

# 日本《第三期海洋基本计划》评析

张晓磊

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

**摘要:** 日本《第三期海洋基本计划》是在吸收各大智库建议的基础上, 经过长期酝酿, 以承接二战后日本海洋思想变迁、延续战后日本海洋政策脉络为基础依法制定的。其表现出三个明显的特征: 第一是周边海洋安全环境上的变化促使日本制定出有别于以往的海洋基本计划。第二是政策实施的理念和方向有重要创新, 使其更加侧重于海洋安全的综合性保障。第三是具体对策的变化, 更加强调海洋状况把握(MDA)体制的强化以及明确加强西南诸岛及离岛保护的强度和力度。强化综合性的海洋安全保障政策和体制必将是未来日本《防卫计划大纲》的重中之重, 可能会对中日关系的持续缓和造成一定程度的消极影响。

**关键词:** 日本《第三期海洋基本计划》; 综合性海洋安全保障; 防卫政策; 影响

中图分类号: D5

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458(2018)06-0001-10

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2018.06.001

2018年5月15日, 日本政府在内阁会议上通过了作为2018年—2022年度海洋政策指导方针的《第三期海洋基本计划》, 这标志着日本海洋战略与政策的又一次重大变化与调整。文章从《第三期海洋基本计划》的出台背景、主要内容、重要特征及内外影响等四个方面做出综合评价与分析, 以全面把握日本未来海洋战略与政策的方向。

## 一、《第三期海洋基本计划》的 出台背景

日本《第三期海洋基本计划》的出台并非偶然, 它是在承接二战后, 日本海洋思想变迁、延续战后日本海洋政策脉络的基础上, 按照日本《海洋

基本法》的规定按部就班做出修改和制定的, 吸收了民间智库和科研机构的大量建议, 经过了长时间的酝酿和修改, 可谓用心良苦。

### (一) 政策脉络与法律依据

《第三期海洋基本计划》的出台反映了二战后一直处于变迁过程之中的日本海洋思想对日本政府海洋决策的影响。二战后, 各国相继进入现代海洋文明, 因战败国身份, 日本战后初期的海洋思想以“海洋贸易国家”为主流; 随着20世纪50年代—60年代的自我反思, 20世纪70年代—90年代, 日本海洋思想在扩大海域认知范围的基础上, 主张对海域进行综合开发利用; 20世纪90年代以来, 日本海洋思想处于第二次变迁期, 海洋战略开始占据主流地位, “海洋立国”被重提, 表现为以强化

收稿日期: 2018-07-27

基金项目: 中国社会科学院日本研究所创新工程项目“日本政治体制转型与政局变动研究”(GJ08\_2017\_SCX\_3563)

作者简介: 张晓磊(1982—), 男, 山东临沂人, 法学博士, 副研究员, 主要从事日本政治、日本法律和法制、中国对日战略及日本国家安全战略研究。

日美同盟为基础,以扩大军备为后盾,以机构设置为依托,以海洋立法为法理依据的综合战略,且右倾化色彩日益严重<sup>[1]</sup>。

《第三期海洋基本计划》也延续了战后日本海洋政策发展的脉络。战后,日本海洋政策的发展具有连续性,历届内阁都极为重视海洋战略。吉田茂内阁时期确立了“以出口求生存”的发展战略,这实际上是日本海洋战略的经济表述,吉田茂认为,不发展海洋经济的日本迟早会失败,日本前首相中曾根康弘也将日本定性为海洋国家<sup>[2]</sup>。2001年,日本内阁会议批准的科技基本规划中,海洋开发就被列入维系国家生存基础的优先开拓项目。“海洋国家”、“海上生命线”成为日本政府内政、外交中的重要指针<sup>[3]</sup>。

2007年4月20日,日本通过《海洋基本法》,同年7月20日实施。《海洋基本法》的一项重要内容,就是确立了日本海洋政策的推进体制,这一体制包括两个主要部分,一是设置由内阁总理大臣兼任部长的综合海洋政策本部<sup>[4]</sup>,二是规定由综合海洋政策本部主导制定《海洋基本计划》,并推动计划的实施,《海洋基本计划》包括政府海洋政策的基本方针和政府各部门的具体职责,且这一计划要根据情势每5年做1次修改<sup>[5]</sup>。随后,日本每一期《海洋基本计划》也都是按照《海洋基本法》的规定,5年1次进行制定和修改的。2008年3月,以福田康夫为本部长的综合海洋政策本部和内阁会议,审议并通过根据《海洋基本法》制定的《海洋基本计划》,提出“为管理海洋而保全离岛”,这是日本《第一期海洋基本计划》。五年后,2013年4月,安倍内阁公布了《海洋基本计划》修订草案,明确提出“确保海洋安全”的方针,主张在继续推进海洋战略的同时,着重应对中国压力,争取海洋权益的实力建设,这是日本《第二期海洋基本计划》。2018年5月,安倍内阁通过的新计划是日本《第三期海洋基本计划》,为了进一步强化海洋政策事务的中央集权和权威,此前2017年作为综合海

洋政策本部主管部门即执行机构的综合海洋政策本部事务局也从内阁官房转移到内阁府改为综合海洋政策推进事务局。

## (二) 酝酿过程与智库基础

安倍政府早在2017年就启动了制定新一期《海洋基本计划》的政策进程,开始征求日本民间各大智库和科研机构的意见和建议。去年7月17日“海之日”当天,各大主流媒体就透露关于力争2018年4月在日本内阁会议上决定的新一期海洋基本计划制定工作<sup>[6]</sup>。同月,日本经济界最大组织——经团连就向政府提交了一份《策定新海洋基本计划的建言——社会5.0时代的海洋政策》<sup>[7]</sup>,提出日本应积极开发海洋产业,打造能赚大钱的海洋事业。另外,日本海洋政策学会<sup>[8]</sup>、东京财团、东京大学公共政策大学院、中曾根康弘世界和平研究所、海洋政策研究所、国际问题研究所,甚至与中国关系密切的笹川和平财团等民间研究机构,去年都先后对日本第3份《海洋基本计划》提出了论文、建议等,在海洋安全危机中,不约而同地主张海洋安全第一的意见,也反映到了这份内阁发表的《海洋基本计划》中。到2018年3月、4月《第三期海洋基本计划》实际上已基本定案。

产业界、学界、民间等参与官方海洋政策的酝酿和制定,在日本已经形成了一种惯例。比如,日本海洋政策研究会经过多年策划,于2006年12月完成了《海洋政策大纲》和《海洋基本法案概要》,并提交给总理大臣麻生太郎,成为日本政府制定海洋战略的蓝本。在日本政府推进海洋战略的进程中,日本海洋研究界大力参与、超前设计,为海洋战略的制订和决策提供学术性的资源。日本海洋研究财团负责筹集资金,为各种研究海洋问题的研究机构提供经费支持,包括日本海洋研究开发机构、海洋能源资源利用推进机构、日本海洋政策研究会、海洋基本法战略研究会、海洋产业研究会、水产学会、海洋政策学会、东京大学海洋研究所、东海大学海洋研究所。

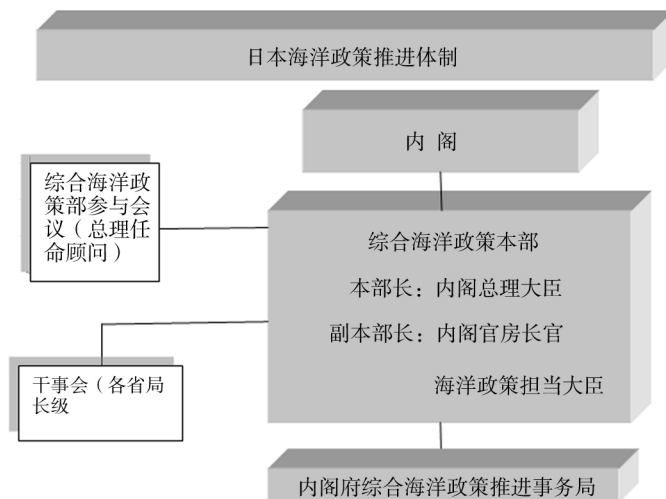


图 1 日本海洋政策推进体制

注：作者根据相关资料编制

## 二、《第三期海洋基本计划》主要内容概览

这份 85 页的《海洋基本计划》<sup>[8]</sup>分作序言（评价与现状认识）、第一部总论（海洋政策的理念、方向、基本方针）、第二部分论（具体对策）、第三部必要事项（体制机制与评价标准等）、结语等五部分。

### （一）评价与现状认识

基本计划的序言主要包括两部分，第一部分是对海洋基本法实施 10 年以来日本海洋政策的推进状况作出评价。这部分对海洋基本法实施 10 年以来的海洋政策推进情况作了总积极的评价。计划指出，自从海洋基本法实施以来，日本政府已经制定了两期《海洋基本计划》以推进海洋基本法确立的海洋立国方针和具体政策，且每年政府都会发布海洋基本计划的实施状况。10 年以来，综合海洋政策本部以及相关各政府部门制定、发布和实行许多重要的海洋政策相关法律、条例和制度。例如，2009 年通过了《反海盗法》，2010 年通过了《低潮线保护法》，2014 年 8 月对所有离岛命名，2017 年对无主的离岛实施国有化管理，2018 年通过了关于《海域循环利用法案》的阁议决定等。同时，计划也指出了不足，认为海洋基本计划的评价机制还需要再细化和改善，向国民宣传海洋政策的

力度还需要加大等。

第二部分对最近日本周边的海洋情势作出分析和判断，梳理了日本政府为应对情势变化做出的努力以及现有的推进体制，最后概括了第三期海洋基本计划的框架结构。计划认为，随着人口减少，特别是少子老龄化现象、全球化、IT 等领域的技术加速革新，海洋安全保障、海洋产业利用、海洋环境保护、海洋人才培养、国际合作等领域的情势也在发生变化。在描述情势变化时，还举了一些具体的事例，特别是有关海洋安全保障方面，例如，外国公务船侵入领海、外国渔船非法捕捞和漂流、外国调查船未经审批的科考以及落入专属经济区的导弹威胁等。为此，日本政府也在上述各方面做出了众多努力，目前，日本推进海洋政策的体制和机制需要进一步加强，特别是综合海洋政策推进事務局作为综合海洋政策本部的具体执行机构，需要进一步发挥政府中枢的统一指挥机制，以强化应对海洋情势急剧变化的灵活性和时效性。

### （二）海洋政策的理念、方向、基本方针

基本计划的第一部强调继续以海洋基本法确立的新海洋立国为根本目标，为应对实现新的海洋立国目标的各项挑战，确立海洋政策的新方向，由政府统一推进综合性海洋安全保障。在确保海洋安全的前提下，促进海洋产业利用、充实科学知识、推进北极政策、国际合作、培养海洋人材与增进国民

理解。该基本计划着眼于今后 10 年的海洋政策与理念，将能动地打造有利于日本国家利益的海洋形势与环境，最大限度地利用海洋资源与潜力，完善海洋产业，确保海洋可持续性开放、利用和环境保护，实施最先进的海洋技术创新性研发，并充实海洋观测和调查，强化国民整体海洋意识，促使日本成为“世界海洋的指针”<sup>[9]</sup>。

该部分对综合性的海洋安全保障理念、内涵及具体层次做了详细的阐释。鉴于日本海洋安全情势上的复杂性和海洋权益的综合性，为了实现日本作为海洋国家的和平、安定及繁荣，日本政府有必要采取涵盖多个领域的综合性海洋安全保障政策。今后 10 年，日本海洋安全保障的主要方向包括三个方面：一是确保领海权益，二是确保包括同盟国和友好国在内重要航线的安全，三是为确保自由利用海洋而强化国际海洋秩序，如与相关各国合作推进“自由开放的印度太平洋战略”等。

综合性的海洋安全保障作为日本海洋政策的基本方针，包括两个方面，一方面是作为核心的海洋安全保障政策，包括防卫、执法、外交、海上交通

安全、海上防灾应对等，另外一个方面是作为基础的强化海洋安全保障的政策，包括基础性政策，即海洋状况把握（MDA）机制的确立、离岛的保护与管理、海洋调查与海洋观测、科学技术与研究开发、人才培育与理解促进等，还有辅助性政策，包括经济安全保障和海洋环境保护等。海洋状况把握（MDA2）是指为保证灵活性和高效性，强化收集、集约和共享来自舰艇、巡逻船、飞机、卫星、调查观测船等各个方面的海洋相关的多样化情报的能力。这种体制有利于早期察知对海洋安全保障构成的威胁，重要性不言而喻，也是第三期海洋基本计划的重点内容。这一体制涉及各个部门，如海上保安厅（包括海底地形、船舶通航量的海洋状况表示系统）、气象厅（波浪、海流等）、相关机构（受灾状况卫星图像等）、海洋调查研究机构（海洋调查数据、水温、水质等）、宇宙开发机构（降水、海面水温等卫星观测情报）等多样化的情报。这种体制可以提高海洋情报的质量和数量，具有广泛性、实时性、便利性、明确性等优势，对安全保障、海上安全、防灾、环保、产业振兴等都有重要利用价值。

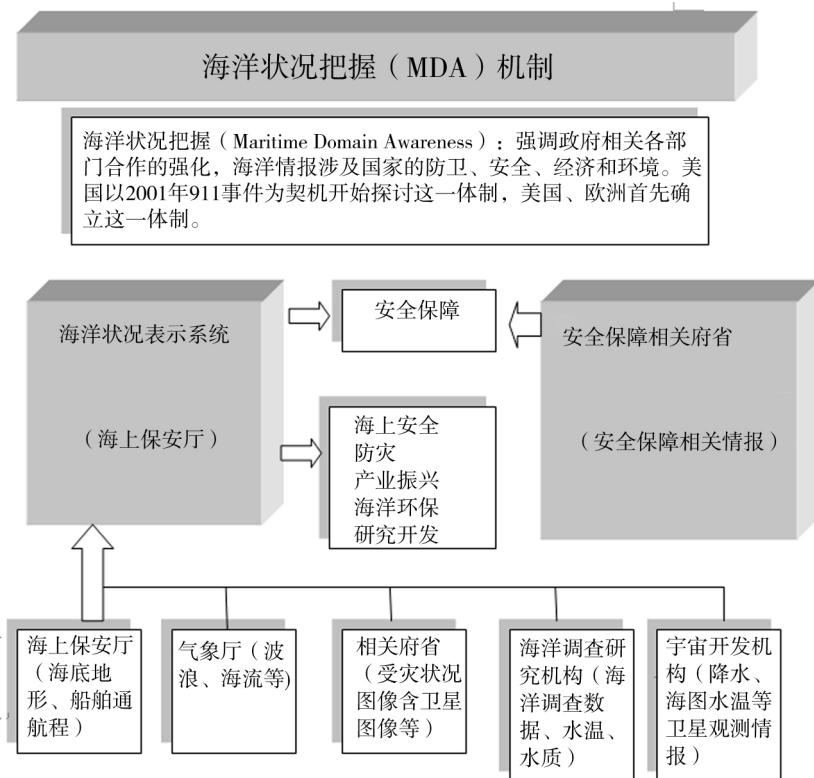


图 2 海洋状况把握 (MDA) 机制 (作者根据相关资料编制)

### （三）具体对策及实施部门

基本计划第二部从海洋安全保障、促进海洋产业利用、海洋环境维持和保护、海洋状况把握(MDA)的能力强化、海洋调查与海洋科学技术的研究开发、离岛保护与专属经济区的开发、北极政策的推进、国际合作、海洋人才的培育与增进国民理解9个大的方面，提出了约370项具体对策，并明确实施这些对策的对应政府机构，具体确保领海、海洋权益、海上通道、加强国际海洋秩序的安全和开发、利用海洋资源、管理水产资源等，促进海洋产业利用，也提出加强收集和共享讯息的体制，加强国际合作、推进海洋调查和研究、开发等。

海洋安全保障部分，分别从确保领海等主权利益、确保重要航线的安全利用以及强化国际海洋秩序3个层面提出了24条具体对策。促进海洋产业利用部分，分别从推进海洋资源的开发与利用、海洋产业的振兴与国际竞争力的强化、海上运输的确保、水产资源的适当管理与水产业的成长产业化4个层面，提出了32条具体对策。海洋环境维持和保护部分，分别从海洋环境的保护、沿岸区域的综合管理两个层面，提出了14条具体对策。海洋状况把握(MDA)的能力强化部分，分别从情报收集体制、情报集约和共享体制、国际合作3个层面提出了10条具体对策。海洋调查与海洋科学技术的研究开发部分，分别从海洋调查的推进、海洋科学技术研究开发的推进两个层面提出了22条具体对策。离岛保护与专属经济区的开发部分，分别从离岛保护与管理、离岛的振兴、专属经济区的开发推进3个层面，提出了21条具体对策。北极政策的推进部分，分别从研究开发、国际合作、持续利用3个层面，提出了14条具体对策。国际合作部分，分别从海洋秩序的形成与发展、国际联合、国际合作3个层面，提出了17条具体对策。海洋人才的培育与增进国民理解部分，分别从确保以海洋立国为中心培育专门人才、推进儿童与青年群体的

海洋教育、增进国民理解3个层面，提出了14条具体对策。

### （四）体制机制与评价标准

第三部必要事项中，强调了为提高海洋基本计划实施的质量和效果，在体制机制和评价标准上的几个注意事项。第一，进一步发挥综合海洋政策本部下的综合海洋政策推进事务局作为政府核心机构的统一指挥职能，为此日本政府各部门需要做到密切配合、尽职尽责。第二，将海洋基本计划的实施作为一项整体工程来具体推进，充分发挥综合海洋政策本部的综合调整机能和企划立案机能，注重引入并活用，如PDCA3CYCLE等质量评价标准。第三，充实综合海洋政策本部参与会议的研究体制，设置参与会议专题小组，确立集中审议机制，并提高参与会议到本部的反馈效率与效果。第四，充实综合海洋政策推进事务局的机能，为督促各相关机构推进计划，可适当对各机构加以技术性干预，同时注重引导产业界深度参与计划推进。第五，强调政府、地方公共团体、相关教育科研机构、民间事业者、公益团体等海洋政策相关各方找准各自的定位，确定好自身合适的角色，加强联合和合作，形成合力。第六，加强海洋基本计划实施相关情况的信息公开体制建设。

### （五）结语

结语中表达了政府应对新的海洋立国的各方面挑战的决心和信心，强调按部就班落实海洋基本计划具体对策的重要性，同时注意对今后周边海洋情势持续变化的灵活应对，在实现本期海洋基本计划的各项目标的基础上，使日本成为能够领导世界、作为世界模范的海洋国家。

## 三、《第三期海洋基本计划》的重要特征

日本首相安倍在综合海洋政策本部会议上强调说：“向新海洋立国挑战，是要通过加强MDA能力等，实现综合性海洋安全保障”<sup>[7]</sup>，这其实基本

概括了《第三期海洋基本计划》的重要变化与特征。与前两期《海洋基本计划》相比,《第三期海洋基本计划》表现出三个明显的特征:第一是周边海洋安全环境上的变化促使日本制定出有别于以往的海洋基本计划。第二是政策实施的理念和方向有重要创新,使其更加侧重于海洋安全的综合性保障。第三是具体对策的变化,更加强调海洋状况把握(MDA)体制的强化以及明确加强西南诸岛及离岛保护的强度和力度。

#### (一) 周边海洋安全环境上强调日趋严重的周边安全形势

海洋安全保障上的情势变化。日本向来对周边海洋情势及其敏感和重视,因四面八方被海包围,很多粮食、天然资源来自进口,进出口货物超过99%依存海上运输<sup>[10]</sup>。计划认为,包括日本领海及专属经济区的周边海域的安全情势日趋严峻,到目前为止,日本的海洋权益受到严重威胁。例如,在文章第二部分中提到的外国公务船侵入领海、外国渔船非法捕捞和漂流、外国调查船未经审批的科考,以及朝鲜发射飞越日本国境及日本专属经济区的弹道导弹的挑衅行动,还有大量杀伤性武器、弹道导弹关联物资的运输活动等,都构成了对日本周边海洋安全环境的威胁。

除了领海及专属经济区,日本周边从日本到中东、欧洲、澳洲、美洲大陆的重要航线的安全利用也存在威胁和风险。计划指出,例如,一些国家试图造成以实力改变现状的既成事实化,海盗及武装抢劫,恐怖组织、国际犯罪组织的犯罪活动,地区冲突等都对中国的航线安全造成了负面影响。加之一些没有国际法根据的海洋权益主张行为动摇了国际海洋秩序。上述状况从中期来看,改善的可能性较低,放任现状不管可能还会使环境更为恶化。另外,在海洋产业利用、海洋环境保护、海洋人才培养、科学知识的充实、北极政策的推进、国际合作等方面,日本都面临着严峻的挑战。

为应对上述海洋安全上的威胁和挑战,日本政府也在多个方面做着努力。例如,安倍内阁在

2013年12月出台“国家安全保障战略”,与各国紧密合作,确保航线的自由与安全,维持和发展基于法治和规则的开放和安定的海洋秩序,为应对海盗、确保海上交通安全、加强与各国的海洋安全合作而出台了多项措施。另外,日本防卫省、自卫队还在整备和平安全法制的基础上,强化防卫体制,海上保安厅还不断推进海上保安体制的强化等。日本还加强与同盟国、友好国的紧密合作,日美同盟在不断强化抑制力和机动性。日本政府还在推进自由开放的印度太平洋战略。但总的来看,日本的上述措施略显碎片化,缺乏统筹性和综合性,这就为日本制定新的海洋基本计划提出了战略需求。

#### (二) 海洋政策实施理念和方向上强调统筹和强化海洋安全保障

第三期《海洋基本计划》与前两期计划都遵循了《海洋基本法》确立的六条基本理念,即海洋开发、利用与环境保护的协调,海洋安全保障,海洋科学知识的充实,海洋产业的健全发展,海洋的综合管理,海洋的国际协调<sup>[11]</sup>,但第三期《海洋基本计划》在继续遵循上述基本理念的同时,基于周边海洋安全环境的变化状况,创新地提出了海洋政策实施的理念和方向,这为其最终提出综合性海洋安全保障方针打下了理念和方向性基础。

如第二部分所述,海洋政策实施的理念包括:能动地打造有利于日本国家利益的海洋形势与环境,最大限度地利用海洋资源与潜力,完善海洋产业,确保海洋可持续性开放、利用和环境保护,实施最先进的海洋技术创新性研发,并充实海洋观测和调查,强化国民整体海洋意识。基于上述理念,计划确立了海洋政策实施的方向,总的目标是向新的海洋立国挑战,具体方向包括5个方面:

(1) 建设开放安定的海洋,坚守国家和国民利益。强调海洋安全环境情势的变化要求海洋安全保障要统筹和强化,综合性海洋安全保障政策势在必行。

(2) 有效利用海洋,使国家富强,利于后代。强调海洋的可持续开发和利用,维持海洋的生物多样性,为子孙留下一个美丽富饶的大海。

(3) 挑战未知的海洋，提高海洋科技，更精准地观测大海。强调对深海等海洋科学未知领域的科技挑战，同时最大限度活用现有的海洋科技，持续应对自然灾害、气候变动等重大课题，还要维持和强化科技基础上的高效海洋观察网。

(4) 先发制人，积极和平，引领世界。强调创造先机，先发制人，积极和平，加强国际协调与合作，以创造对日本更为有利的环境，同时维持和强化法治基础上的海洋秩序，还要为确立有利于日本的基于法治和科学支撑的政策实施的国际社会的普遍新标准而努力。

(5) 亲近大海，培育海洋人才。强调推进海洋立国支撑下的人才培养和学校教育，让国民感觉到大海的亲切，感知到海洋产业、海洋科技、海洋传统和文化的重要性。

(三) 具体对策上侧重综合性海洋安全保障、海洋状况把握 (MDA) 体制及离岛保护

与前两期《海洋基本计划》相比，此次计划的对策有 3 个明显侧重点，一是提出一系列综合性海洋安全保障对策，强化海洋安全保障体制；二是确立海洋状况把握 (MDA) 体制，作为进一步强化海洋安全保障的基本对策；三是进一步加强离岛的保护和管理。

在涉及综合性海洋安全保障的 24 条对策中，具有代表性的有以下几条：(1) 防卫省要基于防卫计划大纲和中期防卫力整備计划，充实防卫力量，特别是充实包含西南诸岛在内的岛屿部的防卫力量，强化岛屿部的防卫态势和体制；(2) 国土交通省要基于强化海上保安体制的方针，提高海上执法能力，增加启动“应急机制”；(3) 农林水产省要在水产厅设置渔业管理本部以强化渔业管理能力，另外，海上保安厅和水产厅要加强协调，提高防止外国渔船非法作业的处置能力；(4) 为加强海洋监视体制，推进引入卫星作为收集情报重要平台的工作，加强对自卫队、海上保安厅、内阁官房所属的舰艇、巡逻船、测量船、飞机、情报收集卫星、沿岸雷达等收集情报的高效运用，注重利用宇宙航空

研究开发机构 (JAXA) 的先进光学卫星、雷达卫星、超低高度卫星技术试验机民间小型卫星收集情报，同时加强与同盟国、友好国等的协调，强化海洋监视情报收集体制，强化自卫队与海上保安厅间的情报共享体制，重点强化海上保安厅的海洋监视体制；(5) 为确保海上交通要道的安全，将向东南亚沿海国家提供海上警备执法用的相关装备技术以及为他们培训海洋执法骨干。

在确立海洋状况把握 (MDA) 体制的 10 条对策中，具有代表性的有以下几条：(1) 强化如前所述海洋监视体制中的 MDA 的情报收集能力；(2) 构筑机动、迅速、有机的海洋监视情报的集约和共有体制，加强与渔业者、民间机构的情报合作；(3) 构筑涵盖多种情报的“海洋状况显示系统”，并加强对其的高效利用，实现多语种化；(4) 继续高效利用日本海洋数据中心提供的各类海洋情报，并与“海洋状况显示系统”实现对接；(5) 强化 MDA 的国际协调与合作。其实，MDA 已经在此前具有了雏形，日本国际问题研究所主任研究员小谷哲男指出，其实有关政府各部共享把握海洋状况的问题，早在 2012 年内阁府就有“海洋账本”“海洋政策支援情报道具”供防卫省和海保厅共享，内阁府内阁情报调查室还适当地提供卫星收集到的图像，但其它政府部门还没能活用这些讯息，所以这次的《海洋基本计划》是在过去的“海洋账本”“海洋政策支援情报道具”的基础上加上卫星情报等，统筹构筑共享讯息系统。

在推进保护离岛<sup>[12]</sup>及开发经济海域方面，有代表性的对策包括，以内阁府为主，文部科学省、农林水产省、国土交通省、环境省、防卫省配合，根据卫星图像掌握海岸线状况来保全和管理推进国境附近的离岛，建灯台和航标、气象和环境观察站、自然公园等，还有推进保护珊瑚礁、清除漂流垃圾等计划。其中分别提出无人离岛和有人离岛的管理。未指名尖阁诸岛 (中国称钓鱼岛) 地提出在无人离岛保全和管理低潮线、推进建设物资输送和补给的港湾等；在有人离岛，内阁官房、内阁府、

警察厅、总务省、厚生劳动省、农林水产省、经济产业省、国土交通省、环境省、防卫省合作推进实现迁入人口时常高于迁出人口的状态，指出内阁府将研究离岛所有者不明的土地和外国人获取土地带来的课题等，对保护和利用重要的离岛土地采取必要措施。未来五年，日本对于海岛保护会下大力气，远离本土的有人国境海岛保护和建设乃是重中之重。日本在未来五年海洋基本计划实施期间，致力于2017年4月1日生效的《有人国境离岛区域保全以及特定有人国境离岛区域社会维护特别处置法》的贯彻落实。主要是国家对远离本土的国境离岛实施优惠政策，加强基础设施建设、增加就业岗位、吸引和鼓励年轻人居住国境离岛，以增加常住人口<sup>[6]</sup>。

除此以外，第三期《海洋基本计划中》还有一些重要的对策，例如，要在印度洋、太平洋沿岸重点国家建设战略性港湾；研发并运用最先进的观测技术设备；强化推进北极海洋政策；综合运用人工智能、物联网和海洋大数据技术，确立实时海洋状况监测与把握体制，构建可用于防卫安保、行政管理与海洋开发的海洋情报三级分类信息共享系统，等等。另外，强化推进北极海洋政策是首次在海洋基本计划中作为日本政府的主要海洋政策被提出。

#### 四、对日本防卫政策和中日关系的影响

无论日本政府如何委婉、低调地掩饰和淡化《第三期海洋基本计划》，计划的核心理念和中心内容已经发生了重大变化和转向，这是毋庸置疑的事实。日本舆论广泛指出，因为朝鲜威胁和中国的海洋行动，日本的海洋政策正从重视开发资源向重视安全转移。《日本经济新闻》认为，第三期《海洋基本计划》基于朝鲜的核导开发和中国的海洋活动，改变此前以资源开发为重点的方针，正式提出了关于安全保障的措施<sup>[13]</sup>。这份《海洋基本计划》的最大特征，是日本加强把握海洋状况的能力，把日本以往重视开发海洋资源向重视守护领海与海洋

权益安全的政策转移。中国海洋问题专家郁志荣认为，新版《海洋基本计划》将日本海洋政策的重点领域，从以往的摸清家底、资源开发调查转向领域警备、离岛防御等安全保障领域；重点内容主要针对中国的频繁海洋活动，甚至还会干涉中国在南海的海洋权益维护<sup>[6]</sup>。

总的来看，《第三期海洋基本计划》是一份右倾化色彩浓厚的日本政府海洋政策指南，是自20世纪90年代以来日本海洋思想日益右倾的鲜明体现，用综合性海洋安全保障统筹各个层面的海洋政策是未来日本海洋战略和政策的灵魂，而这必将产生一系列影响。

##### （一）对日本防卫政策的影响

第三期《海洋基本计划》的内容将会反映到今年12月防卫省预定修订的《防卫计划大纲》中，新一期《防卫计划大纲》将会确定未来六年的日本防卫政策方向和重点，强化综合性的海洋安全保障政策和体制，必将是未来日本《防卫计划大纲》的重中之重。而在综合性海洋安全保障政策中，强化西南诸岛的综合安保体制又是政策重点，可以预见未来日本的防卫费预算还会再创新高，且都侧重于投入到西南诸岛的综合防御中。

实际上，在《第三期海洋基本计划》出台后，日本共同社有消息透露，日本海上保安厅为了强化在外国渔船非法作业成为问题的小笠原诸岛（东京都）周边海域的取缔能力，计划在该诸岛的父岛部署巡逻船。这些举措是在安倍政府所重视的海洋安全方面强化应对能力和完善离岛基地的一部分<sup>[14]</sup>。

在防卫预算方面，《日本经济新闻》透露，日本防卫省计划在2019年度预算的概算要求中，申请历史最高金额，将以5.3万亿日元规模的方向进行调整。考虑到不稳定的朝鲜局势，日本将继续强化导弹防御，同时面对中国将完善西南诸岛的防御体制<sup>[15]</sup>。另外，日本的防卫政策扩展到南海的可能性也越来越大，第三期《海洋基本计划》提出要扩大监视范围，除了充分利用日本自卫队和海上保安厅船舶与飞机力所能及的监视范围之外，新计划



提出了投入宇宙航空研究开发机构的先进光学卫星和先进雷达卫星，以便最大限度地监视东海和日本海，甚至还企图涉足南海。

## （二）对中日安全关系的影响

日本《第三期海洋基本计划》的出台对中日安全关系来说并不具有积极意义。可能会对中日关系的持续缓和带来一定程度的阻挠。此次第三期海洋基本计划重点之一就是领海警备，计划还透露日本很可能将触角伸向南海，必将严重影响和干扰中国南海的海洋权益维护。如郁志荣所说，日本很可能在未来五年中，利用获取海洋信息的优势，为与中国有海洋争端的菲律宾和越南提供帮助，挑起当事国之间的矛盾；跟随美国对中国南海海洋事务说三道四，批评中国不接受最终裁决结果和南海岛礁军事化；类似去年出动出云号准航母对南海实施航行自由，加入美对华军事威慑行列<sup>[6]</sup>。这些都将会影响中日近期渐趋缓和的安全关系。

李克强总理与安倍在东京会谈后，双方签署的两国海空联络机制的《备忘录》或许是两国安全关系的兜底机制，但这并没令日本放心。日本主流传媒、舆论广泛指出，该机制为了回避主权争端，没记载适用于东海，只定下自卫队与中国人民解放军有冲突危机时直接通讯，其“实效性朦胧”。日本防卫研究所主任研究官饭田将史认为，“如果对照一下避免意外冲突这一宗旨，估计‘日中海空联络机制’不会发挥很大的作用。自卫队与中国海军军舰及空军军机之间，迄今也一直按照国际规则进行着直接通信。‘日中海空联络机制’只不过对此作了再次确认，并没有写进为避免冲突的新对策。关于日中间的热线，对于通话人和线路等尚未落实，只作‘尽可能争取早日开设’”<sup>[16]</sup>。总之，未来海空联络机制的实际运用仍然存在问题，其能否起到兜底作用令人怀疑，这在一定程度上可能会对中日安全关系的缓和造成负面影响。

## 【参 考 文 献】

[1] 陈秀武. 20世纪90年代以来日本海洋思想的变迁[J]. 日

本问题研究, 2018(3): 65.

- [2] 曾光强, 冯江源. 略论日本海洋战略及其对中国的影响[J]. 日本问题研究, 2006(2): 40.
- [3] 焦佩. 日本海洋发展观与中日海权争端[J]. 日本问题研究, 2006(2): 23.
- [4] 日本衆議院. 海洋基本法第30-34条[EB/OL]. [2018-07-18]. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16620070427033.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070427033.htm).
- [5] 日本衆議院. 海洋基本法第16条[EB/OL]. [2018-07-18]. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16620070427033.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070427033.htm).
- [6] 郁志荣. 日本启动第三期《海洋基本计划》特点分析[EB/OL]. [2018-07-18]. <https://nanhai.nju.edu.cn/2b/3d/c5320a273213/page.htm>.
- [7] 日本経団聯. 新たな海洋基本計画の策定に向けた提言—Society 5.0時代の海洋政策[EB/OL]. [2018-07-18]. <http://www.keidanren.or.jp/policy/2017/054.html>.
- [8] 日本内閣府. 海洋基本計画第3期(平成30年5月15日閣議決定)[EB/OL]. [2018-07-18]. <http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html>.
- [9] 张建墅. 颇具雄心的日本海洋政策纲领[EB/OL]. [2018-07-18]. <http://www.chinanews.com>.
- [10] 歌蓝. 日本《海洋基本计划》重心转向应对中朝威胁[EB/OL]. [2018-07-18]. <https://www.voachinese.com/a/voanews-japan-20180517/4397970.html>.
- [11] 日本衆議院. 海洋基本法第2-7条[EB/OL]. [2018-07-18]. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/16620070427033.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070427033.htm).
- [12] 日本内閣府. 海洋基本計画第3期(平成30年5月15日閣議決定)概要2[EB/OL]. [2018-07-18]. <http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan.html>.
- [13] 产经中文网. 日本海洋基本计划重点转向安保 应对中朝[EB/OL]. [2018-03-30]. <https://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/29851-2018-03-30-09-18-29.html>.
- [14] 日本共同社. 海保计划在小笠原诸岛部署巡逻船 宫古岛将建射击场[EB/OL]. [2018-07-18]. <https://china.kyodonews.net/news/2018/07/15b27f8f4625.html>.
- [15] 产经中文网. 日本防卫费又要创新高了?[EB/OL]. [2018-07-18]. <https://cn.nikkei.com/politicsaecon>

omy/politicsasociety/31397-2018-07-18-09-38-58.html start=1.

OL].[2018-06-07].<http://www.sinchew.com.my/node/1766925>.

[16]饭田将史.“日中海空联络机制”的意义与课题[EB/

[责任编辑 李 颖]

## An Analysis of Japan's Third Phase of the Marine Basic Plan

ZHANG Xiao-lei

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

**Abstract:** Japan's "Phase III Marine Basic Plan" was based on the recommendations of the major think tanks. After long-term brewing, it was based on the plan of Japan's marine thoughts after the Second World War and the post-war Japanese marine policy. It shows three distinct characteristics: the first is that changes in the surrounding marine security environment have prompted Japan to develop a basic marine plan that is different from the past, and the second is that the concept and direction of policy implementation have important innovations, making it more focused on the comprehensive protection of marine safety, the third is the change of specific countermeasures, more emphasis on the strengthening of the Ocean State Control (MDA) system and the strengthening of the strength and intensity of the protection of the southwestern islands and outlying islands. Strengthening comprehensive marine security policies and institutions will surely be the top priority of Japan's "Defense Program Outline" in the future. The promulgation of this "plan" is an obvious negative asset for Sino-Japanese security relations, which may bring a greater degree of obstruction to the continued easing of Sino-Japanese relations.

**Key words:** Japan, Phase III Marine Basic Plan; comprehensive marine security Protection; security policy; internal and external impacts