

日本战略性外交中的海洋政策探析^①

吕耀东

摘要:战略性外交作为体现日本主体性的、旨在参与和主导国际事务的对外关系样式,日渐具有现实主义海权色彩,已成为影响东亚和平稳定及地区海洋安全环境的不确定因素。“新安保法”已成为日本实现海洋战略意图的法制依据,以激化钓鱼岛及东海问题遏制中国的正当海洋维权。日本借主办七国集团峰会设定海洋安全议题,刻意曲解中国的正当海洋维权行动,大肆渲染“中国威胁论”。日本还构想基于海洋安全合作的“非洲外交新战略”,以推动印度洋太平洋海域的海权理念的落实。

关键词:日本 战略性外交 海洋政策 海权 对外关系

本文作者:中国社会科学院日本研究所 研究员

责任编辑:乌兰图雅

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2017.04.004

日本的“战略性外交”理念是安倍晋三所谓“基于国际协调的积极和平主义”,即重视普遍价值观的、以维护日本国家利益的“主张型外交”指导思想及对外关系理念。日本开展全方位战略性外交充分反映在具体的海洋政策实施之中,安倍政府力争在国际社会确立海洋国际法方面发挥主导性作用。安倍首相在2016年初第190届国会发表施政方针演说,表示“我国将进一步与共同拥有自由、民主主义、基本人权、法律等基本价值观的国家加强合作。我们一直以来不断加深与东盟、澳大利亚、印度、欧洲等国家的战略性伙伴关系。今后我们会进一步拓展这一关系的广度和深度”。^② 安倍的上述执政理念道出了其价值观外交的重点就是要整合亚太及全球具有相同价值观的

相关国家,形成所谓的“战略性伙伴关系”。2016年日本主办七国集团(G7)首脑峰会,安倍执意设置海洋安全议题。如果说日本海洋战略有所调整的话,那就是以“航行自由和法治”为幌子,通过构建全球性海洋民主安全联盟,介入“南海仲裁案”,遏制中国海洋维权行动,从而体现日本海洋战略的现实主义海权图谋。

一、以“新安保法”作为落实海洋政策的法制依据

2016年3月生效的“新安保法”成为自卫队海外行使集体自卫权的法制依据,这是战后以来日本国家安全政策的一个质的变化,将对亚太及全球海洋安全环境及秩序产生重大影响。

① [基金项目]中国社会科学院创新项目“日本外交战略与中日关系”(项目编号:GJ08_2017_SCX_2974)。

② 「第百九十四回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、首相官邸ホームページ、2016年11月12日。http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement2/20160122siseihousin.html。

从“新安保法”出台的政治目的看,早在2006年安倍首次上台就提出力求实现从“解禁集体自卫权”到“修宪”的执政构想。只是在安倍短暂的任期未能实现。老牌保守政党自民党经过几年的在野自省,总结失败教训,修宪的意愿更加明确。2012年底安倍为首的自民党再次上台,随即将解禁集体自卫权提上议事日程,并形成内阁决议案在国会强势通过。这样,日本就有了可以在海外与同盟国行使集体自卫权的法律依据。

从“新安保法”解禁集体自卫权的内容看,更多的是涉及海外的海洋安全问题,主要集中于日本如何在可能的冲突及战争中行使集体自卫权的问题,重点涉及应对“灰色地带事态”“重要影响事态”和“存亡危机事态”三个方面的内容。对这三种事态如何判断、解释和应对,规定由日本最高决策者决定,即由首相或以首相为首的安全保障会议决定。具体来说,所谓“灰色地带状态”即介于和平状态与武力冲突之间的事态,(若他国民兵等准军事力量登临“离岛”)在未达到武力攻击的状况下,当日本的警察力量不足或不能解决这一问题时,就可出动自卫队加以应对。这表面上是要保卫日本“西南诸岛”,实则针对的是中国钓鱼岛及其附近海域的事态发展。所谓“重要影响事态”,是指“若置之不理则可能导致对日本的直接武力攻击等情况,给日本的和平与安全造成重要影响的事态”。^①也就是说,如果政府根据“安全保障相关法”认定某情况属于对日本的和平与安全造成重要影响的“重要影响事态”,除实际正在发生战斗的场所外,自卫队可以不受空间限制为战斗中的美军等外国军队提供补给、运输等后方支援,包括提供弹药以及为准备升空参加战斗行动的飞机加油等。现在,应对“重要影响事态”的范围已远远突破周边地理范围的限制。《周边事态法》更名为《重要影响事态法》,彻底改变了“周边事态”中原来的范围、对象和地理限制,使自卫队向美军提供援助的范围从日本周边地区扩大到全世界,“自卫队能到地球上任何一个角落活

动”。所谓的“存亡危机事态”,是指“与日本关系密切的国家受到武力攻击,日本的生存亦处于明显危险境地,且民众生存、幸福与自由权利受到威胁”之时,日本可以行使武力予以还击。也就是说,当日本的同盟国及与日本安全密切相关的国家受到攻击时,并且危及到日本国家安全的状况下,日本可以武力行动加以应对和还击。

“灰色地带事态”“重要影响事态”与“存亡危机事态”三种事态实为递进升级过程,且多发生在海上或海外。三种事态分级递进升级,三者紧密关联,成为自卫队伺机发起武力攻击与行使集体自卫权的国内法依据,具有引发战争的危险性。以日本举行应对“灰色地带事态”的首次联合训练演习为例,显然是针对中国钓鱼岛的。2016年11月,日本警视厅、海上保安厅与自卫队联合实施了“设想他国武装渔民非法登陆离岛”的联合训练演习。旨在就“尚未与他国处于战争状态,但仅靠警察与海上保安厅(人员)难以应对‘灰色地带’事态进行合作”的演习。^②虽然对外宣称该训练演习“不针对特定国家和地点”,但此次联合训练设想的对象是类似钓鱼岛的所谓“离岛”。同月,自卫队与美军在冲绳本岛周边海域实施了自卫队员搜救坠落的美军机组人员的联合训练。显然,此举是在“新安保法”生效后落实海洋安全政策的具体体现。

“新安保法”的实施为日本介入国际海洋安全纠纷提供了法律“论据”。“新安保法”生效后,“南海争端”被日本政府界定为“重要影响事态”。日方通过派遣军机飞越南海相关海域,渲染“严峻”的周边海洋安全事态和日本的“海上通道”安全密切相关,日本随时保持必要的自卫或行使集体自卫权等军事动作的意识。随着“新安保法”的生效,日本与美、澳、菲、越、印尼、印度等国的海洋安全合作关系陡然增强。事实上,“新安保法”生效最大的变化,就是突破了“专守防卫”政策,自卫队开始走向海外,与同盟国或安全相关国家构建海洋安全合作框

① 《自卫队将实施设想中国大陆与台湾冲突的演习》,共同社中文网,2017年1月19日。<http://china.kyodonews.jp/news/2017/01/133112.html>.

② 《日本举行应对“灰色地带事态”首次三部门联合训练》,共同社中文网,2016年11月13日。<http://china.kyodonews.jp/news/2016/11/130028.html>.

架,谋求行使集体自卫权。安倍首相将菲、越、印尼、澳、印度等国作为“战略性国际防卫合作”政策的重要环节,目的是为了建立起遏制中国海洋维权的“海洋安全联盟”。为此,日本还通过向东南亚国家提供防卫装备和开展海洋安全合作,帮助合作对象国提高海上警备力量。譬如,为了提高菲律宾在南海的警备能力,日菲两国政府于2016年2月29日正式签署了防卫装备品和技术转移相关协定。两国还将为日本海上自卫队向菲律宾军方提供飞机租赁创造条件。

针对朝鲜的核试验、弹道导弹开发以及中国的海洋活动,日本自卫队根据“新安保法”实施保护美军舰艇在内的“武器等防护”。“武器等防护”是指自卫队保护弹药及舰船等的任务,是日本自卫队的任务之一,根据“安全保障相关法”将防护对象扩大到正在进行保卫日本所需活动的美军舰艇。这是设想从平时到发生“重要影响事态”的多种情况下展开的。防卫相稻田朋美列举了保护美军舰艇的事例及情况:①正在对朝鲜弹道导弹实施警戒监视;②正在与自卫队进行联合训练时,设想美军舰艇遭到武装团伙等的攻击。同时,日本新安保相关法还将保护对象扩大到美军等外国军队。在平时或发生尚未达到遭受特定国家武力攻击级别的“灰色事态”时,“有助于防卫日本的活动”的他国军队成为保护对象。2017年4月30日,防卫相稻田朋美以美军在日本及朝鲜半岛周边海域部署舰船警戒朝鲜弹道导弹为由,首次下令自卫队实施在平时保护美军舰艇的“武器等防护”任务。规定自卫官执行任务过程中“根据事态合理判断在有必要的限度内”可以使用武器。日本的补给舰将在日本近海为防备朝鲜发射弹道导弹的美军舰船实施补给,或者对驶入日本海并与自卫队及韩国海军实施联合训练的美军舰船提供补给。当美舰遭到武装集团等攻击时,自卫队有可能会使用武器。5月1日,海上自卫队直升机航母“出云”号开始在太平洋一侧海域为美军补给舰护航。这是2015年通过“新安保法”之后,日本对美军实施的第一次海上警护行动,

也是日本行使集体自卫权的一次具体行动。日本还出动了多艘护卫舰参与了美国航空母舰战斗群的联合军演,实施对朝鲜军事攻击的战斗部署。此举旨在全面落实“新安保法”关于行使集体自卫权的海上合作样式及相互配合应对措施。

“新安保法”的生效乃至落实,将所谓的海上威胁与国内相关立法直接挂钩,这意味着日本海上自卫队随时可能“依法”海外动武,介入冲突或战争。

二、借主办七国集团峰会设定海洋安全议题

2016年5月,日本主办七国集团峰会,力求在确立海洋“法治”方面发挥主导作用,将扼制中国海洋维权提上议事日程。进而通过七国峰会宣言的形式,提出所谓“反对凭借威胁及实力主张领土及海洋主权”的议题,将安倍的海洋战略理念转变为七国首脑的“共识”,达到其海洋战略意图。

日本外相岸田文雄就主办七国峰会对媒体宣称:“这是日本带头进行国际性讨论的重要年份。为了地区和世界的和平与繁荣,国际性的课题也必须进行认真讨论。”^①

日本政府从七国集团峰会主席国立场出发,对亚太地区安全环境恶化进行了“自我诠释”。日本作为亚洲地区唯一的七国集团成员国,提出朝鲜和中国的军事动向及东亚海洋纠纷问题,向亚洲各国乃至全球彰显日本的存在感。试图使七国集团及其他国家关注东海、南海问题,并邀请老挝、越南、印度尼西亚、孟加拉、斯里兰卡、巴布亚新几内亚、乍得七国首脑参加峰会的扩大会议,寻求各国对日本设定海洋安全议题的理解与合作。

为此,由岸田外相主导的广岛G7外长会议从一开始就力图发表所谓“反对南海军事化”的特别文件,并且对中国公务船钓鱼岛维权的东海局势表示共同关切。2016年4月11日,G7外长会议发表有关海洋安全的声明,对中国南海海域的正当维权活动表示“强烈反对”。声明还针对钓鱼岛海域及东海局势表明了特殊“关切”。有关海洋安全的声

① 《日本基本确定 G7 峰会议题 拟主导反恐和全球经济讨论》,共同社中文网,2016年1月27日。<http://china.kyodonews.jp/news/2016/01/113575.html>

明主要内容如下:①自由、开放、稳定的海洋是国际社会和平、稳定、繁荣的基础。基于海洋重要性的一致认识,再次确认将参与海洋安全保障与海上安全的国际合作。②根据国际法维护海洋秩序的重要性,与会者表明维护航行与飞行自由,以及合法利用海洋专属经济区的自由,包括依据国际法无害通过相关海域的权利和自由。③所有国家应基于利用包括仲裁程序在内的国际上认可的相关机制,形成依据法治维护国际秩序的认识,遵照国际法解决相关海洋争端,并严格履行具有约束力的国际法庭裁定。④与会者对东海和南海的局势表示关切,强调解决争端的重要性。尤其对于改变现状、加剧紧张局势的威吓性、高压性和挑衅性的单方面行动,表示强烈反对。⑤所有国家应对大规模填海、建立基地及军事利用等行动保持克制,要遵循国际法开展相应行动。要全面有效地履行关于南海的行动宣言。⑥与会者强烈谴责威胁全球稳定、安全及繁荣的海盗、违法捕鱼、有组织犯罪和恐怖主义等行为。⑦帮助沿海国家克服自身的脆弱性,将通过帮助其提升海上管理、沿岸警备及司法等能力开展国际合作。⑧与会者认识到维护贯彻海洋法的重要性。^①

从七国集团发布的关于海洋安全的 G7 外长声明看,日本显然是要拉拢欧洲关注东亚的所谓“南海问题”,力图使以欧美为主体的七国集团共同向中国施压,以达到干扰和遏制中国正当海洋维权的战略目的。2016 年 4 月,日本护卫舰和大型直升机驱逐舰参与印尼海军举办的“科莫多”多边海军演习和菲美联合军演。日本舰艇轮番在南海的活动目的,在于引导国际社会对南海问题的关注,使之复杂化、国际化。

岸田文雄外相在结束 G7 外长会议后,就有关海洋安全的声明出访泰国、缅甸、老挝及越南等国寻求支持。岸田在访问泰国时提出东盟应在南海问题上一致对抗中国的建议;与越南达成应对中国海洋维权的“海洋安全合作”意向,并邀请越南出席七国集团峰会的扩大会议。岸田表示为帮助越南

提升海上警备能力,将迅速追加提供可转用于巡逻船的船只。岸田外相还就日本海上自卫队舰艇使用面向南海的越南金兰湾一事,与越方协商,希望以此强化日越两国在南海的安全保障合作。岸田的上述外交行为是为了实现在七国集团峰会及扩大会议上将“南海问题”作为主要议题来铺路。

日本主导广岛 G7 外长会议出台了所谓的“海洋安全声明”,试图使之成为 5 月下旬七国集团峰会的核心内容。日本注重在南海问题上加强与菲律宾、越南和印度尼西亚等国家的安全合作,并刻意在峰会上将欧美的注意力吸引到亚洲海洋问题上来,以此达到遏制中国正当海洋维权的目的。七国集团首脑峰会闭幕后,美国总统奥巴马访问原子弹轰炸地广岛的和平纪念公园,参观原子弹爆炸资料馆,还与安倍晋三首相一同向原子弹轰炸遇难者纪念碑献花。这是在任美国总统首次访问广岛。日本意在以日美的所谓“历史和解”,寻求两国同盟的现实利益,共同应对中国的海洋维权活动。

三、以钓鱼岛及东海问题遏制中国海洋维权

日本在国际社会渲染“中国威胁论”,将其作为行使集体自卫权、突破宪法第九条的借口。这样的海权意图已成为日本政府及其执政的保守政党制定海洋战略及政策的指导思想。

首先,日本刻意曲解中国的正当海洋维权行动,大肆宣扬“中国海洋威胁论”。2016 年 3 月 4 日,日本防卫省智库防卫研究所发表了《中国安全保障报告》。该报告渲染东亚现有的安全秩序“有可能彻底改变”,指出中国军方加快军事装备研发与部署,推进各军种一体化运作及配合,将海军的作战海域前沿从沿海地区扩展到东海和南海,在更远地域展开军事行动,“试图加强海洋作战能力”。

其次,日本不断强化包括钓鱼岛在内的所谓西南诸岛的防卫力量。2016 年 3 月,针对中国的钓鱼岛及东海海洋维权行动,日本防卫省以强化西南诸岛防御能力的名义,在与那国岛设立陆上自卫队沿

① 《G7 外长会议发表有关海洋安全的声明》,共同社中文网,2016 年 4 月 11 日。<http://china.kyodonews.jp/news/2016/04/118216.html>.

岸监视部队,对附近活动的过往船只、飞机进行雷达监控。日本还在冲绳县宫古、石垣两岛和鹿儿岛县奄美大岛推进部署陆上自卫队的计划。2016年4月,海上保安厅部署了针对钓鱼岛及周边海域的10艘1500吨级新型巡逻船^①,由针对钓鱼岛及附近海域的第11管区海上保安总部分管。加上其他管区的2艘可搭载直升机的巡逻船在改装后调配至11管区,总计12艘巡逻船的专队体制由此形成。再加上钓鱼岛“国有化”前部署在11管区的6艘千吨级以上巡逻船和1艘可搭载直升机的巡逻船,11管区的巡逻船总数增至19艘。同时,海上保安厅11管区人员定额也随之增至1722人,其中606人隶属于钓鱼岛专队。海上保安厅还整修巡逻船基地石垣市石垣港码头及宿舍,不断强化海上安保的整体机制。

2017年3月27日,自卫队“水陆机动团”队员教育部队在佐世保正式启动。“水陆机动团”是用于防范鹿儿岛县至冲绳县的南西诸岛可能受到的攻击。此次启动的“水陆机动团”教育部队将指导实战性技术,以加强包括钓鱼岛在内的所谓西南诸岛的防卫力量及夺岛机动团队员的实战能力。

再次,日本在2016年度《防卫白皮书》和《外交蓝皮书》中渲染钓鱼岛、东海和南海事态,全方位制衡中国的图谋非常明确。近年来,以年度《外交蓝皮书》和《防卫白皮书》为代表的日本官方外交安全政策,呈现出海洋战略调整的明显特点,即紧盯中国,炒作东海问题,挑拨南海事态。2016年度《外交蓝皮书》渲染中国在南海推进“军事基地化”,对此日本将与各国合作确保航行和飞行自由。关于南海局势,2016年度《防卫白皮书》妄称“中国继续采取以实力改变现状的尝试”及“高压行动”。关于东海问题,白皮书则大谈日本航空自卫队战斗机针对中国军机的紧急升空次数“趋于急速增加”以及中国军机较之前增加南下飞行的状况,还渲染中方在钓鱼岛附近活动“日益活跃”的状况,遏制中国正当

海洋维权的意图凸显。

近年来,中国开展的合法正当的海洋行动被日本渲染成为“威胁”,鼓动国际社会加以“警惕”。并且以“航行自由”及海洋安全的维护者自居,拉拢南海声索国、欧美诸国,构建围堵中国海洋维权的国际联盟。其目的是为了不断混淆国际视听,遏制中国依法维护领土主权及海洋权益的行动。

四、基于海洋安全合作的“非洲外交新战略”及意图

第六届非洲开发会议(TICAD)^②于2016年8月底在肯尼亚举行,作为1993年启动以来的非洲开发会议首次离开日本在非洲召开。会议通过了包括参与全球反恐、强调以国际法维护海洋秩序等内容的《内罗毕宣言》。安倍首相发表会议演讲,呼吁日本与非洲加强政治和海洋安全合作,“要将亚洲至非洲建设成增长与繁荣的大动脉”,“将连接两大陆的海洋建设成为以法维护的和平大海”。对于日方把会议议题从经济引向海洋安全问题,引起非洲与会代表的警惕和异议。

首先,日本借“反海盗”之名在非洲建首个军事基地,试图实现海外派兵全球化。近年来,日本政府积极参与在非洲的“反海盗”行动,以此派遣自卫队介入非洲安全事务。日本借“反海盗”的名义在非洲东部海岸的吉布提建立起首个海外军事基地,加大海外派兵力度。借2008年前后搅乱国际海上通道的索马里海域及亚丁湾“海盗”问题,日本制定并通过了《应对海盗法》,并依据《联合国海洋法公约》相关条款可以对任何国籍的海盗行为施以处罚、逮捕和审讯等司法行动。为了达到借“反海盗”名义长期海外派兵的目的,自卫队从2009年起不断巩固吉布提基地,于2011年6月将吉布提建成首个自卫队海外专属基地,形成“海外派兵”常态化体制。该海外军事基地包括可容纳3架P3C反潜巡逻机的停机坪和容纳1架飞机的机库,以及司令部

① 新建的10艘巡逻船均全长为96米,总吨数约1500吨。可高速巡航,并配有20毫米口径机关炮、可远程操控的水枪、停船命令显示装置等。

② 非洲开发会议(TICAD),是以非洲开发和对非洲提供援助为主题,由日本政府主导同非洲联盟(AU)及联合国等共同举办的国际会议,是日本对非外交的重点之一。该会议于1993年启动,每隔5年在日本召开一次。2016年8月底,在肯尼亚召开第6届会议,这是首度在非洲举行,自此未来将每3年举行一次。

大楼、宿舍等设施,日本政府每年可向该基地派遣陆上自卫队员 70 人和海上自卫队员 110 人。可以常驻 2 架反潜巡逻机和 2 艘护卫舰及支援部队数百人,负责执行“反海盗”等防卫任务。

以“反海盗”之名,日本政府表明了自卫队海外派遣永久性的意图。尽管近年来索马里亚丁湾的海盗活动呈减少趋势,日本仍然持续派遣自卫队常驻吉布提基地,强化日本参与非洲安全事务的力度。近年来,日本政府不断提升吉布提基地的功能,包括救灾援助、联合国维和行动以及反恐等相关支援活动,以及在非洲乃至中东地区发生突发事件时派飞机解救日本侨民等事项,力求增强自卫队海外基地的多功能化。这表明该基地将作为日本自卫队在非洲、中东的长期活动基地,把吉布提基地作为实施日本《国际和平援助法》等安保法制的前沿阵地,显示出日本海外派兵的海洋战略意图。

其次,日本力图从经济拓展到安全领域推动“非洲外交新战略”,将非洲作为从太平洋到印度洋“海上通道”的战略新支点。2016 年 7 月 28 日,借日本担任本月的安理会轮值主席国之机,岸田文雄外相表示,为了提高非洲的反恐能力,日本愿意提供必要的援助。这一“援非”姿态完全是为日本在肯尼亚召开的非洲开发会议做前期国际舆论铺垫。随后,安倍首相在肯尼亚出席非洲开发会议时,提出“自由开放的印度洋太平洋战略”构想。该战略构想拟将经济增长显著的亚洲地区的成功经验,由日本主导,跨越印度洋传向非洲,从而强化日非关系。其主要理念是日本在致力于海洋安全的同时推动非洲走向稳定与繁荣。安倍表示,“把亚洲与非洲相连的是海洋之路。日本将把太平洋与印度洋、亚洲与非洲的交流活动构建成与武力和威慑无

缘的重视自由、法治和市场经济之地。”^①

五、结语

当前,日本战略性外交中的海洋政策推进已经成为其对外关系的重要形式。日本已经突破保卫传统海上通道的安全观念,不断扩大西南诸岛军力部署,强化海上自卫队及海上保安厅的飞机及舰艇的数量和海巡力度。同时,以强化日美同盟为先导,不断扩大亚太地区乃至全球海洋安全伙伴关系范围,提出从经济拓展到安全领域的日本“非洲外交新战略”,将印度洋西海岸的非洲大陆纳入日本的海洋战略构想之中,并以印度洋太平洋海域航行自由和“法律支配”的秩序主导者和捍卫者自居。安倍还通过价值观外交,制造“海洋国家”与“大陆国家”间的对立,妄言中国南海、东海及钓鱼岛维权活动是以“武力”改变现状,竭力与中国存在领土主权与海洋权益争端的国家谋求“集体自卫权”,以此遏制中国的正当海洋维权行动,营造有利于日本海洋战略调整的国际环境。

上述战略性外交中海洋政策的实施,表现出日本以价值观外交、经济外交、俯瞰地球仪外交和构建“海洋安全保障联盟”等形式,遏制中国的战略图谋。这不仅对中国钓鱼岛领土主权及东海、南海的海洋维权构成严重挑战,而且严重破坏了亚太地区的海洋安全环境。特别是日本政府无视中国坚持走和平发展道路,“妖魔化”中国正当合法的海洋维权行动,导致东亚安全局势进一步复杂化和尖锐化。从长远来看,日本仍会以“价值观外交”扩大所谓“海洋安全联盟”,开展全方位国际海洋安全合作,继续渲染“中国威胁论”,制造东亚地区及印度洋太平洋海域不安定乱局。

^① 《安倍提出非洲外交新战略 或意在与中国抗衡》,共同社中文网,2016 年 8 月 27 日。<http://china.kyodonews.jp/news/2016/08/126199.html>.