

日本反恐的深层目的及其面临的挑战

庞中鹏

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘 要:近年来,海外日本人被极端恐怖组织绑架并被杀害的案件频频发生,海外日本人与投资海外的日本企业面临着严峻的安全考验。为此,日本政府不得不认真应对恐怖主义的袭扰,加大了国际反恐合作的力度。目前,日本侧重于从多边地区与双边地区等层面来开展国际反恐合作。日本大力开展国际反恐合作,有其深层目的,主要包括为国内修改宪法、进而顺利派兵海外寻找合法理由,乘机扩大日本的海洋地缘政治影响力;确保日本的能源安全;为顺利举办 2020 东京奥运会提供安全保障等。日本开展的国际反恐合作,由于“傍美”严重,不可避免地有其局限性。日本没有自己单独的反恐战略,今后会面临着愈发严峻的问题与挑战。

关键词:恐怖主义;“伊斯兰国”组织;中东地区;国际反恐合作;集体自卫权

中图分类号:D83/87

文献标识码:A

文章编号:1004-2458-(2019)05-0035-12

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtj.2019.05.005

2019 年 4 月 21 日,在斯里兰卡首都科伦坡多处场所发生的一连串恐怖爆炸袭击事件中,已确认有 1 名日本人在该连环爆炸恐怖袭击中死亡,4 人受伤。日本首相安倍晋三称,他对发生这样的事情感到非常悲痛,也感到极为愤怒;向不幸罹难的死者及家属表示哀悼与慰问;对恐怖袭击事件表示强烈谴责,日本未来会跟斯里兰卡及国际社会共同携手,坚决打击恐怖袭击事件。

近年来,全球极端恐怖主义日益猖獗,海外日本人被极端恐怖组织绑架、杀害的案件频频发生。在这些恐怖袭击事件中,除了少部分发生在北非、南亚与东南亚地区之外,大部分发生在中东地区。在恐怖袭击事件中,伤亡的日本人中,有的是外交官、有的是独立记者、有的是企业务工人员、有的是普通游客等。恐怖袭击事件发生时间段的频密不

一、伤亡不一。2003—2005 年较为频密,特别是 2005 年一年就发生了两起;2005 年以后直到 2013 年,长达 8 年的时间里没有发生海外日本人遇袭的伤亡事件;但 2013 年以后,海外日本人遇袭事件就较为频密,从 2013 年开始,直至 2019 年,海外日本人遇袭伤亡数字不断增大,特别是 2013 年阿尔及利亚遇袭事件与 2016 年孟加拉国遇袭事件中,有 17 名日本人遇害;而且,2015 年与 2016 年连续两年发生海外日本人遇袭事件。

面对血淋淋的恐袭事件,日本该如何面对?如何保障海外日本人的的人身安全?如何使投资海外的日本企业不受到恐怖组织的侵扰?日本如何做才能不再发生海外日本人遇害的悲剧……一系列严峻课题摆在了日本政府面前。随着 2020 年东京奥运会的渐渐临近,安倍内阁调整了防卫政策,日本自

收稿日期:2019-07-27

基金项目:中国社会科学院日本研究所创新工程重大项目“日本外交战略与中日关系”(20180110)

作者简介:庞中鹏(1976—),男,山西大同人,法学博士,政治学博士后,副研究员,主要从事日本外交、日本能源安全与外交以及中日关系等的研究。

自卫队可以正式实施行使集体自卫权,今后,自卫队可以以配合美军行使集体自卫权的名义走出国门,甚至可能参与到美军在全球的军事行动中去。在极端恐怖组织眼里,日本是美国的“帮凶”,那么,日本也就成为了极端恐怖分子眼里的“敌人”。故此,日本国内、在海外的日本人以及在海外投资的日本企业将来都有可能成为极端恐怖主义袭击的目标,未来几年,认真应对恐怖主义的袭扰,加强国际反恐合作,应是日本外交的重要任务。

一、日本国际反恐合作具体情况

日本认为,无论以何种理由存在的恐怖主义都是不正当的,都必须予以坚决的谴责与打击。为此,日本提出了有关反恐的“三根外交支柱”:一是强化反恐对策,包括为中东与非洲等地打击恐怖主义而提供支援、在联合国安理会决议等国际法框架下实施反恐对策、通过多边框架实施反恐、强化对海外日本人的保护等;二是加强对中东地区的外交,包括加强高层政要往来、与各阶层的人士交往、在反恐信息情报领域的合作、为了社会稳定而加强经济援助等;三是为避免极端主义的滋生而进行必要的援助,包括年轻人失业救助、消除贫富差距、教育支援、扩大人文交流、加强与东盟的合作等。^①

日本目前主要从多边与双边两个层面来开展国际反恐合作。

(一) 多边合作

近年来,日本主要与联合国、西方七国集团(G7)、亚太经合组织(APEC)、东盟以及东盟地区论坛(ARF)等国际组织进行国际多边反恐合作。

1. 与联合国

早在2001年“9·11”事件发生后的第二天即9月12日,联合国安理会即通过了谴责恐怖主义的第1368号决议。9月28日,又通过了设立联合国反恐对策委员会的安理会第1373号决议,日本

立即为落实第1373号决议而着手准备。

2011年9月22日,全球反恐论坛(GCTF)在纽约启动,包括日本在内的29个国家以及联合国、欧盟代表与会。全球反恐论坛下设一个战略协调委员会,5个以主题和区域区分的专家工作组以及一个小型执委会,执委会开始几年将由美国主持。全球反恐论坛将作为推进履行联合国全球反恐战略的一项机制。

2015年2月12日,联合国安理会在俄罗斯的倡议下,包括日本在内的55个国家共同提案,通过了有关防止“伊斯兰国”组织从贩卖石油与文物等渠道获取资金的第2199号决议。2015年12月17日,由美国、俄罗斯与日本等约50个国家共同提案,联合国安理会一致通过了针对冻结“伊斯兰国”组织资金来源的第2253号决议。2016年10月14日,包括日本在内的72个国家,发表了关于“发挥联合国全球领导力以防止暴力极端主义的原则”的共同声明。

2. 与七国集团

2008年7月7~9日在日本北海道举行的八国集团峰会(G8)(1997年俄罗斯加入后G7变成G8,但2014年由于克里米亚问题,俄罗斯被暂停成员国资格,G8又恢复成为G7)上,通过了有关加强与联合国合作、多举措应对国际恐怖主义、切断恐怖主义资金来源、在阿富汗与巴基斯坦边境加强反恐应对举措等的《反恐对策的G8首脑声明》以及《国际反恐专家向G8首脑提交的报告书》两项重要文件。2016年5月26~27日,七国集团峰会在日本伊势志摩地区举行。会议指出,对于反恐应对措施,从短期角度来看,可以加强边境管理对策,但从长期视角来看,为了遏止暴力极端主义继续蔓延的势头,从尊重思想、文化和信仰存在不同的客观现实来看,应致力于促进宽容和包容性的对话;七国集团在反恐方面应发挥主导作用,各国应相互合作,发挥合力作用^[2]。

^① 目前的全球反恐论坛成员包括29个国家和欧盟,囊括全球不同地区的主要反恐国家,包括:阿尔及利亚、澳大利亚、加拿大、中国、哥伦比亚、丹麦、埃及、法国、德国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、卡塔尔、约旦、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日利亚、巴基斯坦、俄罗斯、沙特、南非、西班牙、瑞士、土耳其、阿联酋、英国、美国。

3. 与亚太经合组织

2002年10月26~27日,在墨西哥洛斯卡沃斯举行了第10次亚太经合组织峰会,出席此次峰会的小泉纯一郎首相就日本如何应对恐怖主义做了说明。2003年亚太经合组织调整了反恐对策内容,设立了实施反恐对策的“反恐任务小组”,由印尼担任主席国。日本担任副主席国。在当年10月20~21日于曼谷举行的亚太经合组织峰会上,就如何应对反恐等安保领域的课题、亚太经合组织应采取的措施等达成了协议。2004年11月20~21日在智利首都圣地亚哥举行的第12次亚太经合组织峰会上,关于反恐具体应对举措,日本有关“尽快引入机读旅行证件”的提案获得了各国的赞同。2005年11月18~19日在韩国釜山举行的第13次亚太经合组织峰会上,日本提议就有关丢失或被盗旅行证件的信息提供给国际刑警组织,以此作为亚太经合组织成员反恐对策的一项承诺。2010年11月13~14日在日本横滨举行的第18次亚太经合组织峰会上,与会成员一致认为,应保护地区经济体系免受恐怖分子的攻击、合作阻止恐怖分子获得资金、让自由贸易运行顺利并保障网络安全。

4. 与东盟和东盟地区论坛

东盟是日本积极实施国际反恐合作的重点地区,早在2004年11月的日本东盟峰会上,就通过了《日本东盟联合打击国际恐怖主义的共同宣言》。在2005年12月的日本东盟峰会上,日本与东盟全体成员国就反恐对策交换了意见,翌年即2006年6月28日~29日,在日本举办了第1次“日本与东盟反恐对策对话会议”,这次会议提议牵头国确定优先合作领域,且今后每年举行对话会议,双方在这次会议上就在该对话框架内日本与东盟之间继续加强反恐合作达成了一致。2007年9月10~11日在马来西亚首都吉隆坡举行了第2次“日本东盟反恐对策对话会议”,双方就反恐具体合作领域达成了协议^①。

东盟地区论坛(ARF)是亚太地区规模最大、影响最广的多边政治和安全对话与合作渠道。自2001年开始,每年都围绕着特定的议题举行会议,如“关于反恐对策以及跨国犯罪的东盟地区论坛会议期间会议”等,集中讨论反恐对策。日本积极参与了在东盟地区论坛框架下进行的反恐对策合作。2005年12月,在日本东京,日本和印尼担任共同主席国,举办了“关于构建海上安保能力的东盟地区论坛工作会议”,在此次会议上,与会成员热烈地讨论了东盟地区论坛参加国有关为确保海上安全保障而采取的各项措施以及今后如何进一步推进等课题^[3]。2006年7月举行的第13次东盟地区论坛部长级会议上,日本支持通过了《合作打击恐怖分子攻击网络以及滥用网络空间的东盟地区论坛声明》、《关于促进以人为中心反恐对策的东盟地区论坛声明》等两个文件。2007年5月在新加坡举办了由日本与新加坡担任共同主席国的“第四次反恐对策与跨国犯罪的东盟地区论坛会议期间之会晤”。在2008年7月的第15次东盟地区论坛上,会议同意设立“关于海上安全保障的会议期间之会晤”,日本于2010年3月举行了“关于海上安全保障的会议期间之会晤”第二次会晤,该会议回顾了东盟地区论坛过去有关海上安全保障的讨论情况,并就今后应采取的措施进行了讨论。

2011年5月,由日本与马来西亚担任共同主席国的“第九次反恐对策以及跨国犯罪的东盟地区论坛会议期间之会晤”在马来西亚举行。日本与马来西亚一起出任共同主席国家。以“过激主义对策”为主题,于2013年2月举行了“过激主义对策工作小组”会议。2015年8月第22次东盟地区论坛部长级会议通过了“有关恐怖主义与跨国犯罪的东盟地区论坛工作计划(2015年—2017年)”,同年3月,在马来西亚,由日本与马来西亚担任共同主席国,举行了“过激主义对策工作小组”会议。

^① 2008年10月,在老挝举行了第3次会议,2009年8月在越南举行了第4次会议,2010年6月在印尼举行了第5次会议,2011年2月在柬埔寨举行了第6次会议,2012年7月在菲律宾举行了第7次会议,2013年5月在泰国举行了第8次会议,2014年5月在新加坡举行了第9次会议。

表 1 近年来日本国际多边反恐合作情况一览表

年月	多边场合	主要内容
2002. 10	墨西哥 APEC 会议	小泉纯一郎首相就日本如何应对恐怖主义而做了说明
2003. 10	泰国 APEC 会议	设立了实施反恐对策的“反恐任务小组”，日本担任副主席国，就如何应对反恐等课题、亚太经合组织应采取措施等达成了协议
2004. 11	智利 APEC 会议	关于反恐具体应对举措，日本有关“尽快引入机读旅行证件”的提案获得了各国的赞同
2004. 11	日本东盟峰会	通过了《日本东盟联合打击国际恐怖主义的共同宣言》
2005. 11	韩国 APEC 会议	日本提议就有关丢失或被盗旅行证件的信息提供给国际刑警组织，以此作为亚太经合组织成员反恐对策的一项承诺
2005. 12	东盟地区论坛	日本和印尼担任共同主席国，在日本东京举办了“关于构建海上安保能力的东盟地区论坛工作会议”，会议讨论了东盟地区论坛参加国为确保海上安全保障而采取各项措施以及今后如何进一步推进等课题
2006. 06	日本东盟反恐对策对话会议	双方在这次会议上就在该对话框架内日本东盟之间继续加强反恐合作达成了一致
2006. 07	东盟地区论坛	日本支持通过《合作打击恐怖分子攻击网络以及滥用网络空间的东盟地区论坛声明》、《关于促进以人为中心反恐对策的东盟地区论坛声明》等两个文件
2007. 09	第二次“日本东盟反恐对策对话会议”	双方就反恐具体合作领域达成了协议
2008. 07	日本北海道 G8 峰会	通过了《反恐对策 G8 首脑声明》与《国际反恐专家向 G8 首脑提交的报告书》两个文件
2010. 11	日本横滨 APEC 会议	与会成员一致认为应保护地区经济体系免受恐怖分子的攻击、合作阻止恐怖分子获得资金、让自由贸易运行顺利并保障网络安全
2015. 02	联合国安理会	在俄罗斯的倡议下，包括日本在内的 55 个国家共同提案，通过了有关防止“伊斯兰国”组织从贩卖石油与文物等渠道获取资金的第 2199 号决议
2015. 12	联合国安理会	由美国、俄罗斯与日本等约 50 个国家共同提案，通过了针对冻结“伊斯兰国”组织资金来源的第 2253 号决议
2016. 05	日本伊势志摩 G7 峰会	对于反恐应对措施，从短期角度来看，可以加强边境管理对策，但从长期视角来看，为了遏止暴力极端主义继续蔓延的势头，从尊重思想、文化和信仰存在不同的客观现实来看，应致力于促进宽容和包容性的对话；七国集团在反恐方面应发挥主导作用，各国应相互合作，发挥合力作用。
2016. 10	联合国	包括日本在内的 72 个国家，发表了关于“发挥联合国全球领导力以防止暴力极端主义的原则”的共同声明。
2017. 03	联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC，总部位于维也纳）	日本决定向联合国毒品和犯罪问题办公室的反恐工作等提供总额约 2 280 万美元资金，这一金额创下日本对该机构单次出资的新高。

资料来源：笔者根据日本外务省资料重新整理而成

（二）双边合作

2002 年 3 月，日本专门设立了国际反恐对策担当大使这一新的职位。近年来，日本外务省都以

“国际反恐对策担当大使”这一名义与身份，派人与有关国家就反恐合作等举行商谈。

2010 年 6 月，日本与韩国在首尔举行了反恐

对策合作会议。2011 年 1 月，中日外交部门有关负责人举行了中日首次反恐磋商，双方就国际和地区反恐形势、各自反恐政策和举措及共同关心的问题交换了意见。2011 年 2 月，日本与土耳其在东京举行了反恐对策合作会议。2012 年 9 月，日本与俄罗斯在东京举行了反恐对策合作会议。2012 年 11 月，日本与印度在东京举行了反恐对策合作会议。2013 年 2 月，日本与美国在东京举行了反恐对策合作会议，就北非与撒哈拉地区反恐形势交换了意见。2013 年 6 月，日本与阿尔及利亚在阿尔及尔举行了反恐对策对话会议，就撒哈拉与北非地区反恐形势、确保在阿尔及利亚日系企业与旅居当地日本人士的安全以及加强双方反恐合作等交换了意见。2014 年 4 月，日本与英国在伦敦举行了

反恐对策合作会议。2015 年 10 月，日本与英国在东京再次举行了反恐对策合作会议，就全球与地区反恐形势、在联合国与 G7 等多边场合加深反恐合作等进行了商谈。2016 年 4 月，日本与突尼斯在首都举行了反恐治安对策对话会议，双方就地区反恐形势、保护在突尼斯日本人士等问题交换了意见。2016 年 6 月，日本与俄罗斯在莫斯科举行了反恐对策合作会议，就地区反恐形势与国际反恐合作交换了意见。2016 年 7 月，日本与韩国在首尔举行反恐对策合作会议。2016 年 11 月，日本与比利时在布鲁塞尔举行了反恐对策合作会议，就最近的国际与地区反恐形势以及国际反恐合作等交换了意见。2018 年 1 月，在伦敦举行了第 3 次日英反恐对策合作会议。

表 2 近年来日本与一些国家反恐合作情况一览表

年份	日期	举办会议（地点）
2010	6 月 8 日	日欧反恐会议（布鲁塞尔）
	6 月 30 日	日韩反恐会议（首尔）
	12 月 6 日・7 日	日美澳反恐会议（墨尔本）
2011	1 月 6 日	中日反恐会议（北京）
	2 月 16 日	日本土耳其反恐会议（东京）
	3 月 17 日・18 日	中日韩反恐会议（韩国济州岛）
2012	2 月 8 日	日美澳反恐会议（夏威夷）
	9 月 11 日	日俄反恐对策会议（东京）
	11 月 6 日	日印反恐会议（东京）
2013	2 月 27・28 日	日美反恐会议（东京）
	6 月 11 日	日本阿尔及利亚治安反恐对策对话（阿尔及尔）
	9 月 12 日	日俄反恐对策会议（莫斯科）
2014	2 月 10・11 日	日美澳反恐会议（阿德莱德）
	4 月 7 日	日英反恐会议（伦敦）
2015	4 月 23 日	日美澳反恐会议（华盛顿）
	5 月 15 日	中日韩反恐对策会议（北京）
	5 月 21 日	日俄反恐对策会议（东京）
	10 月 13 日	日英反恐对策会议（东京）
	11 月 18 日	日印反恐对策会议（新德里）
2016	4 月 18 日	日本突尼斯治安反恐对策对话（突尼斯）
	6 月 23 日	日俄反恐对策会议（莫斯科）
	7 月 15 日	日韩反恐对策会议（首尔）
	11 月 15 日	中日韩反恐对策会议（首尔）
	11 月 23 日	日本比利时反恐对策会议（布鲁塞尔）

资料来源：笔者根据日本外务省资料整理而成

二、日本反恐的深层目的

近年来,国际恐怖袭击事件频发,日本也不能置身事外、也深受其害。为了规避恐袭事件、维护海外日本人的安全,日本出台了一系列反恐措施,意在防患于未然,尽量减少或避免海外日本人、日本企业在海外的利益在恐怖袭击事件中受损。不过,日本加强反恐举措,除了显而易见的目的外,还有其他更深层次的考虑。

第一,以深化反恐为名,为国内修改宪法、进而顺利派兵海外寻找合法理由。

长期以来,日本自卫队派兵海外,是否参与海外军事行动,一直是日本防卫政策中一项异常敏感的内容。之所以说敏感,那是因为日本和平宪法的束缚,也正是由于和平宪法的存在,使得日本自卫队出兵海外、参与军事行动的计划受到了很大的牵制。2016年3月29日之后,日本可以正式实施行使集体自卫权,但是堂而皇之地让自卫队走出国门,名正言顺地在海外参与各种军事行动,仍旧会遭到日本国内舆论以及整个国际社会的“严厉审视”。为此,安倍政府对正式实施行使集体自卫权后的自卫队海外军事行动仍旧抱有很深的顾虑。但是,既然能够正式实施行使集体自卫权,那么就借助各种渠道让自卫队走向海外,否则,实施集体自卫权就变得没有任何“实质意义”。如何能为自卫队顺利参与海外军事行动找到充足、合法且让人信服的理由,就成为安倍内阁一道须解但又是难解的棘手课题。

2015年日本人质后藤健二遇害后,日本首相安倍晋三就公开表示,想就一个框架协议展开讨论,使得海外日本公民遇险时,自卫队能出动救援;安倍还特别强调,能够打击恐怖主义的唯一办法就是通过与国际社会合作,并促进相关机制形成,进而以此保护日本人民的安全;他也借此重申,日本将作为国际社会的一员,坚定地履行其在打击恐怖主义中的任务;安倍强调指出,“如果我们不能一起行动,而是惧怕恐怖分子,结果只能是如同卑鄙的恐怖分子所想的一样”^[4]。

安倍之言暴露了安倍的真实想法,即借“反恐”之名,行出兵海外之实,完全突破和平宪法的束缚,并为修改和平宪法营造氛围与制造口实,最终在没有任何阻拦的情况下,顺利让自卫队走出国门,甚而能够自由参与各项军事行动。国际恐怖主义日益猖獗和日本人质时常遇害,为安倍内阁引导国内舆论和民意支持修宪、宣扬“自卫队可以派到地球任意一个角落”的必要性,提供了新的契机和动力;利用日本人质遇害进而转变日本防卫政策走向,让自卫队以“解救人质”之名,主动介入海外军事冲突,改变日本外交“冲击——反应”的被动应对模式^[5]。

第二,通过加强反恐,可以乘机扩大日本的海洋地缘政治影响力,同时,亦可以保障日本海上能源运输咽喉要道——马六甲海峡的航运安全。

根据2009年通过的《反海盗应对法》,日本海上自卫队轮流派遣2艘护卫舰及2架P3C巡逻机执行海上反恐任务。护卫舰负责在商船队伍前后护航,巡逻机则在上空警戒监视。为了避免国际社会和舆论的担忧与指责,日本以应对索马里海域与亚丁湾地区频发的海盗问题、保护日本往来于西亚非洲到日本本土的各类船只免遭海盗等恐怖分子袭扰为由,2009年向吉布提政府提出租借毗邻吉布提国际机场的一片土地以建设日本自卫队海外活动据点。2011年7月,日本在吉布提设立了首个海外军事基地,该基地占地180亩,建设费用达47亿日元,建起了能够停放3架P-3C侦察机的停机坪以及能容纳一架侦察机的机库等基础设施。吉布提位于非洲东北角,扼守红海与亚丁湾,地缘战略位置非常重要,日本着手在吉布提建立军事基地,其真实用意并不在于日本对外宣称的“是为了预防与打击海盗的侵扰”,其主要目的,乃在于看重吉布提得天独厚的海洋地缘政治影响力。如果能在吉布提建成永久军事基地,未来将为日本自卫队走出国门、在海外遂行军事行动提供可靠的后方供给基地,成为日本军事影响力伸向非洲、印度洋乃至欧洲与大西洋提供坚实的“平台”与“跳板”。

2016年8月,日本防卫大臣稻田朋美访问了

吉布提，对以吉布提为据点在亚丁湾开展打击海盗活动的自卫队部队进行了激励训话。稻田在训话中称，“海上交通安全形势依然不容乐观，今后也必须切实打击海盗活动”，表示今后将继续派遣自卫队。训话后稻田向随行记者表示，“自卫队发挥着非常重要的作用，今后也将探讨如何进一步加以利用”，表示考虑强化自卫队功能^[6]。另外，日本还将向吉布提租赁更多土地以扩建军事基地，日本计划在扩建后的基地部署 C-130 “大力神”运输机和“大毒蛇”装甲车，并增加驻兵；日本将以“遇到自然灾害时，需要用飞机帮助日本公民从周边地区撤离为由，证明增派人员和飞机的合理性”^[7]。

近年来，日本以加强应对马六甲海峡海盗为由，不断深化与马六甲海峡沿岸国家的关系，其意在扩展与维护重要海上通道上的地缘政治影响力的深层目的不言自明。

东盟是日本反恐外交积极开展的重要对象，那是因为东盟所处的东南亚地区占有非常重要的地缘战略地位。该地区是太平洋与印度洋两洋交汇之地，该地区拥有世界航运要冲——马六甲海峡，同时该地区也是国际恐怖主义重点活动的地区之一，特别是马六甲海域，有其客观存在且独特的地理环境：马六甲海峡宽度最窄处只有 5.4 公里，一般水深 25 m~27 m；该海峡处于马来西亚、印尼、新加坡三国交界处；过往船只繁忙。这些特点给海盗提供了天然生存条件：海峡狭窄又不深，且过往船只太多，船只只能减速航行，致使一些海盗可以轻易跳上往来船只，甚或逼停与拦截过往船只；处于“三国交界”，反而易形成“三不管地带”，遇到海盗事件，沿岸三国可能会相互推诿、相互扯皮，致使海盗有机可乘。对于日本来说，马六甲海峡是日本往来于西亚、非洲与欧洲地区海上能源运输和海外贸易各类船只的必经航道，如果该航道被海盗等极端分子控制，或者日本的各类船只（特别包括油轮）遭遇海盗劫掠乃至劫持，将会影响到日本的经济安全，尤其是关系到日本的能源运输安全。

日本海上保安厅从 2017 年度起，正式致力于帮助东南亚国家提升海上安全机构的能力，组建专

门负责援助东南亚国家及人才交流的新组织，扩大在日本国内进行实务培训对象国的范围，并通过举办国际研讨会等，加强与东南亚国家的关系。这个新设立的组织由新设职位“海上保安国际合作推进官”等 7 人组成，于 2017 年 4 月正式成立。日本海上保安厅除了从 2004 年开始为合作应对犯罪及灾害与中韩与东盟等国定期召开会议外，还与东南亚各国互派职员进行实务培训，并实施应对海盗的联合训练。鉴于东南亚经常遭受台风及海啸等自然灾害，再加上东南亚地区毗邻海盗出没的马六甲海峡，提高应对自然灾害及打击海盗等海上安保能力就成为其重要课题。

第三，反恐可以为日本确保能源安全作出贡献。

鉴于国际恐怖组织一般分布在中东地区，而中东地区又是日本能源安全必须依赖的重要地区，日本积极参与国际反恐斗争，一方面固然是为海外日本人的安全着想，但另一方面，是为了确保日本的能源安全。

石油对“伊斯兰国”组织及其所谓的“伊斯兰哈里发大帝国”非常重要。石油对“伊斯兰国”组织是非常重要的资源，他们需要用卖石油的钱来购买战斗机，并为其统治的叙利亚东部部落提供社会福利^[8]。在极端组织“伊斯兰国”近年来突然发迹和大肆扩张的背后，石油一直发挥着不可或缺的作用。凭借在叙利亚和伊拉克抢占的多个油田，“伊斯兰国”不仅获得数以亿计的黑金收入，成为所谓“最有钱的恐怖组织”，而且还把手中的石油资源作为重要战略筹码，与敌人交易和加强对占领地区的控制^[9]。“伊斯兰国”组织在所控制地区每开采 3.4 万至 4 万桶石油，每桶售价 20~40 美元，每天平均获利 150 万美元。美国财政部最近也根据情报推算，“伊斯兰国”每年仅通过走私石油就获利 5 亿美元^[10]。“伊斯兰国”组织占领了伊拉克石油丰富的地区之后，就在这些地方抽取石油，依靠这里早已有之的走私网络将石油卖给走私贩子，贩子们再用油罐车把石油载去黑市里交易^[11]。

如果“伊斯兰国”组织继续控制石油黑市交

易、或者以破坏石油基础设施为手段,致使石油供应渠道中断,从而造成国际油价大幅上涨,这就会直接影响到日本石油的稳定供应,进而威胁到日本的能源安全。

2015年1月,日本首相安倍晋三在访问埃及时,发表了中东政策演讲,安倍明确提出:对伊拉克、叙利亚难民、避难民众的支援,对土耳其、黎巴嫩的支援,目的在于尽可能阻止“伊斯兰国”组织带来的威胁;承诺向与“伊斯兰国”组织做斗争的周边各国提供包括基础人才开发、基础设施建设在内的总额约为2亿美元的援助^[12]。

2017年1月10日,日本外务副大臣藁浦健太郎访问了伊拉克首都巴格达,与该国总理阿巴迪会谈,并参加了签字仪式,日本与伊拉克政府签字换文,确定日本将新增约2.35亿美元的日元贷款,用来帮助伊拉克电力部门重建;藁浦还表示日本将为支援伊拉克国内的避难民众等,提供约1亿美元;作为今后的项目,还将提供约1.85亿美元的日元贷款,用于火力发电站的改建;目前,伊拉克政府军等正在推进收复被极端组织“伊斯兰国”组织作为据点的该国北部城市摩苏尔的作战,上述款项是扫荡“伊斯兰国”组织之后,对伊拉克重建的支援;此次日元贷款项目计划在2017年4月起约5年间,在巴格达以及伊拉克政府军从“伊斯兰国”组织处夺回大半的中西部安巴尔省建设变电站^[13]。

尽管海外日本人不时地遭受极端恐怖组织的侵害,但日本继续以经济援助手段帮助受“伊斯兰国”组织袭扰的中东地区国家,其主要原因在于,“伊斯兰国”组织控制的地区都是石油出产地区,援助苦于“伊斯兰国”组织困扰的地区的民众,其实质上也是为了着眼于今后日本能源的稳定供应。

第四,鉴于2020年东京将要举办奥运会,而东京奥运是日本时隔56年再次举办的全球体育盛会,必须确保安保万无一失。而积极参与国际反恐,与联合国及其他国际组织合作,既能为奥运会顺利举办提供稳定的安全保障、营造一个安全的周边环境,以“御恐于国门之外”,同时也可以在国内

际社会塑造日本良好的国际形象。

2016年5月在日本伊势志摩举办的七国集团(G7)峰会上,通过了“反恐和打击极端组织措施相关行动计划”,在此基础上,日本欲谋划主导制定亚洲地区的反恐措施。2016年10月,为改进亚洲的反恐措施,日本政府与联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC、总部位于维也纳)合作修改了联合行动计划,通过修改与联合国毒品和犯罪问题办公室的联合行动计划,将为七国峰会后展开行动迈出坚实的一步;日本驻维也纳国际机构代表处大使北野充强调称,“这也将直接影响日本的安全,将与联合国毒品和犯罪问题办公室切实展开合作”;日本会为亚洲机场等口岸抓获恐怖袭击嫌疑人,开始提供日企拥有尖端技术的面部识别系统^[14]。

日本政府为防止在亚洲不断扩大的恐怖及暴力极端主义,已基本决定与国际组织合作推出遏制措施。日本将通过促进女性和年轻人的创业以及教育,力争根除滋生恐怖主义的贫困。2016年12月22日,日本在内阁会议通过的2016年度第3次补充预算案中将列入相关经费。亚洲反恐对策支援由安倍晋三首相于2016年5月在七国集团(G7)伊势志摩峰会上提出。这一构想通过对女性和年轻人的支援,扩大伊斯兰稳健派势力的基础,有利于建设稳定的社会,使不同于军事行动的“日本式温和反恐措施”具体化。这次的支援对象地区是被指受极端组织“伊斯兰国”组织影响的印度尼西亚和孟加拉国等国。日本将分别与管理反恐和有组织犯罪对策的联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)、对女性和社会弱势群体进行支援的联合国开发计划署(UNDP)以及当地的非政府组织(NGO)合作开展实施。具体而言,该计划将着眼于伊斯兰极端组织人员服刑的监狱成为恐怖主义线索的问题,对完善出狱人员的辅导制度提供支持。同时以极端思想影响扩大的地区为中心,对女性和年轻人提供教育经费援助,促进创业;基于G7伊势志摩峰会上达成一致的“反恐对策行动计划”,将在亚洲普及G7现有的反恐对策经验,并对各国出入境管理、海关和治安领域人员进行培训、实施共同训练

加强边境管理等^[15]。

三、日本反恐面临的挑战与问题

近年来，特别是 2013 年、2015 年、2016 年与 2019 年，接连发生海外日本人遭到极端恐怖组织杀害的事件，给日本政府敲响了警钟。恐怖主义无国界，恐怖分子散布于全球各地，尽管日本没有像美国那样四处树敌，尽管二战后由于和平宪法的束缚、日本难以顺利派兵去海外执行各项军事任务，但是，海外日本人仍旧成为恐怖分子绑架与袭扰的目标，从中也可以发现，日本在反恐领域的被动与反应的滞后性。

第一，海外日本人遇袭事件多发生于中东地区，从一个侧面反映出了日本能源进口高度依赖中东的现实情况。而对中东能源进口的高依赖度，客观上使得日本不得不被卷入中东地区错综复杂的民族与教派矛盾冲突当中，而且，日本密切配合美国的中东战略，又增加了海外日本人遇袭的风险。

鉴于日本本土缺乏油气等能源资源的客观现实，近年来，日本核电又基本停运，这反而迫使日本不得不继续依靠传统的火力发电，但大量依靠火力发电会使日本继续加深对中东能源的依赖。以石油为例，日本近年来原油海外依赖度高达 99.7%（2014 年度），其中又大部分依赖从中东地区进口，2014 年度美国对中东的原油依存度是 24.3%，欧洲是 15.8%，日本则远远超过美欧国家，2009 年度日本石油对中东的依赖度是 89.5%，到 2014 年度尽管有所下降，但对中东的原油依赖仍旧高达 82.7%^[16]。2016 年日本石油对中东的依赖度又提高到 85%，对中东石油进口依赖度仍旧远远高于其他国家（美国 8%、英国 1%、德国 4%、法国 25%、印度 46%）^[17]。

日本石油高度依赖中东地区的客观现实，使得日本非常重视发展同中东地区（特别是产油国）的关系，但是，日本发展与中东地区的关系，有一个不得不遵循的前提条件——配合美国的全球战略，由于美国在中东地区有着盘根错节的特殊的利益，且与中东各国有着非常复杂的利害关系，所以，日

本在配合美国中东战略的同时发展同中东地区的关系这一外交路线，本身就暗藏着一定的风险。这种风险既有着客观性、也有着无奈性：由于日美同盟的外交现实，日本外交不得不围绕着美国而考虑行事，围绕着美国行事，就会不得不承担引发国际恐怖主义忌恨的风险。极端恐怖组织之所以不断制造针对日本人的绑架案件，其中一个重要原因乃是近年来日本防卫政策大幅转变、并紧紧跟随美国、大力配合美国的全球军事战略所种下的“祸根”。在极端恐怖分子眼里，日本就是美国的“得力帮凶”，正是日本在充分配合美国的中东战略，大力帮助美国继续维持在中东的影响力，而极端恐怖组织都是极端“仇美”的，美国的“盟友”自然就是极端恐怖组织的“敌人”，海外日本人被极端恐怖组织盯上在所难免。

但是，日本对中东石油的“刚性需求”又迫使日本不能不继续与中东地区搞好关系，这就形成负面循环：追随美国行事、给国际恐怖主义留下“傍美”的印象、继续加深对中东石油的依赖、不得不继续深化与中东地区的关系、客观上会卷入中东地区错综复杂的民族与宗教矛盾漩涡。当这种负面循环越积越深时，一些海外日本人可能会在某个时候、某个节点、某个地点，成为国际恐怖主义的牺牲品

第二，日本对“伊斯兰国”组织的危险性认识不足。2015 年，后藤健二与汤川遥菜两名人质被绑架期间，日本首相安倍晋三恰好在中东地区访问，当时访问中东的安倍并没有充分认识到“伊斯兰国”组织的暴戾，等安倍访问结束后再回国，营救两位人质显然已是滞后。为了尽快弥补在反恐情报领域的不足，2015 年 12 月 8 日，日本设立的统一收集恐怖主义相关情报的新组织——“国际反恐情报收集组”正式启动。该组织以日本首相官邸为总指挥部，旨在将恐怖袭击防患于未然。日本政府将该情报收集组定位为加强反恐措施之核心，构建了首相官邸领导的情报收集机制，该机制由官房副长官挂帅，上层组织是由相关省厅局长级干部组成的干事会；情报收集组约 20 人，也兼任干事会秘

书处“国际反恐情报集约室”的工作；政府还考虑在情报收集组之外另增约20名精通地区局势的职员，作为情报收集员派往驻外使领馆；此举意在向首相官邸传递重要情报，以促进海外日本国民安全保护和决策迅速化；情报收集组成员分为东南亚、南亚、中东、北非和西非等地区，负责情报收集和分析工作，但如何与各国情报机构成员构筑合作关系将成为课题^[18]。

第三，日本出版界对“伊斯兰国”组织的不当刺激，可能引发了极端恐怖组织的不满。就在两名日本人质被绑架的2015年1月，日本的一家出版社计划出版法国《查理周刊》等发表的讽刺伊斯兰先知的漫画书。这一举动势必会引发在日伊斯兰教众的抗议，进而刺激“伊斯兰国”组织与日本的进一步对立。出版该书的出版社是总部位于东京都新宿区的“第三书馆”，书名初定为《是讽刺伊斯兰，还是仇恨伊斯兰》，据出版社社长北川明介绍，这本书将以法国《查理周刊》发表的讽刺伊斯兰教的漫画为中心，另外增加了欧美国家的同类讽刺画。法国《查理周刊》就因为刊登讽刺伊斯兰先知的漫画而遭到极端恐怖组织的袭击（2015年1月7日，位于巴黎的法国讽刺杂志《查理周刊》总部遭到武装分子袭击，造成12人死亡，另有多人受伤），但日本的这家出版社并没有吸取教训，继续出版了此类图书，显然没有预料到极端恐怖组织以后可能做出的报复性后果。

第四，日本的反恐国际合作重心继续停留在与美国等西方国家大力合作的阶段，没有日本自己独立的反恐国际对策，今后恐怕仍难以完全避免遭到恐怖分子的袭击。

从迄今日本的反恐措施来看，大部分都是以配合国际社会反恐的形式施行的被动应急举措，而且这些反恐措施实质上还是为了配合美国的全球反恐战略。至今，日本还未单独出台或制定出契合日本

国情、能有效应对恐怖主义的反恐对策或战略。由于没有制定自己国家单独的反恐战略，只是被动地跟随在美国等西方国家行事，在目前全球恐怖主义多发、全球反恐形势愈加深刻、复杂的今天，“被动”与“跟随”都是反恐的大忌，而“被动”与“跟随”的结果只能是被恐怖主义“牵着鼻子走”。

第五，日本反恐多边合作是以“联合国”为中心展开，但是，以“联合国”为中心的多边反恐合作，日美同盟作为日本外交基轴这一根本原则有发生龃龉的可能。

“以联合国为中心”是日本早在20世纪50年代就提出的日本外交三原则之一，与联合国在反恐领域加强合作，本身是日本彰显“以联合国为中心”这一日本外交的原则，通过“反恐”这个全球普遍关注的“主题”，既能向国际社会表明日本为国际和平与安全积极做贡献的决心，也能以“积极反恐”为充足理由以便为日后成为联合国安理会常任理事国“积累资本”与“储蓄能量”。

但是，“以联合国为中心”这一外交原则，会与以日美同盟作为日本外交基轴这一根本原则发生龃龉的可能，因为，美国作为目前世界上唯一的超级大国，对联合国奉行的是“实用主义”原则，“有用则用之、无用则抛之一边”，当联合国与美国的利益发生不一致、或者联合国有违美国的“旨意”时，美国都有可能绕过联合国而自行其是。在这种情形下，如果日本继续坚持“以联合国为中心”这一外交原则，就会“冲撞”到美国的利益，进而损及到日美同盟关系大局，当遇到“以联合国为中心”与“日美同盟”这个二选一问题时，日本一般会权衡利弊而选择“日美同盟”（当然也有特殊例外情况^①）。所以，为了顾全日美同盟关系大局，日本开展的多边反恐合作还须在西方七国集团（G7）框架内进行，而七国集团则是美国主导的一个西方国家俱乐部，日本与七国集团在反恐方面加

① 2016年12月21日，日本政府决定，将对美国提出的联合国南苏丹制裁案投反对票。理由是日本政府认为，启动制裁将使南苏丹政府的态度更加强硬，令当地治安局势恶化，危及参与维和任务的日本自卫队安全。日本政府更倾向于继续给南苏丹政府机会，推动其与反对派开展全国对话。12月23日，联合国安理会就一份要求对南苏丹实施武器禁运等制裁措施的决议案进行表决，结果在日本等八国弃权的情况下，决议案未获通过。

强合作，也有照顾美国这个盟友“面子”与利益的需要。

综上所述，可以预判：随着日本在国际社会活跃度的不断增强，海外日本公民与投资海外的日本企业在客观上不可避免地会成为各类恐怖组织和恐怖分子盯梢与袭击的目标；如果未来日本政府继续完全奉行“傍美亲美”的外交路线，甚至积极参与美国在全球的军事行动，那么，海外日本公民与日本企业、日本本土都有可能成为恐怖分子袭扰的目标（或被恐怖分子列为计划袭击对象）；日本实施的反恐举措被动反应的居多，从未雨绸缪的角度出发，未来日本政府须及时制定出长远的、有针对性的且行之有效的反恐战略规划；2020年日本要接连举办夏季奥运会与残奥会，须及时周详研判国际反恐形势，制定出一整套完备的反恐计划，精准掌握国际恐怖主义发展动向及相关情报信息，以为奥运会的顺利举办创造出祥和的氛围与环境。

〔参 考 文 献〕

- [1] 外務省. 我が国の国際テロ対策[EB/OL]. [2016-12-29]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/taisaku_0506.html.
- [2] 外務省. G7 伊勢志摩首脳宣言[EB/OL]. [2016-12-28]. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160267.pdf>.
- [3] 外務省. ASEAN 地域フォーラム (ARF) を通じた協力[EB/OL]. [2016-12-30]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/kyoryoku_Q2.html.
- [4] 张秀晨, 张洁清. 民众忧安倍放弃战争歉意[N]. 法制晚报, [2015-02-03].
- [5] 林晓光. 从人质危机看日本的中东外交: 能源安全与反恐政策的两难[J]. 日本研究, 2015, (4): 37-38.
- [6] 环球网. 日防相访问吉布提 鼓舞自卫队员称当前海上交通仍不安全[EB/OL]. [2016-12-29]. <http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-08/9313846.html>.
- [7] 凤凰网. 日本要扩建吉布提军事基地 与中国争夺非洲影响力[EB/OL]. [2016-12-30]. http://news.ifeng.com/a/20161014/50100229_0.shtml.
- [8] 环球网. 美媒: 顶着空袭卖石油 “伊斯兰国”组织为恐怖袭击筹资金[EB/OL]. [2017-01-06]. <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-01/9898710.html>.
- [9] 温都网. 揭开“伊斯兰国”卖石油收黑金的内幕[EB/OL]. [2016-12-29]. <http://wendu.cn/2015/1207/548444.shtml>.
- [10] 温都网. 揭开“伊斯兰国”卖石油收黑金的内幕[EB/OL]. [2016-12-29]. <http://wendu.cn/2015/1207/548444.shtml>.
- [11] 搜狐网. “伊斯兰国”的钱从哪儿来走私石油日入百万[EB/OL]. [2016-12-28]. <http://news.sohu.com/20141027/n405476732.shtml>.
- [12] 外務省. 安倍総理大臣の中東政策スピーチ (中庸が最善: 活力に満ち安定した中東へ 新たなページめくる日本とエジプト)[EB/OL]. [2016-12-03]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/me_a/me1/eg/page24_000392.html.
- [13] 共同网. 日本新增约 2.35 亿美元贷款支持伊拉克电力重建[EB/OL]. [2016-12-29]. <http://china.kyodonews.jp/news/2017/01/132695.html>.
- [14] 中新网. 日本将携手联合国机构开展亚洲反恐措施[EB/OL]. [2016-12-30]. <http://www.chinanews.com/gj/2016/10-10/8026882.shtml>.
- [15] 共同网. 日本将携手国际组织对亚洲提供反恐支持[EB/OL]. [2016-12-30]. <http://china.kyodonews.jp/news/2016/12/131938.html>.
- [16] 経済産業省. 平成 27 年度エネルギーに関する年次報告 (エネルギー白書 2016)[EB/OL]. [2016-12-29]. <http://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2016html/>.
- [17] 経済産業省. 平成 29 年度エネルギーに関する年次報告 (エネルギー白書 2018)[EB/OL]. [2019-04-28]. <https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2018html/1-3-2.html>.
- [18] “观察家”网. 日本正式启动“国际反恐情报收集组”[EB/OL]. [2016-12-30]. http://www.guancha.cn/Third-World/2015_12_09_344085.shtml.

〔责任编辑 李 颖〕

Japan's Anti-Terrorism: Underlying Purpose and Challenges

PANG Zhong-peng

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China)

Abstract: In recent years, cases of overseas Japanese being kidnapped and killed by extremist terrorist organizations have occurred frequently, and overseas Japanese and Japanese companies investing overseas are facing a severe security test. To this end, the Japanese government has to seriously deal with the harassment of terrorism and increase the intensity of international counter-terrorism cooperation. At present, Japan focuses on multilateral, regional and bilateral aspects of international anti-terrorism cooperation. Japan vigorously carries out international anti-terrorism cooperation, with its deep-seated purposes, mainly including finding legitimate reasons for amending the Constitution at home and sending troops overseas; taking the opportunity to expand Japan's marine geopolitical influence; ensuring Japan's energy security; and providing security guarantees for the successful hosting of the Tokyo Olympic Games in 2020. Japan's international anti-terrorism cooperation inevitably has its limitations due to its serious "closeness to the United States". Japan does not have its own counter-terrorism strategy, and will face more and more serious counter-terrorism problems and challenges in the future.

Key words: terrorism; "Islamic State" organization; Middle East region; international counter-terrorism cooperation; collective self-defense rights