



## 日本《海洋基本法》框架下的政策进展研究

胡德坤 江 月

**摘要:** 2007 年《海洋基本法》的出台标志着日本实施海洋战略的一次重大转变。在此框架下,日本于 2008 年、2013 年接连制订了两期《海洋基本计划》,形成了完整的政策体系,在海洋开发、安全保障、综合管理等方面全力推进,取得了可观的进展。日本综合协调、统筹实施海洋政策的实践经验值得借鉴。在《海洋基本计划》的实施过程中,日本的海洋政策呈现出更具进取性、扩张性及强硬性的发展趋势。可以认为,全面推进海洋资源开发和不断扩展海洋军事空间将是日本长期坚持的政策重点。日本海洋政策所具有的扩张性,有悖于以合作、共管为中心的海洋治理原则,且有损东亚海域的安全与稳定。

**关键词:** 日本;海洋政策;《海洋基本法》;《海洋基本计划》

海洋政策是国家对海洋的安全、经济、环境、资源、科教等领域的综合规划,服务于国家海洋战略总体需求。进入 21 世纪,海洋的战略地位日益提升,相邻国家间海洋权益争端突出,日本开始调整海洋政策,完善海洋法律体系,构建综合型管理体制。其中,最具重大意义且影响深远的政策举措乃日本国会于 2007 年以高票通过的《海洋基本法》。日本的这一动向受到国内学界的密切关注,针对日本相关海洋立法的研究渐多<sup>①</sup>,但对与基本法配套出台的《海洋基本计划》及后续政策进展的研究则显得不足。自日本《海洋基本法》颁布和实施,至今已近十载,其间日本的海洋战略不断丰富并发展。本文试图对日本《海洋基本法》指导下制定的《海洋基本计划》,海洋政策的进展、成效及趋势进行初步探讨。这既是研判日本海洋政策走向的参照,也为中国自身海洋法律与政策的构建提供借鉴。

### 一、日本《海洋基本法》及其出台背景

日本四面环海,有着深厚的海洋文化和悠久的涉海活动历史。明治时期,日本海权思想萌芽,开始大力发展海军,逐步走上对外扩张、对外侵略的道路,一度势如破竹的海上扩张给国家带来了灭顶之灾。战后,日本在新的内外形势下确立了“轻军备、重经济”的发展路线,通过海外贸易来养活九千万国民<sup>②</sup>。日本的贸易立国战略取得巨大成功,仅 20 余年便一跃成为世界第二大贸易国。在这一发展模式下,日本的海运、造船等海洋产业得到迅猛发展,长期在世界上占据霸主地位,而日本的海洋安保政策则尤其注重对海上交通线的保护。凭借技术优势和经济实力,日本得以投身于 20 世纪 60 年代在世界范围内掀起的海洋开发狂潮中。日本政府先后成立海洋开发审议会和海洋科学技术中心,海下机器

<sup>①</sup> 这些研究中具有代表性的有:金永明:《日本的海洋立法新动向及对我国的启示》,载《法学》2007 年第 5 期;金永明:《日本最新海洋法制与政策概论》,载《东方法学》2009 年第 6 期;周怡圃、李宜良:《〈日本海洋基本法〉系列研究——立法背景分析》,载《海洋分析》2008 年第 1 期;高之国、张海运:《对日本通过〈海洋基本法〉等法律的评介与对策建议》,载高之国等主编:《国际海洋法发展趋势研究》,海洋出版社 2007 年,第 10~17 页等。

<sup>②</sup> 吉田茂:《回想十年》,中公新书 1998 年,第 34 页。

人、无人潜水器等一大批高端海洋科技设备相继面世，在世界海洋调查及开发利用中占据了先导地位。

第二次世界大战后日本的复兴崛起始终围绕海洋展开，相应形成了海上航道、资源利用、技术开发、船舶供应、远洋安保等多元化的海洋利益。各种海洋利益由不同的行政部门单独制定政策加以保障，如内阁官房确保海域及大陆架的资源勘探和开发、文部省推动海洋科技发展、国土交通省处理海事、海运、海岸管理等事务、防卫省管理海上武装力量等等。于是，日本形成了分散型的海洋管理体制，受其四面环海且陆域狭小的地理环境影响，日本的海洋事务几乎涉及日本行政机构的各个方面。

1982年4月通过的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)，确定了人类利用和管理海洋的基本法律框架，标志着新的国际海洋秩序的建立。随后，全球海洋治理理念不断发展，1992年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会上通过的《21世纪议程》，要求国家对各自管辖海域和海洋环境进行综合管理。日本于1996年获批准加入《公约》，成为海域面积世界排名第六的海洋大国，不少日本专家学者开始思考国家海洋管理的应有方略。庆应大学教授栗林忠男早在1982年就指出，海洋问题相互关联，日本条块分割的行政体制将阻碍海洋利益的实现，应在国家层面制定综合政策<sup>①</sup>。2000年日本经团连发表的《21世纪的海洋大设计》、2002年日本财团制定的《海洋与日本：21世纪我国的海洋政策建议书》等报告，呼吁国家制定海洋基本法，推进海洋综合管理，改革条块分割的行政弊端。然而，这些提案在当时尚未提上议事日程<sup>②</sup>。

在《公约》体制下，日本加强了对海洋利益的争夺，导致与中国、韩国、俄罗斯等海洋邻国在领土主权、海洋划界以及海域执法管辖权等方面齟齬日益加深，其中尤以2004年爆发的中日东海油气争端最为激烈。中日东海油气争端源于日本对中国开发“春晓”油气田逐步升级的反应<sup>③</sup>。“春晓”油气田位于日本单方面主张的“中间线”靠中国一侧，属于两国之间无争议的海域，日本却炒作“中国企图独占东海海底资源”，并以“吸管效应”为由要求提供开采数据抑或停止开采。日本的无理要求被中国方面断然拒绝，两国争端进入白热化阶段。在此形势下，日本智库海洋政策研究财团再次走到台前，公布了《海洋与日本：21世纪我国的海洋政策建议书》，并联合日本“海洋权益特别委员会”会长武见敬三等中坚议员的力量，推动日本海洋政策的变革和《海洋基本法》的制定。海洋政策研究财团的专家反思认为，日本既未设置海洋事务主管机构，也未能形成海洋综合性法律政策，落后于世界海洋治理的新潮流<sup>④</sup>。在海洋权益法制建设上，日本仅将《公约》条款简单引入国内法，没有明确在日本专属经济区和大陆架内进行的资源勘探开发、海洋环境保护、海洋科学研究等活动具体适用于日本国内的何种法律<sup>⑤</sup>。另外，日本的海洋行政职权被划分得过细，缺乏综合性的决策机能。例如，外务省在完全不了解能源厅掌握着相关海底资源信息的情况下，就与中国进行了东海油气开发的划界外交谈判<sup>⑥</sup>。受东海油气争端影响，日本上下海洋维权意识空前高涨，海洋政策研究财团要求制定《海洋基本法》，改革海洋行政体制的提议得到日本政党、媒体及民间团体的广泛支持。2006年3月17日，自民党将“海洋权益特别委员会”改组为“海洋政策特别委员会”，由此真正意义上迈出研究制定《海洋基本法》等综合性海洋政策的步伐<sup>⑦</sup>。

经过一年的立法准备工作，2007年4月，日本众参两院高票通过了《海洋基本法》，以实现“新型海洋立国”的战略目标，即遵循日本作为“和平国家”的一贯做法，利用国际协调及国际合作机制，在积极开发利用海洋和保护海洋环境之间保持平衡，综合且有计划地推进海洋政策<sup>⑧</sup>。《海洋基本法》被誉为日本的“海洋宪章”，它首次明确了海洋开发利用与环境保护的协调、海洋安全的确保、海洋科学认知的增

① Todao Kuribayashi. "The New Ocean Regime and Japan", *Ocean Development & International Law*, 1982, 11(1), p. 118.

② 牛尾裕美：「海洋基本法の制定と今後の課題」，载《东海大学海洋学部纪要》，2008，6(1)，第154页。

③ 余民才：《中日东海油气争端的国际法分析——兼论解读争端的可能方案》，载《法商研究》2005年第1期，第45页。

④ Hiroshi Terashima. "Japan's Ocean Policymaking", *Coastal Management*, 2012, 40(2), p. 175.

⑤ 栗林忠男、秋山昌廣：「海の国際秩序と海洋政策」，東信堂2006年，第77页。

⑥ 参议院議員武見敬三「海洋政策の必要性和緊急性について」，海洋技術研討會平成17年度活動報告会，载 <https://blog.canpan.info/mt-forum/img/54/fmt060726.pdf>, 2014-10-05.

⑦ 秋山昌廣：「海洋利用と海洋空間の管理—「海洋基本法」立法政策決定過程の分析を通じて—」，「国際安全保障」，2007，35(1)，第16页。

⑧ 海洋政策研究財団：「海洋白書」，成山堂書店2013年，第30页。

进、海洋产业的健康发展、海洋的综合管理、海洋的国际协调六大海洋基本理念和十二项基本政策<sup>①</sup>,并以法律形式将其固定下来。十二项基本政策是六大基本理念在政策实施层面上的具体化,两者共同组成了日本未来实施海洋政策的框架和依据<sup>②</sup>。同时,《海洋基本法》将日本分散型的海洋行政体制改革为自上而下的统筹型行政体制:在内阁设立综合海洋政策本部,由内阁总理大臣担任本部长,其他内阁阁僚为成员。综合海洋政策本部是统管海洋事权的“司令部”,将此前分散到国土交通省等八个部门的职能综合起来,在海洋战略与政策层面形成统一的决策,以提升应对海洋事务的权威性和影响力<sup>③</sup>。于是,日本成为迄今唯一由一国政府首脑直接统领海洋事务的国家。另外,《海洋基本法》为海洋政策全面、连贯且有计划性地实施提供了制度保障。由综合海洋政策本部制定《海洋基本计划》,统筹协调各部门的政策制定,基本计划需每五年左右进行调整及修改,以适应国际海洋形势变化和海洋科学技术的发展。

有分析认为,日本迅速通过《海洋基本法》是受到来自中国的威胁而采取的反应型举动<sup>④</sup>。诚然,中日油气争端使日本加快了海洋基本法制定的脚步,但这并不意味着基本法出台的目的仅仅在于制衡中国的海洋战略。日本是一个传统的海洋国家,多元化的海洋利益难以整合。为达成利益的统合,日本采取一贯做法,以外部压力推动内部体制变革,而中日东海油气争端正好提供了这样一个外部借口。归根结底,日本《海洋基本法》的出台源于日本内部各界的诉求,是为制约海上邻国的海洋战略发展、紧跟国际海洋治理新潮流作出的积极回应。因此,《海洋基本法》的目的不仅在于牵制邻国海洋战略发展,在海洋争端中占据有利地位,还在于改变海洋分散管理的旧模式,导入综合治理的新理念,更在于对日本海洋事业发展进行顶层设计,营造引导各部门进行积极海洋政策制定的环境,实现海洋立国的战略目标。总之,《海洋基本法》的出台标志着日本实施海洋战略的一次重大转变,揭开了海洋政策制定与实施的新篇章。

## 二、2008 年日本《海洋基本计划》与政策实施

日本《海洋基本法》框架下,微观层面的政策制定和实施有赖于《海洋基本计划》的引导。《海洋基本计划》的目的在于协调各涉海省厅的政策制定,明确政策实施的主要方向,调整政策的优先级和相互关系<sup>⑤</sup>。根据《海洋基本法》的要求,2008 年 3 月,日本内阁通过了第一期《海洋基本计划》,作为未来五年指导日本海洋事务的行动纲要。

2008 年的第一期《海洋基本计划》由四部分组成。第一部分总论提出了海洋政策的三大目标,即在解决和阐明海洋领域内人类共同课题、难题中发挥带头作用;构建并完善海洋资源与空间可持续利用之制度;为国民安全且安心的生活做出必要的贡献。第二、三部分分别是海洋政策的基本方针和政府应采取的综合而规范的措施,这两部分在《海洋基本法》六大基本理念和十二项基本政策的框架下对政策进行具体的说明和细化。第四部分是日本政府应采取的必要措施,强调了意见的听取、政策的公开和相关人员的协调合作三项<sup>⑥</sup>。

需要指出,第一期《海洋基本计划》是在基本法通过后 8 个月内制定的,缺乏充分的讨论与调研,以至于文本仅流于对《海洋基本法》的复述与解读。正如日本海洋政策研究财团在《海洋白皮书》中总结评价到,“2008 年的《海洋基本计划》的政策描述大多抽象,少有对政策目标及实施路径的明确指示”<sup>⑦</sup>。虽然首期基本计划的指导性有限,但各涉海部门仍摸索着进行配套的政策制定和实施,同时加强战略部署,五年的政策实施取得重要进展:

1. 在海洋开发利用方面,日本完善海洋资源管理的法制建设并制定开发规划,稳步推进海洋勘探开

① 12 项基本政策为:推动海洋资源的开发和利用、保护海洋环境、推动专属经济水域的开发、确保海上运输、确保海洋安全、推进海洋调查、推进与海洋科学技术相关的研究开发活动、振兴海洋产业、进行沿岸海域的综合管理、保护孤岛、加强国际合作、增进国民对海洋的认识。

② Hiroshi Terashima. “Japan’s Ocean Policymaking”, *Coastal Management*, 2012, 40(2), p. 178.

③ 周怡圃、李宜良:《〈日本海洋基本法〉系列研究——法律内容分析》,载《海洋开发与管理》2007 年第 4 期,第 29 页。

④ James Manicom. “Japan’s Ocean Policy: Still the Reactive State?”, *Pacific Affairs*, 2010, 83(2), p. 326.

⑤ 海洋政策研究财团:《海洋白皮书》,成山堂书店 2013 年,第 33 页。

⑥ 日本内阁:《海洋基本计划》,平成 18 年 3 月,第 4~5 页,载 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/080318kihonkeikaku.pdf>, 2013-12-30.

⑦ 海洋政策研究财团:《海洋白皮书》,成山堂书店 2013 年,第 2 页。

发及利用的基础工作。2009年,经济产业省制定了《海洋能源及矿物资源开发计划》,这是指导日本海洋开发的一项重要政策,它明确了甲烷水合物(俗称可燃冰)、石油、天然气及海底矿物资源勘探和技术开发路线图<sup>①</sup>。按照上述计划,日本对周边21个海域,约2.5万平方米海域进行三次元物理调查,对甲烷水合物开展全球首例海洋生产试验,新型海洋资源调查船“白岭”号也建造完工并下水起航。2012年日本修改《矿业法》,对此前未曾设限的资源勘探制定了准入规则,以加强对专属经济水域天然气等海底资源的管理<sup>②</sup>。2011年“3.11”大地震后,日本加速了对可再生能源的开发利用,综合海洋政策本部出台《关于促进海洋可再生能源利用的措施方针》,大力支持海洋可再生能源技术的研发。2008年《海洋基本计划》实施以来,政府对海洋资源、能源开发的投入显著增加,从2009年的208亿日元倍增至2013年的586亿日元<sup>③</sup>。可见,海洋资源的开发利用无论是在日本《海洋基本法》的立法理念上,还是政策的实施上都是重中之重。

2. 在海洋安保方面,日本相继立法以突破执法限制,扩大执法范围,强化管控力度。日本学者认为,一直以来日本奉行海洋自由原则,未对领海进行必要的管制,因而造成2001年的九州间谍船事件及2004年的潜水艇入侵领海事件<sup>④</sup>。按《海洋基本计划》要求,日本完善并加强了领海法制建设。2008年,参众两院通过《领海等外国船舶航行法》,禁止外国船舶在没有正当理由的情况下在日本领海内停泊或游弋。2009年6月,日本出台《处罚海盗行为与应对海盗行为相关法案》(简称《海盗应对法》)使日本向海外派遣海上自卫队实施军事打击活动提供了法律依据<sup>⑤</sup>。2012年,日本国会表决通过《领海等外国船舶航行法》和《海上保安厅法》两法的修正案,扩大了海上保安厅的权限,使其能够在判断外国船舶违规的情况下,省略登船检查,直接命令其退出包括钓鱼岛附近水域在内的日本“领海”。同时,赋予海上保安官以警察权,以解决海保厅与警察厅之间在偏远海岛、领海、专属经济区及大陆架内执法的衔接问题,缩短处置突发事件的时间,提高应对国际纠纷的效率<sup>⑥</sup>。

3. 在海洋的综合管理方面,延伸外大陆架和加强离岛管理是政策实施的要点。2008年11月,日本向联合国大陆架界限委员会提交了外大陆架划界申请案。2012年4月,联合国大陆架界限委员会完成了对该案的全部审议工作并做出最终的建议:在日本申请的7个海域中,认可了冲大东、四国海盆等四个区块,否定了茂木海台区块和南鸟岛区块,并推迟以冲之鸟礁为基点所划定的“九州—帕劳海岭南部海域”做出审议<sup>⑦</sup>。至此,达31万平方公里的海域首批获准,成为日本合法的“海洋国土”。鉴于离岛在确定领海基线、海域及大陆架范围的重要作用和进行海域管理时的战略支点意义,2009年日本政府公布了《离岛安全和管理相关的基本方针》,根据该文件开展了对无名岛屿的命名和标注工作。随后两年,日本相继颁布《低潮线保全法》及《低潮线保全法基本计划》,将岛屿收归国有财产、防止低潮线被更改、对冲之鸟礁实施“护岸工程”。随后,分别于2010年和2011年在南鸟岛和冲之鸟礁建设港湾设施,作为海上前沿警备监视基地<sup>⑧</sup>。

4. 在发展海洋产业方面,日本政府着力推动水产、海运、造船等传统海洋产业的振兴。水产厅对渔业及养殖业进行结构调整,推行渔业所得补偿制度,保障水产品的稳定供给。2011年,东日本大地震给水产业致命打击,政府迅速推出《水产复兴计划》,启动污水处理、恢复养殖等灾后扶持工作。2013年,

① 经济产业省:「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」,平成21年,第1~2頁,载 [http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen\\_nenryo/pdf/001\\_s02\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shigen_nenryo/pdf/001_s02_00.pdf),2014-12-25。

② 曹治国、王威骢:《日本〈矿业法〉修改简析》,载《中国矿业》2012年第1期,第24页。

③ 内閣官房総合海洋政策本部事務局:「海洋関連予算等について」,载 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/sisakunituite.html>,2014-10-05。

④ 小橋雅明:「領海等における外国船舶の航行に関する法律について」,载《運輸政策研究》,2008,11(3),第41頁。

⑤ 金永明:《海洋问题专论》第2卷,海洋出版社2012年,第348~350页。

⑥ 李秀石:《日本海洋战略的内涵与推进体制》,载《日本学刊》2013年第3期,第57页。

⑦ 张海文、丘君:《日方就大陆架延伸申请获得委员会建议的发言和报道严重失实》,载 [http://www.gov.cn/gzdt/2012-05/04/content\\_2129393.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2012-05/04/content_2129393.htm),2015-05-30。

⑧ 内閣官房総合海洋政策本部事務局:「平成27年版海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」,第11~12頁,载 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/annual/H27/H27-all.pdf>,2015-06-30。

日本水产出口回升,出口额同比增长了 30%<sup>①</sup>。针对海运业,日本 2008 年引入国际上通行的吨税制<sup>②</sup>,2012 年,国会修改《船员法》和《海上运输法》,以巩固经营基础。《海洋基本计划》实施以来,日本船舶保有量和船员数量都有所提升,2012 年,远洋日本船舶数达 143 艘(比计划开始时增加 85%),船员人数增加到 1194 人(比计划开始时增加 11%)<sup>③</sup>。随着世界范围内造船工业的转移,日本造船能力落后于中韩两国。按照基本计划要求,日本加大技术研发,制造重点向具有特殊功能、高燃油效率和高环保性能的船舶转型<sup>④</sup>。与此同时,日本在国际上积极推动船舶排放规制的制定,以扩大日本节能减排“革新型船舶”的市场。2011 年 7 月,国际海事组织(IMO)决定国家无论发达与否,一律进行碳排放管制,日本则主导了相关条约的拟定。

5. 在增进海洋的科学认识方面,日本实施了“深海钻探计划和下一代深海技术开发”、“地震及海啸观测系统建设”、“实施适应气候变化战略”、“推进海洋调查和海洋情报管理体制建设”等几个重大项目<sup>⑤</sup>。综合性海洋情报检索系统(Marin Information Clearing House)<sup>⑥</sup>于 2010 年 3 月正式上线,该检索系统覆盖了海水盐分、洋流、海上气象等自然科学信息,海洋领域的法律政策、防灾措施等社会信息以及海洋相关报道、出版物等媒体信息,是便于涉海部门共享情报,增进国民海洋认知的重要媒介。

作为日本综合海洋政策本部的第一个阶段性成果,第一期《海洋基本计划》具有开拓性的意义,它是日本基于“海洋诸问题彼此密切相关,有必要作为一个整体加以考虑”这一认识,首次在国家层面统筹制定的综合性海洋政策规划。因此,《海洋基本计划》的出台被视作日本迈向海洋综合治理的第一步<sup>⑦</sup>。日本自此形成了由《海洋基本法》确立海洋政策的基本框架,由《海洋基本计划》依据框架指明五年内政策实施方向和要点,再由各涉海部门依据《计划》内容采取配套政策行为的三级海洋政策体系。2008 年《海洋基本计划》实施的五年为摸索期,以强化海洋的“排他性”管控、最大化海洋利益为中心的海洋权益法制建设“成果”最为显著,在首期计划的政策实施体系中占据优先地位。同时,日本加大对海洋资源能源开发的投入力度,在海洋综合治理能力建设上也有所突破,这为日本展开更为积极进取的海洋政策奠定了基础。

### 三、2013 年日本《海洋基本计划》与政策进展

根据《海洋基本计划》每五年重新修改制定的规定,2012 年 4 月,日本综合海洋政策本部第 9 次会议上,启动了新计划的审议工作。新一期的《海洋基本计划》于 2013 年 4 月在国会通过。

2013 年的《海洋基本计划》继承了 2008 年第一期《海洋基本计划》的四部分布局,并改进了原计划的不足之处。在第二部分海洋政策的基本方针中,新计划特别增加“本计划重点推进事项”一栏,指明施政重心在于海洋产业的振兴与培育、海洋安全的确保、海洋调查的推进、海域的综合管理计划制定、人才培育和技术强化等六个点。同时,新计划还规划了政策具体的目标、年限、路径等细节<sup>⑧</sup>。例如,新计划要求 2013 年至 2016 年完成对甲烷水化物、富钴结壳、稀土的分布及资源量的调查,2023 至 2028 年,实现由民间主导的商用化开发。这种目标明确、对象清晰的规划是前期计划所不具备的。

在理念上,新计划进一步发展了日本海洋战略的理论内涵,提出海洋立国的四大目标。《海洋基本计划》指出,日本要为国际社会做出贡献,加强与亚太国家在海洋各领域的合作,领导构建法律支配下的

① 农林水产省:「水産白書」,平成 25 年,载 [http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h25\\_h/trend/index.html](http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h25_h/trend/index.html),2014-05-15。

② 吨税制指以船舶运输货物的重量为基础上缴税收。这种税制是世界上 60% 的航运大国采取的征税方案,日本一直未采取这种税制因而在与国外海运业竞争中处于不利地位。在日本远洋承运人和相关行业的强烈建议下,日本交通管理部门终于对国际海运税制进行改革,与国际接轨,引入吨税制。

③ 内閣官房総合海洋政策本部事務局:「平成 26 年版海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」,第 29 頁,载 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/annual/H26/H26all.pdf>,2015-03-11。

④ 张浩川:《日本海洋产业发展经验探析》,载《现代日本经济》2015 年第 2 期,第 69 页。

⑤ 内閣官房総合海洋政策本部事務局:「平成 22 年版海洋の状況及び海洋に関して講じた施策」,第 2 頁,载 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/annual/H22/H22all.pdf>,2015-05-30。

⑥ 「海洋情報クリアリングハウス(Marine Information Clearing House)」,载 <http://www.mich.go.jp>,2014-01-10。

⑦ 寺島紘士:「日本の新たな海洋立国と海洋基本法」,载「島嶼研究ジャーナル」,2013,3(1),第 77 頁。

⑧ 海洋政策研究財団:「海洋白書」,成山堂書店 2014 年,第 11 頁。

国际海洋秩序；日本要最大限度地释放海洋的潜力，通过海洋的开发利用带来国家的富裕和繁荣；日本要从“被海洋保护的国家”转型为“保护海洋的国家”，坚决维护领海及专属经济区内权益不受侵害，确保海上交通安全并为应对海洋灾害做好万全的准备；日本要迈向未涉足的海洋空间，活用现有的科学技术，探索深海等海洋未知领域来丰富人类的认识，解决海洋污染、气候变化等全球性课题，通过海洋引领世界<sup>①</sup>。对比两期计划的施政目标，不难发现新计划更具有外向和进取的姿势，通过海洋谋求在外交、经济、军事、科技领域主导地位的战略目标更加清晰。

在此理念作用下，新计划在前期计划的基础上进行了政策调整：一是扩大海洋资源开发的对象，将富钴结壳、锰结壳及稀土等海洋战略资源新添加到资源开发规划当中，还特别强调加速对海洋可再生能源的利用；二是更加注重海洋资源能源开发产业、海洋信息开发产业、海洋生物资源产业及海洋观光产业等新兴海洋产业的培育，特别要求海洋资源能源开发向产业化、商用化的方向转移；三是延伸海洋战略空间，首次提出海洋政策与太空政策的协同，首次对北极事务作出规划安排；四是扩大海洋防范事项，全面加强海洋管控。在旧计划中，海上安全防范事项主要为间谍船入侵、走私偷渡等犯罪行为和有损航行秩序的行为，而新计划特别增加周边海域秩序维持一项，强调要加强对领海、专属经济区、离岛附近外国船舶的监视与取缔；五是新计划在海洋“维权”上推出更加强硬的措施：包括对日本领海、专属经济区及重要离岛水域进行常态化全天候的监控；完善重要离岛，特别是西南群岛及其周边海域的谍报、警戒、监视、侦查体制；增强海上能力建设，有计划性地增加先进的舰、船、艇、机和人员的配置，以达到加强海域日常巡逻，提高持续活动能力的目的；建设海上保安厅、自卫队及政府部门形成一体化应对机制，即海上自卫队间的协调合作机制、中央与海域现场迅速的情报交换共有机制等<sup>②</sup>。这些变化预示着日本将在海洋能源、安全及权益主张方面采取更具进取性、扩张性及强硬性的政策。

第二期计划的实施使日本在前期海洋政策的“成果”上，进一步加强海洋战略攻势，以扩展海洋空间、复苏经济、提升政治大国乃至军事大国地位。

首先，日本政府将能源政策重点转向海洋，加大了对海洋资源能源开发的战略部署。伴随资源调查的推进，日本陆续在其周边海域深海沉积物中发现大量稀土资源，并于2013年3月首次从海底可燃冰中成功地分离出了天然气，这使日本从海洋获得新的希望<sup>③</sup>。石油天然气和金属矿物资源机构(JOG-MEC)发言人称，“日本将终于实现能源独立”<sup>④</sup>。2013年，经济产业省主持制定了新的《海洋能源及矿物资源开发计划》。在其看来，海洋开发不仅可以带来资源能源的收益，更重要的是能推动从资源开发到开采设备供应整个产业链的形成。据统计，至2020年，全球海洋资源开发船舶装备市场将迎来约10.8兆日元的增长<sup>⑤</sup>。为抢占这一战略型新兴产业的制高点，日本政府加大了政策倾斜力度。安倍在2015年7月的海洋日纪念活动上提出，“到2030年，日本从事海洋开发的技术人员将从目前的2000人增加到1万人”<sup>⑥</sup>。以海洋开发撬动经济增长是日本“再生”战略的重要一项，国家上下酝酿着新一轮的“海洋淘金热”。

其次，日本政府为圈占资源加快了海洋战略扩张的步伐，更频繁挑起与邻国的海洋权益争端。2014年9月，日本内阁会议决定在冲之鸟礁北部的四国海盆海域等两处海域，延伸专属经济区大陆架的政令<sup>⑦</sup>。两海域属于外大陆架划界案中得到联合国大陆架界限委员会批准的海域，面积约17.7万平方公里。日本由此将海洋权益主张落到实处，根据《公约》可在上述海域内行使稀有金属及天然气等海洋资源开采方面的主权权利。另一方面，日本继续加强与邻国的海洋权益争夺。2014年11月，日本内阁会

①日本内閣：『海洋基本計画』，平成25年4月，第1～2頁，載 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>，2014-05-01。

②海洋政策研究財団：『海洋白書』，成山堂書店2014年，第207頁。

③日本内閣：『海洋基本計画』，平成25年4月，第6頁。

④Hiroko Tabuchi. “An Energy Coup for Japan: Flammable Ice”, *New York Times*, 2013-03-14.

⑤長田太：「新たな海洋基本計画について」，『運輸政策研究』，2013，16，第69頁。

⑥平成26年7月20日「海の日を迎えるに当たっての内閣総理大臣メッセージ」，載 [http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2015/0720uminohi.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0720uminohi.html)，2015-10-18。

⑦《日本政府出台延伸大陆架政令推进开采海洋资源》，载《参考消息》，2014-09-09。

议通过了表示钓鱼岛不存在主权争议的答辩书。这是日本首次在国家政策文件中明确否认争议的存在,是继日本对钓鱼岛实施“国有化”后,对中日领土问题的又一次严重挑衅。2015年7月,日本政府再次在东海问题上发难,公布中国开发东海油气田的照片和地图,鼓吹中国欲将海上钻井平台转作军事基地。日本政府在海洋权益问题上的扩张态势和单边行为极大地压缩了外交回旋余地,加深了与邻国的矛盾,也恶化了日本自身的外部环境。

此外,配合其强硬的海洋战略主张,日本以“中国威胁”为借口,采取了更具进攻性的海洋安保政策。事实上,早在2004年中日油气争端爆发时,日本就有修宪的声音,称无论安保卫法法案如何修正寻求突破,只要受宪法第九条约束,都无法对中国形成有效的威慑<sup>①</sup>。近年来,日本大肆炒作中国的海上军力和海洋活动,将中国渲染为“地区平衡的破坏者”,以便为自身的军事扩张提供依据。2015年9月,日本执政联盟强行通过新安法案,使政府行使集体自卫权成为可能。“外国军舰进入日本领海”,“钓鱼岛等离岛被武装渔民登陆占领”等被设想为“灰色事态”,内阁可迅速做出决议,确保自卫队快速执行海上警备行动。有望突破和平宪法管束的日本海上自卫队正朝着大型化和远洋化方向快速发展,并得到海上保安厅的有力配合<sup>②</sup>。2013年新版的《中期防卫力量整備计划》更是提出在自卫队新设“水陆机动团”,将防卫重心从北方转移至西南诸岛,针对中国的政治及军事意图明显。日本在海洋安保上的逐步升级乃至脱缰暴走,给中国海洋发展带来了挑战,也给地区安全稳定增添了不确定的因素。

2013年的《海洋基本计划》彰显出愈发成熟的规划水平和更为清晰的战略诉求,推动着日本的海洋政策朝更具扩张性、进取性、强硬性的方向发展。日本的这种政策取向根植于国际形势的大变动和国内政治右倾化的历史背景。进入21世纪,世界各国的发展重心转向海洋,对资源和空间的强烈欲望驱使日本采取极限扩张、积极进取的海洋政策。在东亚地区,中国以罕见的速度迅速崛起,成为权力转移的焦点,这使深陷“十年不振”的日本感受到巨大的战略压力和挑战。日本政坛全面右倾化趋势明显,国内要求成为“政治大国”、“普通国家”的新民族主义日渐抬头,并在海洋问题上找到宣泄的出口。在日本右翼保守势力的推助下,日本不断挑战战后国际秩序,并一再激化与邻国的海洋权益争端。为增强国家内在凝聚力、谋求国家海洋利益,日本的海洋政策必然呈现出进取、扩张和强硬的基本趋向。

#### 四、结 语

以《海洋基本法》的出台为标志,日本确立了“新型海洋立国”的战略目标,朝着海洋综合治理的方向迈进。在基本法框架下出台的《海洋基本计划》,指导着各个涉海部门进行积极的海洋政策制定与实施,是保障海洋政策稳步、有序、灵活推进的重要抓手。《海洋基本计划》实施以来,日本对内强化产业集成和科技竞争力,全面推进海洋资源开发,并强化海上警备体制和能力建设,谋求海洋领域的“利”与“力”之兼得;对外不断圈占海洋国土,扩大海上活动范围和战略纵深,在与邻国的领土海洋问题上采取日趋强硬的态度。可以预见,2018年的《海洋基本计划》仍会以加强海洋开发,促进海洋开发产业化、商用化,扩展海洋军事空间、提升地缘政治及军事影响力为中心。另外,强化综合海洋政策本部的职能,加强海洋教育和社会总动员,构建海洋保护区等,也极有可能成为下期计划的实施重点。

日本以《海洋基本法》为指导、以《海洋基本计划》为依托、综合统筹海洋发展、形成完整政策体系的经验,对我国海洋强国战略的实施有所启发。其中,包括完善海洋法制建设、加快海洋基本法的制定工作;优化海洋管理体制,推进海洋及海洋带综合管理;增加海洋科技投入,强化对海洋资源的调查、勘探及开发利用;增进国民海洋认知,积极参与国际海洋事务规则的构建等。党的十八大以来,我国重组海警局,实现争议海域的常态化巡航,相继出台针对海岛、深海区域、海域管理的法案法规等,在海洋经济、科技、生态、维权等各个领域多有建树,但在海洋法律体系化、海洋政策系统化、海洋治理能力建设方面尚有欠缺。我国需要借鉴日本加强海洋事业的顶层设计和海洋上位法的框架构建,理顺海洋行政关系

<sup>①</sup> Hidemichi Katsumata. “Defence Bills Waste of Time until Constitution Debated”, *Yomiuri Shimbun*, 2004-04-23.

<sup>②</sup> 陈拯:《海洋战略演进的日本经验》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期,第31页。

和政策优先顺序,促进涉海部门间的协调和联动,综合统筹产、学、研等民间力量,分阶段、分领域细化实化建设海洋强国的路线图。

日本在实施海洋政策过程中,以中国为战略对手,通过防范和遏制中国,意图摆脱战后体制束缚、完成自身海洋利益的强行扩张,乃是公然开历史倒车的行为,须引起国际社会的警惕。日本海洋政策所具有的进取性、扩张性及强硬性无益于同邻国争端的解决,只会激化更多的地缘政治矛盾,致使中日两国围绕海洋权益的博弈长期化且尖锐化。中日同属一片海域,维护海域的安全与稳定符合两国的共同利益。事实上,沿海国之间寻求整体方案,加强协调合作,共同管理海洋,才是当今全球海洋治理的核心要义,也应当成为日本海洋政策实施的指导思想。

## Research on the Progress of Japan's Maritime Policy under the Framework of *The Basic Ocean Law*

Hu Dekun (Wuhan University)

Jiang Yue (Wuhan University)

**Abstract:** The issuance of *The Basic Ocean Law* (BOL) in 2007 marked a major shift in the implementation of Japan's maritime policy. Under the framework of BOL, Japan had made two *Basic Ocean Plans* in 2008 and 2013, so as to form a complete policy system. Japan achieved considerable progress in the aspect of ocean development, maritime security, comprehensive management, etc. Japan's practice of comprehensive coordination and overall planning is worth learning. During the implementation of the *Basic Ocean Plans*, Japan's maritime policy had been becoming more aggressive, expansionary and hawkish. It can be considered that promoting full-scale resource development and ever-expanding military space will keep being Japan's maritime policy priorities in a long run. The expansionary maritime policy of Japan goes against the fundamental principle of ocean-governance that focus on cooperation and co-management and it will do harm to the safety and stability of East Asian Sea.

**Key words:** Japan; maritime policy; *The Basic Ocean Law*; *Basic Ocean Plan*

●作者地址:胡德坤,武汉大学中国边界与海洋研究院,国家领土主权与海洋权益协同创新中心;湖北 武汉 430072。

Email: dkhu@whu.edu.cn。

江月,武汉大学中国边界与海洋研究院,国家领土主权与海洋权益协同创新中心;湖北 武汉 430072。

Email: jiangyue@whu.edu.cn。

●基金项目:国家社会科学基金后期资助项目(14FGJ006)

●责任编辑:桂莉

