



### 看似优化投票机制实则为修改和平宪法“清除技术障碍”

# 日本众议院通过《国民投票法》修正案

□ 本报见习记者 黄荣潇 □ 本报记者 吴琼

6月19日，日本众议院全体会议审议通过《国民投票法》修正案，其核心内容包括放宽选票人的遴选条件等相关规定。分析指出，这一修正案的通过，看似优化投票机制，实则大幅削弱公投监督力度，意在为日本修改和平宪法“清除技术障碍”。结合日本近期持续加码军事扩张、刻意炒作外部安全威胁等一系列举动不难看出，此次修正案的通过是其推进“再军事化”进程的关键一步。舆论普遍警示，一系列危险动向既违背日本国内民众和平诉求，更将加剧东亚地区军备竞赛，严重冲击地区安全稳定。

#### 意图突破法定关口

据《每日新闻》等多家日媒报道，修正案针对投票站点人手短缺现状，共包含放宽选票人的遴选条件等内容，统一采用《公职选举法》相关标准。

除此之外，修正案新增两项条款：一是针对离岛交通不便、投票箱难以外运的情况，允许在岛屿当地完成开箱计票；二是适配日本广播业由AM调幅广播向FM调频广播转型的行业变革趋势，允许通过调频广播开展修宪草案相关宣传。修正案由自民党、日本维新会、国民民主党、参政党四党共同提交，除此之外中道改革联合、未来团队也投下赞成票。目前修正案已被送交参议院，24日在参议院宪法审查会上开始审议，预计将在本届国会会期内完成立法程序。

日媒指出，按照程序，若要修宪需分为两个阶段推进：国会发起修宪提案，随后举行国民投票。执政党要正式提交宪法修正案，国民投票是修宪的最后法定关口，但现行《国民投票法》对选票人设置了严格要求，基层存在招募困难等一系列现实问题。如果修正案得以通过，执政党可安排公职人员及已方支持者进驻各投票站点，使得公投时监督的中立性大为弱化，借此可快速组织全民公投，操控投票走向。此时日本政府选择优先在程序方面进行调整，实际上就是在为修宪作进一步的制度铺垫。

日本宪法第96条规定，众议院、参议院全体议员三分之二以上赞成，方可发起修宪提案。自



图为当地时间6月19日，日本众议院全体会议以多数票通过《国民投票法》修正案。舆论认为，这暴露出日本政府“再军事化”野心。 CFP供图

民党在2026年2月众议院大选中取得压倒性胜利，单独占据众议院三分之二席位，已经满足了宪法所规定的修宪动议的法定条件。但在参议院，即便联合执政同盟日本维新会、两党席位仍未过半。据《读卖新闻》报道，本届国会围绕修宪展开的讨论中，众议院与参议院的推进进度出现明显差距：众议院宪法审查会几乎每周召开会议，而参议院宪法审查会的开会频次仅为众议院的一半左右。自民党若想提出宪法修正案，关键在于参议院能否形成统一意见。有自民党高层满怀信心地表示：“希望拉拢国民民主党等势力，以此作为在参议院推进修宪的突破口。”

#### 扭曲民意损害公平

修正案在众议院通过后，饱受媒体、专家学者和政界人士的批评，认为这会导致扭曲民意、损害公平。九州大学法学部教授南野森表示，《国民投票法》并未对国民投票相关网络广告作出约束，资金雄厚的政治阵营可无限制投放竞选宣传广告，舆论普遍担忧，该制度漏洞极易被用于恶意操控社会舆论。

《京都新闻》的社论指出，现行法律规定，除国民投票前14天之外，任何人无论投入多少资金，都可以自由投放电视等广播电视广告。对于近年来飞速扩张的社交网站等网络平台的使用与线上广告，法律也未作出相应约束。利用资金实力差距左右选民投票行为的隐患极大。

针对这一问题，早在2021年修订《国民投票法》时，相关附则就作出如下规定：“国家应当以本法施行后三年为期限，就以下所列事项展开研讨，并采取必要立法及其他配套措施。”附则除本次修订涉及的“放宽投票监督员选任条件”等内容外，还明确列举了三大议题：一是限制通过广告放送、互联网等渠道发布付费宣传广告；二是规范国民投票相关活动资金；三是制定对策保障互联网等媒介在国民投票活动中得到正确使用。

然而修正案并未将上述三项纳入其中，一名中间派中坚议员表达了担忧：“最应该优先讨论的问题被一再推迟。自民党等派系难道不是想靠人数优势通过提案吗？”不少对修宪持谨慎态度的议员提出意见：“应当制定配套规则，让民众充

分了解包括审慎观点在内的各方主张。”

《北海道新闻》发文指出，在相关规则缺失的情况下贸然推进修宪流程，实属不妥。当前修宪讨论完全由急于推动修宪的执政党主导节奏，诸多事关公投公平的核心问题遭到漠视。

然而，自民党等派系始终未给出明确时限，对于后续是否针对上述议题补充立法、完善规则始终态度暧昧。日媒指出，若要兑现首相高市早苗提出的“力争明年春季前敲定修宪提案”的表态，自民党根本没有多余时间耗费在这些需要耗时研讨的搁置议题上；执政同盟日本维新会更是要求进一步加快修宪进程。

#### 政治算计暴露野心

日本现行宪法于1947年5月3日开始实施。这部宪法的第9条明文规定：“日本永远放弃以国权发动的战争，武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达到此项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权。”由于这部宪法否认了日本的交战权，限制了日本军国主义的复活，故而又被称为和平宪法。然而本次修正案的通过，是为冲破和平宪法“清除技术障碍”，暴露出日本政府的政治算计和“再军事化”野心。

中国社会科学院日本研究所研究员孟晓旭认为，日本众议院通过修正案，暴露出日本右翼的政治算计：一是杜绝“护宪派”利用程序漏洞拖延修宪进程，想要让“修宪派”牢牢掌握修宪的时间窗口；二是让执政党人员渗透到投票的全流程，配合媒体和行政宣传，在日本低投票率的情况下，抬高修宪的支持率；三是拆解战后的和平宪法体系，渐进式架空和平宪法第9条。现在日本右翼采取配套立法先行的分层策略，先修订《国民投票法》，今年年底再修订“安保三文件”，完善情报体系，最后再修改和平宪法——通过一系列前置立法逐步掏空和平宪法的约束，以渐进方式完成新型军国主义的复辟。

日本持续穷兵黩武绝非孤立政策变动，而是其妄图推翻二战胜利成果、挣脱战后战争条约束缚、复刻战前对外扩张逻辑的系统性布局。日方这一系列危险动向如若得不到遏制，必将持续冲击东亚地缘安全格局，为区域长久和平埋下深重隐患。

□ 阮文

当地时间6月18日至19日，27个欧盟成员国领导人齐聚比利时布鲁塞尔，召开2026年度欧盟夏季峰会。乌克兰总统泽连斯基赴现场全程参与相关专题磋商，在峰会多场公开发言与闭门会谈中反复发声，敦促欧盟简化程序、加快乌克兰“入盟”谈判进程，希望欧盟给出清晰的“入盟”时间表。但欧盟各方诉求难以调和，让乌克兰快速融入欧盟的设想遭遇现实障碍。

#### 泽连斯基峰会密集发声

2014年开始，乌克兰正式确定“西向”发展路线，随后于2018年将加入欧盟、北约写入宪法，意图主动加入欧洲一体化进程，加速融入欧洲。

本次欧盟夏季峰会设置专门议程讨论乌克兰—欧洲一体化进展，这也是乌克兰危机发生以来泽连斯基再度到访布鲁塞尔。峰会期间，泽连斯基抓住每一场公开发言、双边会谈、多边闭门会议的机会，持续向欧盟高层释放加速谈判的诉求，反复强调乌克兰当下的特殊处境应当得到欧盟制度层面的特殊对待。

在18日峰会首日面向欧洲媒体的联合采访中，泽连斯基直言，当前俄乌对峙的地缘安全局势持续消耗乌克兰国力，拖延“入盟”谈判对乌克兰而言意味着安全保障、经济复苏通道、制度发展机遇的持续缺失。他表示，乌克兰民众长期以欧洲一体化作为国家发展核心目标，欧盟应当拿出对等的政治诚意，为乌克兰开辟专门快速谈判通道。他同时主动列举乌克兰近两年完成的改革清单，包括司法体系调整、反腐法案落地、市场规则对标欧盟标准等举措，以此证明乌克兰已经具备快速推进“入盟”谈判的基础条件，无需再长期等待常规候选国的审核周期。

泽连斯基急于推动“入盟”谈判提速，背后存在现实考虑。首先是国家安全的迫切需求，现阶段欧盟对乌援助多为阶段性军事、经济临时方案，不具备长期法律约束力，而正式成员国身份能够让乌克兰被纳入欧盟共同安全协作框架，获得稳定的多边安全协作支持，以此缓解外部安全压力。其次是经济重建的迫切需要，危机给乌克兰基础设施、农业、工业体系造成巨额损失，国内财政收支长期失衡，仅依靠各国零散援助难以完成重建。一旦成为欧盟成员国，乌克兰可享受欧盟区域发展基金、农业补贴、单一市场准入等政策红利，依靠欧盟大市场盘活本国产业链，缓解民生与财政双重危机。

尽管泽连斯基在峰会全程积极斡旋，多方游说，但从峰会释放的信号来看，欧盟并未按照乌克兰诉求给出加速谈判的明确承诺，仅在公报中重申支持乌克兰的候选国地位、认可其“入盟”的长远前景，未调整现有谈判时间表与审核标准框架，泽连斯基此次布鲁塞尔之行的核心诉求并未得到实质性回应。

#### 成员国立场出现明显分歧

伴随乌克兰“入盟”进入谈判阶段，欧盟各国此前表面统一的援乌立场出现裂痕，在扩员问题上分化为立场完全对立的两大阵营，同时西巴尔干候选国也提出公平性质疑，多方立场交织，使得统一的扩员推进方案难以形成。

以波兰、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚为核心的中东欧国家，是快速推进乌克兰“入盟”谈判的坚定支持者。在峰会讨论环节，中东欧多国领导人共同提出，不能套用传统扩员的时间标准约束处于战争状态的乌克兰，应当适度放宽阶段性考核要求，压缩各谈判章节审核时长，优先从战略层面完成乌克兰“入盟”整体流程。

与之相对，法国、德国、荷兰、奥地利等西欧经济大国坚持严格恪守既有“入盟”标准，反对为乌克兰单独设置快速通道，主张按既定节奏稳步推进谈判，不接受任何形式的标准放宽。法德作为欧盟核心引领国家，坚持“先达标、后扩员”，认为欧盟统一的“入盟”审核标准是维护一体化体系公平性、权威性的基础，一旦为乌克兰破例降低门槛，将会动摇欧盟长期建立的扩员规则体系，后续其他候选国也会效仿提出特殊优待诉求，造成欧盟制度体系混乱。

除此之外，西巴尔干地区候选国带来的公平性质疑进一步加剧欧盟在扩员问题上的分歧。塞尔维亚、阿尔巴尼亚、黑山等国多年前便获得欧盟候选国身份，部分国家谈判推进十余年仍未完成“入盟”流程。相关国家代表在峰会间隙表达不满，认为欧盟对乌克兰与巴尔干候选国存在双重标准，仅仅因为地缘冲突便大幅倾斜资源、放宽进度要求，忽视巴尔干国家多年来持续推进的改革努力，要求欧盟制定统一、无差别的扩员节奏和标准，不能单独向乌克兰倾斜政策资源。

由于三方立场难以调和，让峰会无法就扩员速度达成统一共识，最终峰会公报只能就此问题作出模糊表述，没有出台任何缩短谈判周期的具体措施。

#### 乌“入盟”过程或将十分曲折

事实上，除去扩员进程分歧，欧盟各国更深层次的矛盾集中在乌克兰“入盟”后带来的巨额财政负担如何分摊，以及现有欧盟机制能否适应扩员后的全新格局两个难题上。而这两大难题相互捆绑，彼此制约，短时间内无法拿出各方都能接受的方案。

其中，财政成本分摊是西欧净出资国与中东欧、乌克兰之间最尖锐的利益冲突点。欧盟委员会此前出具内部测算报告，完整吸纳乌克兰成为正式成员国后，七年周期内欧盟各类扶持、补贴资金支出将新增上千亿欧元规模。乌克兰拥有欧洲大面积黑土地，农业产业规模庞大，按照欧盟现有共同农业政策规则，“入盟”后每年可获得大额农业补贴，这笔支出会直接分流法国、西班牙、德国等传统农业大国的现有补贴额度，西欧农业行业对此强烈反对。

当前欧盟27国配套的投票机制、决策流程、机构席位分配规则，经过多年磨合形成稳定平衡，一旦吸纳乌克兰，成员国数量增至28个，人口、国土、产业体量差距进一步拉大，原有治理体系极易陷入决策瘫痪。现阶段欧盟外交、财政、重大贸易政策需要成员国达成高度共识才能落地，成员国数量越多，达成统一意见的难度呈几何倍数上升。法国、德国多次提出，在启动大规模扩员前，必须完成欧盟内部制度改革，重新调整各国投票权重，简化多边决策流程，优化欧盟委员会席位分配，避免扩员后出现政策僵持、治理低效问题。

布鲁塞尔夏季峰会落下了帷幕，外界普遍认为，此次会议清晰暴露欧盟内部在乌克兰“入盟”议题上的裂痕，受诸多因素限制，乌克兰短期难以实现正式“入盟”，其“入盟”过程或将十分曲折，然而其带来的地缘影响已经产生，并将持续影响未来的欧洲政治版图。



图为当地时间6月18日，比利时布鲁塞尔，乌克兰总统泽连斯基（中）在欧盟夏季峰会上与欧洲理事会主席科斯塔（左）、欧盟委员会主席冯德莱恩一同接受记者采访。其间，他多次敦促加快乌克兰“入盟”谈判进程。 CFP供图

泽连斯基着急“入盟” 欧盟陷入两难

## 全球安全动荡中《不扩散核武器条约》受到冲击

□ 珞珈法治观察

□ 蒋小翼 张艺琳

2026年4月27日至5月22日，《不扩散核武器条约》(NPT)第11次审议大会在美国纽约联合国总部召开。由于美伊两国在伊朗核问题上的立场对立，本次会议未能通过成果文件。在国际安全局势持续恶化的大背景下，NPT作为国际核不扩散与核裁军体系的基石，其公正性、权威性与其有效性遭受多重冲击。

首先，美英澳核潜艇合作及北约核共享安排对NPT防止核扩散的核心规则构成直接挑战。美英两国向无核国家澳大利亚转让数吨半重水铀的武器级高浓缩，此举规避了NPT核武器转让禁令，而国际原子能机构迄今未能对此形成保障监督方案，创下了具有扩散风险的危险先例。同时，北约核共享机制长期将约100枚美国B61核弹部署在德国、比利时等无核缔约国境内，允许东欧国家战时承担核打击任务，这与NPT第二条明显不符，动摇了无核国家对NPT公正性的信任。

其次，部分有核国家未能切实履行核裁军义务，暴露出NPT制度设计的缺陷。国际法院1996年咨询意见指出，履行NPT第六条核裁军义务应实现一个确切的结果。由于NPT未明确规定核查机制与履约时限，该义务在实践中缺乏有效监督。此外，美俄之间的《新削减战略武器条约》业已到期且未达成后续协议，这意味着自1972年以来首次出现缺乏具有法律约束力的文件来规制美俄战略力量局面的局面。美国持续推进核武库现代化，并曾表态可能恢复核试验，同样背离了NPT的核裁军目标。因此，部分有核

国家的裁军义务履行呈现停滞乃至倒退态势，正从根本上侵蚀NPT的权威性。

最后，伊朗核问题的长期僵局侵蚀了缔约国和平利用核能的制度保障。2021年，伊朗为回应美国退出《联合全面行动计划》及纳姆兹核设施遭袭，将铀浓缩丰度提升至60%，使得和平利用核能与核扩散之间的界限趋于模糊。此后，美国与以色列多次对伊朗接受国际原子能机构的核设施实施军事打击。在此压力下，伊朗一度中断与国际原子能机构的合作，致使该机构的保障监督职能难以正常发挥。2026年3月，伊朗宣布推动退出NPT的政治议程，尽管尚未正式启动退出程序，但这些动向已削弱NPT对无核国家的约束力，并加剧了国际社会对核不扩散机制能否持续运转的深层忧虑。

上述多重冲击共同指向一个根本问题，即国际社会围绕核军控的既有共识正趋于动摇。这一共识源于1968年NPT的缔结——面对冷战期间核军备竞赛失控的风险，有核与无核国家达成历史性协定：无核国家放弃寻求核武器，有核国家承诺不协助他国获取核武器并真诚推进核裁军，同时各国通过国际原子能机构保障和平利用核能的权利。此后，历次审议大会及五核国联合声明不断深化该承诺，形成了“不可逆原则”“各国安全不受减损”“维护全球战略平衡”等一系列原则，为全球核军控提供了基本法律与政治框架。然而，自2015年起，NPT公信力已遭受严重冲击，全球核安全风险持续升高。正如联合国秘书长古特雷斯所警告的：“以核武相威胁的情况再次出现，猜疑充斥当下，来之不易的规范正在瓦解，军控机制正在消亡。”

既有共识的弱化恰恰表明，维护NPT的宗旨与目标比以往任何时候都更为迫切，否则全

球核军控将失去基础性的制度依托。以NPT为核心的规则体系，凝聚了半个多世纪以来各国在核领域安全治理中的共同探索，是当前唯一被广泛认可的制度基础。在既有共识框架内继续对话，既有助于避免各方退回单纯的军备竞赛与相互猜疑，也为逐步弥合分歧、探索新的核查与履约安排保留了必要空间。对此，全球核军控亟须在维护已有共识的基础上，切实推进对话与合作。

其一，在核裁军议题下，各缔约方需立足“维护全球战略稳定”与“各国安全不受减损”原则，推动有核国家实现全面、彻底的核裁军。针对NPT第六条缺乏核查与履约时限的制度缺陷，当前的现实路径在于采取渐进式过渡安排。核大国中拥有最大核武库的国家必须履行核裁军的特殊和优先责任，以可核查、不可逆的方式大幅削减其核武库。同时，推动“互不首先使用核武器”法律文书磋商，并重启“禁止生产核武器用裂变材料条约”谈判，为核裁军构建不可逆且可核查的制度框架。

其二，在核不扩散议题下，首要任务是厘清规则中的灰色地带，强化国际原子能机构的保障监督权威。针对美英澳核潜艇合作所引发的制度缺口，应推动制定专门的保障监督框架，明确核材料转让的程序性红线。针对北约核共享安排，应由缔约国就NPT第一条与第二条的适用范围作出明确解释，以回应无核国家对其双重标准公正性的质疑。

其三，在和平利用核能议题下，各缔约方应坚持通过政治外交手段解决治理赤字，反对动辄使用武力。伊朗核问题表明，军事打击保障监督下的和平核设施会动摇无核国家的制度预期，各方应摒弃武力选项，防止单边退出行引

发核扩散危机。同时，国际原子能机构的保障监督工作也应恪守客观、公正和非政治化的原则，避免选择性执法与双重标准。

在向NPT第11次审议大会提交的国家履约报告中，中国系统阐述了在核裁军、核不扩散与和平利用核能三大支柱上的立场与实践。长期以来，中国始终恪守NPT各项条款，坚定维护国际核不扩散与核裁军体系。作为五个核武器国家中唯一承诺在任何时候和任何情况下都不首先使用核武器的国家，中国在履行核裁军承诺的同时，推动五核国“防止核战争”联合声明，倡导“互不首先使用核武器”的法律安排。在地区核问题上，中国始终主张政治外交解决，支持各方通过对话协商寻求方案。在核安保及和平利用核能等领域，中国持续为发展中国家提供技术援助，践行NPT的合作精神。

中国角色在当前全球核安全治理中具有不可替代的重要性。在NPT面临多重冲击，国际社会对核军控信心下滑的关键时刻，中国不参与其中任何形式的核军备竞赛，坚决反对和杜绝一切形式的核扩散，为NPT注入稳定性。未来，中国将继续推动核裁军务实合作，促成“互不首先使用核武器”的多边法律安排，推动“禁止生产核武器用裂变材料条约”谈判。在核不扩散领域，中国将持续呼吁制定针对新型核转让活动的国际规则，强化国际原子能机构的保障监督权威。在和平利用核能方面，中国反对的单边制裁、武力威胁或武力打击保障监督设施，维护发展中国家和平利用核能的合法权利。中国愿与各方在既有共识基础上弥合分歧，为全球核军控体系注入持续动力。

(作者蒋小翼系武汉大学中国边界与海洋研究院教授、博士生导师；张艺琳系武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生)

立法动态

### 美参院首次通过结束对伊朗军事行动法案

美国国会参议院当地时间6月23日通过一项限制总统战争权力的法案，要求总统特朗普结束对伊朗的军事行动。自美国和以色列对伊朗发动军事行动以来，参议院对该法案已进行10次表决，这是参议院首次通过相关法案。该法案要求特朗普结束对伊朗的军事行动，并在进一步对伊朗采取军事行动前必须获得国会授权。此前，6月3日，众议院以215票赞成、208票反对的结果首次通过结束对伊朗军事行动法案。据美联社报道，尽管该法案在参众两院获得通过，但特朗普预计不会签字，因此该法案仅具有象征意义，显示国会议员对于特朗普政府发动伊朗战事的不满。近日，美伊双方签署《美利坚合众国与伊朗伊斯兰共和国之间的伊斯兰谅解备忘录》，双方承诺将在60天内进行谈判并达成最终协议，该期限经双方同意可延长。

### 捷克酝酿推新法禁止学生在校内使用手机

当地时间6月22日，捷克总理巴比什在社交媒体上表示，捷克政府已向议会提交一项法律草案，计划从2027年9月起禁止所有处于义务教育阶段的学生在学校使用手机。根据新法案，禁令不仅适用于课堂期间，也适用于课间休息时间，但出于健康原因或学校将手机用于教学目的等特殊情况除外。此外，巴比什还进一步表示，由于担心社交媒体可能对儿童产生的负面影响，捷克政府还在研究限制儿童使用社交媒体的可能性。近期，除捷克外，全球多国出台法律举措强化未成年人保护。例如，加拿大政府10日向议会提交一项新的数字安全法案，拟禁止16岁以下青少年注册社交媒体账号，并要求人工智能聊天服务平台限制有害内容的生成。此外，澳大利亚、丹麦、瑞典、芬兰等国也围绕未成年人使用网络，发布了多项政策，持续收紧相关监管措施。

### 瑞典议会接连通过两项法案收紧移民政策

据英国《卫报》等媒体报道，瑞典议会近日接连通过两项法案收紧移民政策，一项强制部分公共部门工作人员向警方举报疑似非法身份的移民，另一项则允许政府以行为不端为由撤销相关人士的居留许可。据报道，瑞典议会以174票赞成、172票反对的微弱优势通过强制报告非法移民的法案。法案要求移民服务机构、就业和社会保障机构以及监狱和缓刑服务机构等部门的工作人员若在工作中发现疑似非法居留身份的人员，必须向警方报告。教师、医生和社会工作者则因当局受到舆论压力而被法案排除在外，无需报告。另一项被称为“良好行为法”的法案允许移民部门对居留许可申请人或持有人进行审查，如果其行为表现“不良”，则可拒绝或撤销居留许可。

(本报记者 吴琼 整理)