727-57th-AMM-Doorstop.

[2] 防衛省『第2回JPIDD木原防衛大臣基調講演』、2024年3月21日、https://www.mod.go.jp/j/press/news/2024/03/21_01.pdf。

中国知网 https://www.cnki.net

迎，双方也将努力使美国的相关倡议与日本的 OSA 框架相协调。[1] 日本将蒙古国纳入第二批 OSA 受援国，拟向蒙古国提供“航空管制”相关器材及人员培训援助。蒙古国是居于中俄之间的战略要地，在蒙古国境内利用日本提供的设备设置“航空管制中心”，可以对中国西北部纵深内的空军和火箭军动向进行全方位的动态侦察，也可对俄空天军及战略火箭军面向中亚、中东等地区的动向进行实时侦察掌握。这些战略态势感知信息有可能通过 OSA 援助的设备及人员培训同日本实现共享，进而可能通过美日之间的军事情报交流机制再与美国共享。考虑到日本近年来反复表达想加入“五眼联盟”并成为“第六只眼”的意愿 [2]，以及积极通过 QUAD、美日韩三边安全合作等平台加强对外情报合作的动向，OSA 未来还有可能成为日本融合军事与民事情报体系、配合其与美西方在“全球南方”进行国家渗透的重要机制性安排。

二是为日本扩大海外军事存在提供政策抓手。日本政府公布的第二批 OSA 受援国中，远在非洲之角的吉布提被纳入其中。吉布提不仅是亚丁湾国际反海盗联合行动的重要基地，也是扼守红海交通要道和通往非洲大陆腹地的战略门户。日本政府向吉布提提供 OSA 援助，名义上是为了提高吉布提的安全能力，实则通过进一步与吉布提在安全领域强化互相绑定，为自卫队借参与国际反海盗合作等名义，在红海及相关地区扩大行动范围和提高后勤能力做铺垫。2011 年，日本自卫队在吉布提设置了包含运补维修、指挥整备功能的据点，2017 年、2020 年又两度扩建了据点的设施，使这些据点成为日本自卫队战后首个在海外实现长期驻扎的桥头堡。[3] 当时即有舆论指出，日本有意通过在吉布提增加战略存在感，加入美西方主导的“在

[1] U.S. Department of Defense, “Joint Statement of the Security Consultative Committee (“2+2”),” July 28, 2024, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3852169/joint-statement-of-the-security-consultative-committee-22/.

[2]《要做“第六只眼”，日本图什么？（环球热点）》，人民网，2020 年 8 月 20 日，http://world.people.com.cn/n1/2020/0820/c1002-31829137.html。

[3] 防衛省・統合幕僚監部『海賊対処への取組』、2023 年 12 月 10 日、https://www.mod.go.jp/js/activity/overseas.html。

中国知网 https://www.cnki.net

非洲地区抗衡中国影响力扩大”的地缘政治议程中。[1]

随着红海和亚丁湾海域的海盗活动逐渐被地区性军事冲突替代，日本花大力气在吉布提打造的军事立足点正面临失去驻留合法性的问题。因此，将吉布提纳入第二批 OSA 的援助，显示日本政府有意借此谋求在吉布提的军事存在长期化、合法化，进而可能将吉布提打造成日本在西北印度洋和非洲地区的一枚“战略楔子”，并为未来日本在全球其他热点地区进行军事驻留提供先例。2020 年 9 月，防卫省前情报本部长大塚海夫赴任日本驻吉布提大使，这是日本战后首个由前自卫官和高级军事情报官员转任的驻外大使。[2] 鉴于外务省是 OSA 的实施主体，直属外务省的驻外大使将承担 OSA 的具体策划与实施工作，日本也很可能会充分发挥大塚海夫的“军事专长”和 OSA 援助的“关键作用”，力图把吉布提打造成为向红海和亚丁湾周边乃至非洲腹地渗透的战略支点。

三是借 OSA 推进日本的安全战略转型，进一步强化美日军事同盟。2024 年 10 月，石破茂成为日本新任首相，11 月特朗普在美国大选中获胜。特朗普曾多次要求日韩为“保护他们的美国驻军”增加“保护费”支付，日本已开始担心其第二任期可能不会将强化美日同盟关系置于优先位置。但特朗普再次上台后势必企图集中精力遏制中国，对日本的战略需求仍有增加的可能，因而不会不认可包括 OSA 在内的有助于配合美国遏华的日方政策举措。未来，日本还可能在 OSA 项目中纳入部分从美国采购的装备和技术，通过直接输送利益来讨好特朗普，争取美国对 OSA 等项目的进一步支持与配合。

对日本而言，OSA 作为一项新的“援助外交”工具，虽然出台仓促，但因其服务于日本安全战略的“主动转型”和增进日本在地区与全球安全

[1] “Japan to expand Djibouti base to counter Chinese influence,” *Indo-Pacific Defence Forum*, November 4, 2016, https://ipdefenseforum.com/2016/11/japan-to-expand-djibouti-base-to-counter-chinese-influence/.

[2] 『自衛官出身初の大使起用　大塚氏がジブチに』、日本经济新闻、2020 年 9 月 11 日、https://www.nikkei.com/article/DGXMZO63742270R10C20A9EA4000/。

中国知网 https://www.cnki.net

事务中的影响力，很可能会同 ODA 一样得到石破乃至以后继任政府的继承和发展。事实上，石破上台后不久就宣布了第二批 OSA 项目援助计划。需要指出的是，作为“国防族”的代表人物之一，石破茂曾有担任防卫装备厅长官和防卫大臣的履历，就任首相后组建的新内阁中大量起用“国防族”，包括外务大臣岩屋毅、防卫大臣中谷元等人，都有担任过防卫大臣的背景并长期在自民党内负责安全及国防军工产业政策；首相辅佐官长岛昭久是长期在防卫省任职的“知美派”。在内阁向各省厅派驻的 8 名负责机要联络的“首相秘书官”中，曾在石破茂任防卫大臣期间担任其秘书的槌道明宏被任命为首相政务秘书官（首席秘书）；曾担任防卫技术官的吉野幸治被任命为防卫担当首相秘书官派驻防卫省。[1] 从石破茂本人的政策关切及任用精通防卫领域事务的资深官员掌管外交事务的人事布局看，通过外交政策工具强化日本的安全保障将是石破内阁施政的重点举措。[2] 除进一步加强与美国及北约的战略战役战术各层级协同外，石破茂重建日本国防体制的思路是：使自卫队在组织、指挥、调度、基本兵力武备运用层面能够独立遂行作战任务和履行基本国防职责，重点关注补齐自卫队海空力量的能力短板。[3] 在对外军售、自卫队海外派遣和加强与东南亚及其他“全球南方”国家的军事安全合作方面，OSA 等“援助外交”举措的地位和作用有可能在石破任内得到进一步加强。

[1]『石破内閣、＜防衛相経験者を大挙起用＞一部韓国メディアは警戒感』、每日新闻、2024 年 10 月 1 日、https://mainichi.jp/articles/20241001/k00/00m/030/244000c。

[2]『防衛シフトの石破政権　安全保障に精通した議員を要職起用　現実路線で対中抑止を』、産经新聞、2024 年 10 月 9 日、https://www.sankei.com/article/20241009-RYPOGACQBRNERI5WD7MFPFJZQY/。

[3] “Shigeru Ishiba on Japan’s New Security Era: The Future of Japan’s Foreign Policy,” Hudson Institute, September 25, 2024, https://www.hudson.org/politics-government/shigeru-ishiba-japans-new-security-era-future-japans-foreign-policy#:~:text=Japan%2DUS%20alliance.-,%E6%97%A5%E6%9C%AC%E3% 81%AE%E5%A4%96%E4%BA%A4%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%81%AE%E5%B0%86%E6%9D%A5,-%E3%82%A2%E3%82%B8%E3%82%A2%E7%89%88NATO.

中国知网 https://www.cnki.net

结 语

日本积极推进 OSA 机制等“援助外交”举措，愈发暴露出其希冀重走“军事大国”道路和拉拢地区国家抗衡牵制中国的企图，与美国的“印太战略”一样，都是企图制造地区对立和分裂、遏制打压“竞争对手”、塑造有利于自己一方主导地区安全秩序的战略环境。然而，包括东南亚国家在内的绝大多数“全球南方”国家都对零和式的大国博弈和阵营对抗式的地区安全格局持谨慎和规避的态度，并希望共同维护国际地区和平稳定，促进自身可持续发展。

为维护地区安宁与繁荣，中国一方面要坚决反对某些势力在地区搞遏制围堵和“新冷战”，另一方面，坚持以全球发展倡议、全球文明倡议和全球安全倡议为引领，突出亲、诚、惠、容周边外交理念，以支持鼓励各国共享中国式现代化发展机遇为牵引，以推进“一带一路”和区域一体化建设为抓手，促进地区互利共赢合作和可持续发展；把握中日关系趋于回暖的时机，全面推进中日战略互惠关系，致力于构建契合新时代要求的建设性、稳定的中日关系，推动日方客观理性看待中国，共同践行“互为合作伙伴、互不构成威胁”的重要共识；积极承担提供国际安全公共产品的责任，参与地区安全秩序和制度的建构，加强同地区各国的安全对话与合作，塑造共同、综合、合作、可持续的地区安全环境。

【收稿日期：2024-06-17】
【修回日期：2024-12-27】
（责任编辑：王霄巍）

中国知网 https://www.cnki.net

demonstration significance for the competition layout of US infrastructure assistance in Africa and even the Global South. This article attempts, through interpreting the "Lobito Corridor" in a profound way, to analyze the design and characteristics of the US' competition layout of infrastructure aid in Africa, and then reveal its impact on China-Africa cooperation. In the face of US competition in infrastructure assistance in Africa, China should not only maintain confidence and steadily advance China-Africa cooperation, but also evaluate the situation, strengthen the "integration of construction and operation" paradigm, take advantage of the trend, and explore win-win space in the competition.

78 **A Preliminary Study of the "Official Security Assistance" Mechanism in Japan**, by Wang Jiaxi, Lecturer at the School of International Studies and Senior Research Fellow at the Institute of Northeast Asian Studies, Dalian University of Foreign Languages; and Guo Yanjun, Director and Senior Research Fellow at the Institute of Asian Studies(College of National Security), China Foreign Affairs University. The "Official Security Assistance" (OSA) mechanism was established by the Japanese government in accordance with the 2022 revision of its National Security Strategy. While Japan officially frames the OSA as a tool to maintain regional security and stability, it also reflects its strategic objectives, including the expansion of military capabilities, export of arms, and support for the United States' Indo-Pacific Strategy, aimed at consolidating regional coalitions to counter China's influence. Key drivers behind Japan's promotion of the OSA include the political conservatism that has reshaped Japan's security perception, the cooperation with the US' Indo-Pacific Strategy coupled with a strengthened US-Japan alliance, and the lobbying efforts of domestic interest groups. Furthermore, the OSA offers Japan an opportunity to circumvent its "Three Principles on Arms Exports", resulting in a further centralization of decision-making within the Japanese Cabinet and contributing to regional security instability. However, Japan's promotion of the OSA faces several internal limitations, including challenges related to the sustainability of financial resources, a declining military-industrial base, and insufficient export control capabilities, alongside skepticism from neighboring countries regarding Japan's changing security role. In the future, the OSA may continue to expand to serve Japan's strategic goals of promoting the transformation of its security strategy, expanding its military presence abroad and cooperating with the strategic deployment of the US and the West. In

中国知网 https://www.cnki.net

response, China should remain vigilant to Japan's intentions and actions in advancing the OSA and work actively to preserve regional peace and stability.

107 **The Latest Trend of Diplomatic Strategy Pursued by the New Modi Administration and Its Impact on China**, by Sun Xianpu, Deputy Director and Associate Professor at the Division of Asian Studies of the Institute of International Strategic Studies, Party School of the Central Committee of CPC(National Academy of Governance); and Li Xuqing, Doctoral Student at the School of Economics and Management, Communication University of China. In recent years, India has become more confident and enterprising in diplomacy. Since the Modi administration entered its third term, India's diplomatic strategy has shown such characteristics as continuously deepening cooperation with the United States and the West, consolidating relations with countries in the Asia-Pacific and Middle East by way of "advancing both eastward and westward", strengthening India's leadership in South Asia and the Indian Ocean, expanding cooperation with regional powers, and striving for the leadership position of the "Global South". The evolution of the diplomatic strategy of the new Modi administration is not only influenced by such external factors as the "strategic inducement" of the US and the West, but also driven by the prevalence of Hindu nationalism and the pursuit of the strategic goal of becoming a leading power within India. The diplomatic strategy of the Modi administration has obviously affected India's policy towards China. At present, the problem of managing and controlling the border areas between China and India still exists, India's "decoupling" policy has obviously affected the economic, trade and cultural cooperation between China and India, and competition between the two countries in the multilateral fields is becoming increasingly prominent.

127 **Trump's Strong Comeback and the Mainstreaming of Right-Wing Populist Politics in the United States**, by Lin Ling, Professor at the School of English Studies and the Center for American Studies, Shanghai International Studies University; and Li Changrong, Graduate Student at the School of English Studies, Shanghai International Studies University. As the curtain fell on the 2024 US presidential election, Trump has won a landslide victory. Trump's strong comeback is not only a continuation of his personal political career, but also an important symbol of the growing power of right-wing populist politics in the United States. Behind this

中国知网 https://www.cnki.net