

从“9.7钓鱼岛事件”看日本国家海洋战略及对华取向

吕耀东 张勇

2010年9月7日上午,日本海上保安厅巡逻船在钓鱼岛附近海域与一艘中国拖网渔船发生碰撞,随后,日方巡逻船对中方渔船实施拦截,并非法扣留我渔船及渔民。

“9.7钓鱼岛事件”不是偶然的。近年来,日本在涉及主权争议的岛屿、领海及海洋划界等问题与邻国存在分歧问题上的一些非建设性提法和做法,是为日本国内的立法制造舆论基础,日本欲以立法形式实现“海洋国家战略”的努力正一步步接近目标。特别是,在中日钓鱼岛领土主权及东海海洋权益、日韩岛屿主权纠纷等问题上,日本国内的“海洋国家论”大行其道,日本决策层也进一步加快了通过立法推行其“海洋国家战略”的进程。

首先,成立维护海洋权益的相关机构。2004年6月中旬,日本自民党政务调查会推出了《保护海洋权益九项提案》报告书。该报告书强调,“保护海洋权益是政府和执政党的巨大使命”。为确保日本在东海及太平洋的海洋权益,7月27日,自民党海洋权益相关工作小组确定了一项方针,要求政府设立一个由首相亲自领导的“海洋权益相关阁僚会议”。其责任之一就是制定综合性海洋权益保护措施,尽早在东海所谓“中间线”的日方一侧展开海洋资源调查,并指导民间企业在该海域开采天然气等资源。由于日本采取所谓“以升级对升级”的行动,使“东海问题”进一步复杂化。

其次,提出保护海洋权益的相关报告及措施。2005年11月,日本海洋政策研究财团支持下的海洋及沿岸委员将一份名为《面向21世纪海洋政策提案》的政策建议报告提交给日本内阁府,建议书突出强调要明确“海洋的可持续开发利用、海洋国际秩序先导和国际协调、海洋综合管理”等理念,以海洋立国为目标,提出“海洋立国”的要务是尽快制定《海洋基本法》,完善海洋相关行政机构。¹设置由总理大臣主持的海洋内阁会议,增设一名直接对内阁总理大臣负责的海洋大臣等。该建议书在日本决策层产生强烈反响。

第三,自民党提出新设“海洋政策大臣”及保护海洋权益的相关法律草案。2005年年底,日本自民党“海洋权益特别委员会”拟定了一份《有关海洋建筑物的安全水域的法律草案》。该法案不仅是针对中国东海油气田开发问题,更为重要的是,拟定该法案的目的在于为日本在其所谓“专属经济水域”内的试开采做立法准备。2006年4月,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”,以制定日本《海洋基本法》为目标。同时,以石破茂等人为主席的“海洋基本法研究会”,动员日本各界力量,起草《海洋基本法案》,借防卫厅升格的“东风”,为了强化“维护海洋权益”的力度,2006年底,自民党海洋政策特别委员会决定新设“海洋政策大臣”一职,拟定强化海洋政策的《海洋基本法案》,并力争在2007年初召开的通常国会上成立生效。这意味着日本决策层已经为其“海洋国家战略”加紧营造法理依据。

2007年2月4日,中国一艘在主权范围之内的钓鱼岛附近海域进行正常海洋科考的船只,成了日本各大媒体竞相炒作的“道具”。据日本媒体报道,当天日本外务省向中国外交部有关部门提出照会,称“中国海洋调查船的活动范围是日本的专属经济区”,中方若要航行应事先通报。这种对中方的指责是站不住脚的。但需要警惕的是,日本在有主权争议的岛屿、领海及边界问题方面大动手脚的目的,与日本确立“海洋国家战略”不无关系。2月6日,日本首相安倍也首度出面声称“钓鱼岛是日本的领土,这个立场在任何情况下都不会改变。”为了实现从“岛国到海洋国家”的战略构想,日本不断加强对周边海域的海洋调查和

¹ [日]日本海洋政策研究财团:《海洋与日本:面向21世纪海洋政策提案》,东京:日本财团,2006年,第7页。

军事控制力度,甚至将一般的海洋权益问题逐步演化为领土问题。按日本海上保安厅所公布的调查大陆架的区域图,自古以来就是中国固有领土的钓鱼列岛就被划入日本的“专属经济水域”之内。同时,日本自卫队加强“西南岛屿”军事力量的实际工作也已经先行展开。一是加强日本西南方向军事力量的准备提前完成;二是日本已经为“西南岛屿有事”制定了一套对策方针,声称准备打击对西南岛屿的“侵犯”。另外,日本还想方设法依托“日美安全磋商委员会”,突破“周边事态”的模糊状态,介入台海。

2007年4月3日,日本执政党自民党向国会提出《海洋基本法案》得到日本众议院的讨论通过,20日,日本参议院全体会议以多数赞成通过了《海洋基本法》。同月27日,《海洋基本法》正式公布并于三个月后正式生效。该法表明,未来将任命海洋政策大臣、成立以首相为议长的综合海洋政策会议,还将讨论拟定海洋基本计划,如订定专属经济海域的开发、日本海域的安全保障等事宜。但是,该法宣扬的环境保护、进行永续的开发或利用、与国际协调等立法理念,似乎与日本近年来有悖于《联合国海洋法公约》的“维护海洋权益”的政策和行为大相径庭。

第四,制定强化能源、渔业资源开发、加强监管专属经济水域等海洋政策。2007年7月20日,日本政府设立了由安倍首相担任总部长的“综合海洋政策总部”。该总部旨在强化能源和渔业资源开发等海洋政策。当天,以能源及渔业资源开发等加强海洋政策为目标的《海洋基本法》也开始生效实施。担任副总部长兼海洋政策担当大臣的国土交通大臣冬柴铁三表示,“从开发资源、保护环境到孤岛对策,海洋政策涉及许多方面。今后政府各部门要团结一心努力工作”。²该事务局的成员分别来自国土交通省、经济产业省等8个中央省厅,并将制定推进长期性政策的“海洋基本计划”作为主要任务。11月9日,日本政府的综合海洋政策总部9日召开会议讨论海洋基本计划。日本首相福田康夫亲任综合海洋政策总部的总部长并致辞,海洋政策担当大臣冬柴铁三等全体内阁成员出席。会议达成共识,将根据有识之士会议的意见,围绕推进海洋调查、保护海洋环境及保卫孤岛等主题制定海洋基本计划。今后还将由相关内阁成员组成“审议小组”就计划中的各项具体措施进行审议。³

2008年2月5日,日本政府根据《海洋基本法》制定了“海洋基本计划案”。该计划案表示日本自2008年度起5年内进行海洋资源开发的指导方针。该案举出被视作未来能源的甲烷水合物、含有稀有金属的海底矿床等为例,计划在专属经济区(EEZ)的海底进行勘探和开发这些资源,约10年后实现商业化。关于海底热水矿床,计划在2012年度前于冲绳等海域进行有关资源蕴藏量和对环境影响的调查,同时研究从中提取金属的技术。为切实推进这一方案,日本政府制定了“海洋能源·矿产资源开发计划”,规定政府和企业海洋资源开发中的职责。同时,针对“外国船只在日本的专属经济水域内进行海流、海底科学调查及能源、资源勘测等活动”,日本需要制定相关法律规定为主题,2月8日,日本综合海洋政策总部召开法制小组的首次会议,由海洋政策担当大臣兼国土交通大臣的冬柴铁三等内阁成员组成的该小组在会上决定,将讨论相关法律制定的课题,加强对他国在日本的专属经济水域(EEZ)内进行科学调查及资源勘测时的监管。就“被怀疑未经许可进行资源勘测的情况时有发生,有关方面呼吁制定法律规范手续”等突出问题,该小组日后还将探讨制定措施,加强对可疑船只及公海海盗的取缔力度等。⁴3月18日,日本政府经内阁会议批准了《海洋基本计划》,该计划将成为2008年度起的5年间日本海洋政策的指针。《海洋基本计划》根据2007年开始施行的《海洋基本法》制定完成,其目的是以政府综合海洋政策总部为中心,统筹推进曾横跨多个部门的海洋政策。

第五,以维护专属经济海域(EEZ)为由,违反《联合国海洋法公约》精神,企图攫

² 日本共同社 2007 年 7 月 20 日电。

³ 日本共同社 2007 年 11 月 9 日电。

⁴ 日本共同社 2008 年 2 月 8 日电。

取周边海洋主权权益。为了维护日本所谓专属经济海域（EEZ）等的有效管辖，2009年12月初日本政府召开综合海洋政策会议磋商“离岛”保全与管理方针。作为综合海洋政策总部总部长的鸠山首相强调指出：“日本的专属经济水域排名世界第六，如果进行开发将成为海洋资源大国。将依照基本方针推进包括完善法律在内的相关事宜。”会议决定根据内阁在2008年年3月通过的“海洋基本计划”制定基本方针。并指出：由于海岸线侵蚀和全球变暖导致海面上升，位于日本最南端的冲之鸟岛（即冲鸟礁）可能会被海水淹没，基本方针将以类似岛屿为对象制定保护管理体制及具体措施。此外，方针中还包括完善海洋资源开发基地、保护拥有大量珍稀动植物的离岛的生态环境措施等。⁵但日本置《联合国海洋法公约》关于“岩礁不能划定专属经济水域”的相关条款于不顾，将关于不宜人类生活的岩礁——冲鸟礁为“基点”攫取为“专属经济区”的非法行为，严重损害了国际社会的整体利益，受到中国及国际社会的严正批评。

2010年2月9日，日本内阁会议上通过了旨在保护及促进利用专属经济区（EEZ）的新法案。该法案规定，为保护日本的专属经济区（EEZ），由日本中央政府指定作为基点的“特定离岛”，直接负责建设和管理港湾设施。⁶4月25日，日本政府的综合海洋政策总部的“海底资源能源确保战略”出台。该战略表明日本将在所谓“日中中间线”至琉球群岛的东海海域、伊豆半岛至小笠原群岛的太平洋海域内正式开始调查含有众多稀有金属的“海底热水矿床”，并力争以2020年为目标实现稀有金属的产业化。此举是为了打开日本通往“海洋资源大国”的道路。确保海底资源能源被日本定位为“瞄准20年后的海洋国家成长战略”的内容之一。⁷

2010年9月7日上午，日本海上保安厅巡逻船在钓鱼岛附近海域冲撞一艘中国拖网渔船。据日本共同社报道，日本海上保安厅7日夜间决定，拟以涉嫌妨碍执行公务为由，逮捕中国渔船船长，同时还以涉嫌违反《渔业法》（逃避登船检查）为由展开调查。日本政府高官7日晚间表示，将把中方船长“带到最近的检察机关或是警察机构，按照日本的程序加以处理”。针对上述事件，中国外交部副部长宋涛7日奉命约见日本驻华大使丹羽宇一郎，提出严正交涉，要求日方停止非法拦截行动。当日举行的中国外交部例行记者会上，外交部发言人姜瑜强调，钓鱼岛及其附属岛屿自古就是中国领土，中方要求日本巡逻船不得在钓鱼岛附近海域进行所谓“执法”活动，更不得采取任何危及中国渔船和人员安全的行为。姜瑜表示，中方将密切关注事态发展，保留做出进一步行动的权利。⁸外交部发言人姜瑜9日表示，钓鱼岛及其附属岛屿是中国固有领土。日方对在该岛海域作业的中国渔船适用日本国内法是荒唐、非法和无效的，中方决不接受。⁹

可以预见，日本近年来出台的《海洋基本法》及相关法律作为日本国家海洋政策的根本大法，既有整合日本海洋资源管理部门和机构，提高政府部门效能的作用，但也有助长日本以“保护海洋权益”为由，进一步攫取海洋资源及主权权益的力度。从而可能再次引发日本与周边国家在能源、领土及海洋主权权益方面的纠纷和摩擦，并波及和影响未来东北亚的安全环境。

⁵ 日本共同社 2009 年 12 月 1 日电。

⁶ 日本的所谓“特定离岛”包括以下三点：（1）地理位置远离本土；（2）作为维护天然资源等海洋权益的活动据点相当重要；（3）不存在地方政府管理的港湾设备。该法案以日本最南端的隶属东京都的冲之鸟岛（即冲鸟礁）和最东端的南鸟岛为所谓“特定离岛”设置专属经济区（EEZ）的基点。参见日本共同社 2010 年 2 月 9 日电。

⁷ 日本共同社 2010 年 4 月 25 日电。

⁸ 中国新闻网 2010 年 9 月 7 日。

⁹ 新华网北京 2010 年 9 月 9 日电。