

日本欲派兵索马里的动机与障碍

张 彤*

由于索马里海域海盗活动日益猖獗,联合国安理会于 2008 年 12 月通过第 1851 号决议,授权有关国家和国际组织向索马里海域派遣军队打击海盗。¹ 2008 年 12 月 26 日,中国派遣舰队远征亚丁湾、索马里海域,在联合国授权下担负运输船只的护航任务。翌日,日本《读卖新闻》发表题为“向索马里海域迅速派遣海上自卫队”的社论,呼吁日本政府也应迅速向索马里海域派兵。日本首相麻生太郎随即命令防卫相滨田靖一着手讨论派遣海上自卫队舰船事宜。新年伊始,日本自民党保利耕辅、公明党山口那津男两位政调会长于今年 1 月 7 日举行会谈,决定设立执政党专项研究小组,并经约两周时间的讨论达成共识:日本政府将于今年 3 月向国会提交能随时向海外派遣自卫队打击海盗的永久性案,而在此之前则以现行法律框架下的“海上警备行动”名义进行派遣。² 今年 2 月 2 日本海上自卫队决定,当政府发出有关赴索马里海域打击海盗的海上警备行动命令时,将派遣海自第四护卫舰群(位于广岛县吴基地)的两艘护卫舰“涟”号和“五月雨”号出征索马里海域。

日本向索马里派兵的动机

一、直接动机: 保护日本商船。日本每年经过亚丁湾的船只约有 2000 艘。据日本国土交通省的统计显示,2008 年日本海运公司船只遭海盗袭击的次数共计 12 次,比 2007 年多 2 次。按遭袭海域看,非洲和东南亚地区各有 5 次,印度海域有 2 次。其中,非洲地区 5 次中的 3 次是发生在索马里海域亚丁湾。2007 年 10 月 28 日,在巴拿马注册的日本“金毛利号”商船,载有化学品苯,从新加坡出发,原计划前往以色列,不料在距索马里摩加迪沙港约 15 公

里处遭海盗劫持。船上共有 21 名船员,索马里海盗索要的赎金为 100 多万美元。后来美国第 150 联合特遣部队的军舰和德国军舰追击这伙海盗至索马里海域,美军向海盗开火,击毁数艘海盗快艇,才使这艘日本商船安全获救。2008 年 4 月,日本大型油轮“高山”号在索马里和也门之间的亚丁湾海域被炮轰,努力逃离才未被对方追上,后调查证实也是海盗所为。2008 年 8 月,一艘日本商船在索马里海域被海盗劫持,30 名船员遭绑架。10 月 8 日,在收到 160 万美元赎金后,海盗们才释放了这艘商船和船员。由于日本船只在索马里海域屡遭海盗洗劫,日本船主协会会长前川弘幸(川崎汽船公司社长)于今年 1 月 5 日前往首相官邸,请求首相麻生太郎立刻派遣海上自卫队舰船保护航运安全。³ 麻生太郎 1 月 7 日在官邸答记者问时称,“从保护日本民众财产的角度出发,在中国等国均派海军前往的情况下考虑日本能够做些什么非常重要。”因而,基于日本商船近年屡遭袭击的事实,日本要向索马里海域派兵的最直接动因就是打击海盗,保护本国商船的安全。

二、间接动机:

(一) 转移国内政治压力。2006 年 9 月日本前首相小泉纯一郎卸任后,日本政治进入了“后小泉时代”。然而,开启“后小泉时代”的不是日本政治走向成熟,而是堕入了领导人频繁更替的怪圈,从安

* 作者单位: 中国现代国际关系研究院(博士生)。
1 “日本自卫队决定派遣 2 艘护卫舰赴索马里打击海盗”,日本共同社 2009 年 2 月 2 日电, http://china.kyodo.co.jp/modules/fsCategory/index.php?menu_id=6&sel_lang=sch
2 “日本船主协会请求政府派舰船赴索马里护航”,日本共同社 2009 年 1 月 6 日电, http://china.kyodo.co.jp/modules/fsCategory/index.php?menu_id=6&sel_lang=sch
3 “麻生就打击海盗表态称要“保护日本人财产”,日本共同社 2009 年 1 月 9 日电, http://china.kyodo.co.jp/modules/fsCategory/index.php?menu_id=6&sel_lang=sch

倍到福田再到麻生,两年三相,既是自民党进入执政“金属疲劳期”的写照,也使得日本国民对自民党、对日本政治出现了强烈的“审美疲劳”。¹ 受到世界金融危机与国内经济长期低迷双重打击的麻生太郎,因为出尔反尔地推迟了大选,使得“国会别扭”更趋恶化。在第二次恢复国内经济景气方案迟迟得不到批准和非正式雇佣人员数字不断膨胀的现实下,麻生内阁的支持率暴跌至 20.9%。² 如何释放目前国内的政治压力,挽回在民众面前的“无力”形象,将直接影响今年 9 月举行大选的结局。其实早在 2008 年 11 月 20 日,日本政府在麻生太郎的授意下就出台了《海盗行为防止活动特别措施法案》(暂名)的草案。”而在中国向索马里派遣海军之后,麻生太郎随即明确表达了派兵欲望与决心,虽然被批评为“滞后”,但也不失为舒缓目前国内政治压力,转移民众注意力的良策之一。

(二)实现海外派兵合法化。由于二战的历史原因,日本现行宪法规定,日本不能拥有军队以及国家交战权和集体自卫权,因而更谈不上向海外派兵。1991 年 4 月 24 日,日本政府绕开国会,以政令形式决定向海湾派遣扫雷艇,协助多国部队作业。这虽然不是参加战争,但实际上是日本战后第一次向海外派兵。此后又于 1992 年 5 月 11 日向莫桑比克派出一个运输中队的国际和平合作队。以此为开端,日本自卫队不断介入联合国的维持和平活动。同年 9 月 23 日向柬埔寨派出自卫队。“9·11”事件后,为支援美国的反恐战争,日本海上自卫队派出了大型作战舰艇前往印度洋的海湾水域。2007 年,日本海上自卫队因为“反恐法案”到期不得不撤回,稍后尽管困难重重,日本的海上自卫队军舰仍再次驶入印度洋,但日本政府也开始考虑制定一部有关自卫队派往海外的恒久法律,以免今后海外派兵再受“时效的限制”。因而,可以说向海外派兵是日本政府长期以来的“不懈追求”。从 1992 年日本国会通过《协助联合国维持和平活动法案》到 1994 年修改自卫队法,1999 年制定《周边事态法》,2001 年制定《反恐特别措施法》再到目前麻生太郎想要力保通过的《海盗行为防止活动特别措施法案》,日本政府力图通过法案来保证日本海外派兵的合法化。这次

的索马里海盗问题又一次成为日本突破宪法限制,向海外派兵的“合理”理由。如果此次制定的《海盗行为防止活动特别措施法案》得到通过,将可能进一步架空日本和平宪法,将为海上自卫队提供法律依据,派出舰艇打击海盗将成为日本主动向外派兵、派舰艇的先例。日本海上自卫队有可能在索马里海盗身上打响海外动武的第一枪。

(三)参与该地区的大国博弈。目前,索马里海盗成了国际公敌,对其进行打击是维护国际公利,有能力的国家相继参与其中,俄罗斯、美国、法国、英国、意大利、希腊、印度、伊朗、韩国等国都派出或准备派出军舰。但在围剿海盗背后,各国都有自己的战略意图。在索马里这个动荡的舞台上,“大国博弈”正在上演。

俄罗斯是最早宣布向索马里派出军舰的国家。2008 年 10 月至今,从北方舰队抽调的“无畏”号多次成功阻止海盗的劫船企图。“无畏”之举引起华盛顿关注。美国媒体认为,俄罗斯积极地打击索马里海盗,可能“打算借机重启苏联时期在也门一座岛屿上的海军基地”。美国在打击海盗的过程中,更侧重于把它与反恐战争挂钩,尤其关注防止当地武装势力夺取政权。索马里一旦沦为第二个“阿富汗”,将严重影响美国在非洲的“战略布局”。根据美国国家情报委员会预测,到 2015 年,非洲石油将占美国石油进口总量的 25%,超过美国从海湾地区的进口量,白宫因此将非洲石油提升到关乎“国家安全”的高度。把索马里纳入反恐序列,确保“油线”安全,是美国重回索马里的真正原因。作为联合国常任理事国和正在崛起的大国,中国的海军自然不能缺席全球统一的正义行动。更直接的原因在于“索马里海盗对中国航运业构成严重直接威胁”。美国《国际先驱论坛报》等媒体也分析了中国海军护航的必要性:中国约有 60% 的进口石油来自中东,大部分要经过亚丁湾,大批来自非洲的原材料也要通过这一运输线,“中国利用军事实力保护其广

¹ “首相需要持久力与破坏力”, [日]《文艺春秋》, 2009 年 1 月号。

² “麻生内阁支持率缩减 21%”, [日]《读卖新闻》, 2008 年 12 月 7 日。

³ “海盗新法的内容与存在的问题”, [日]《产经新闻》, 2009 年 1 月 9 日。

泛经济利益的愿望更加强烈”。但西方更倾向于猜测，“中国海军也要加入到世界海军竞赛中了”。美英媒体关注“中国每年以 15% 至 20% 的比例增加军费支出”，称护航行动标志着“中国向远洋‘蓝水海军’迈出了决定性一步”。在西方舆论看来，“蓝水海军”是大国标志之一。

面对在该地区的大国之间的博弈，一直拥有“大国志向”的日本自然不甘落后，况且日本国内的政治人士把日本政府的举动归因于中国，认为是中美在打击索马里海盗上的军事合作引发东京的“警觉”和“失落”。日本曾与布什政府建立了紧密军事合作，但在继任者还未上台前，日方就已经担忧“中国篡夺了日美跨太平洋的特殊关系”。针对中美在此地区的合作，日本加速行动。据日本《产经新闻》2008年12月30日报道，美国将在索马里海域设立剿杀海盗司令部“控制小组”，联合已向索马里海域派遣军力的国家和国际组织共同分享情报。日本至今虽未派兵前往索马里，但却想在“控制小组”成立之初就占有一席之地，日本首相麻生已在今年1月美国国务卿赖斯访日时提出了这一要求。

日本向索马里派兵的困难

根据日本《自卫队法》“海上警备行动”是指自卫队为保护人员和财产或维持治安而在海上采取的必要行动。在日本现行法律下，向海外派遣自卫队一般需要专门制定授权法律。但“海上警备行动”只需防卫大臣作出确有必要出动自卫队的判断并发出命令，经首相认可就能启动。目前，日本政府虽然已经基本确定将于今年3月以“海上警备行动”的名义向索马里海域派兵，但要想在国会通过《海盗行为防止活动特别措施法案》实现派兵的“合法化”，却是困难重重。究其原因，首先在于日本政党内部以及政党与官僚之间对于派兵问题意见不统一，其次在于草案与日本现行法律之间存在矛盾，从而造成了派兵的法律障碍。

首先，日本首相麻生太郎在索马里海域的海盗问题上准备分两步走：一方面希望本次国会能够制定新法，而另一方面在此之前即以海上警备活动的名义派遣自卫队舰船。对此，防卫相滨田靖一带头

反对以海上警备活动名义派遣舰船，认为“（若是海上警备行动）则无法为外国船只护航”。前防卫相石破茂也表示，“派遣舰船前往索马里的做法超出了《自卫队法》预设的范畴”，建议麻生作罢。旨在夺取政权的民主党强调，“应在众院选举后，再进行负责任地讨论”。即便是公明党内也有人持慎重态度，表示“打击海盗主要是海上保安厅的职责，自卫队只是起补充作用”。¹ 日本防卫省和外务省对此也各持己见。防卫省认为，根据现行法律，执行海上警备行动任务时只有在正当防卫或紧急避难的情况下才可使用武器，日本海上自卫队的护航对象为日籍船只、日本人或日本企业运营的相关船只以及载有日本货物的船只，无关的外国船只不在护航范围之内。如果和日本人的生命财产无关的外国船只遭遇袭击，海自舰船无法应对将招致国际社会的批评。防卫省高层则指出：“如果首相下令派遣海自舰船我们会遵命，但如果发生不测由谁承担责任？”² 外务省主张，日本船只经常在该海域航行，如果日方不采取任何措施，有可能被护航国家指责为“蹭车”。鉴于日本已从伊拉克撤回自卫队，且放弃了向阿富汗派遣自卫队的计划，外务省力主向海外派遣海自舰船以作为“国际贡献”。

其次，从法律角度来看，日本《海盗行为防止活动特别措施法案》草案中的诸多规定与日本的现行法律之间存在许多矛盾。第一，草案规定自卫队有权对海盗实施逮捕、拘留、起诉、引渡，并且可以没收其武器，不论海盗的国际与犯罪地点，都可以对其适用日本的刑罚。但是，从现有的日本国内法律来看，自卫队员不是司法警察，没有执行法律手段的权力，如何来执行草案中赋予自卫队的刑罚权？第二，草案对于允许自卫队使用武器，“实施制止海盗行为时遭到抵抗可以使用武器。自卫队员为保护自己可以使用武器。”由于日本宪法第九条规定禁止行使集体自卫权和在海外行使武力，（下转第 43 页）

¹ “日防卫相对按现行法律派自卫队赴索马里态度谨慎”，日本共同社 1 月 9 日电，http://china.kyodo.co.jp/modules/story/index.php?sel_lang=schines&storyid=65693

² 同上。
³ “以迅速向索马里海盗派遣自卫队为目标”，[日]《读卖新闻》，2008年12月27日社论。

国民军总司令桑多索指出,印尼未来的反恐战争可能有四种发展趋势:第一,警察掌控反恐战争唯一领导权;第二,警察主导,军队辅助;第三,军队接管全国反恐战争指挥权,警察协助;第四,军队掌控唯一的反恐战争领导权。¹ 鉴于当前印尼复杂的反恐形势,军队主导反恐战将成为首选。

其次,严防海上恐怖主义。在孟买恐怖袭击案中,恐怖分子利用沿海城市的特殊环境和港口码头安检薄弱的漏洞,成功实施“海上渗透”。对印尼而言,马六甲海峡最容易被恐怖分子利用。早在2004年,亚太地区的一些国家就陆续发出警告,认为海运枢纽马六甲海峡,由于地理位置特殊,就极有可能沦为恐怖袭击的高危地区。² 印尼国家情报机构透露,被拘押的“伊斯兰团”高级成员承认,该组织曾考虑过对马六甲海峡的航运业发动袭击。³ 为此,印尼、马来西亚、新加坡从2004年起便加强了马六甲海峡的联合反恐巡逻。2004年7月,三国海军司令部建立24小时热线。同年11月,日本与新、马、印尼三国达成协议,同意提供资金和情报,协助三国共同维护海峡安全。⁴ 2005年9月,新、马、印尼又与泰国正式启动了“天空之眼”的马六甲海峡联合空中巡逻。在此次联合演习中,印尼政府特意安排军警在马六甲海峡模拟海事攻击,表明印尼政府高度重视马六甲海峡安全,并有针对性地将马六甲海峡作为防范恐怖主义的重点。

最后,强化公共设施安保,严防节假日前后的恐

怖活动。自2003年印尼万豪酒店爆炸案发生后,印尼安全部门和地方政府发出强力指示,要求首都、各大城市以及旅游胜地、西方人比较集中和活动频繁的居住区、写字楼、高级饭店等重要场所采取具体措施,加强出入车辆和人员的安全检验,并定期或不定期地组织检查。⁵ 以上人员密集区域也成为此次反恐大演习的重点演习场所。孟买恐怖袭击后,苏西洛总统多次指示要加强戒备,提高警惕;印尼政府不仅把以上公共区域作为反恐和反恐的重点区域,而且还要求武装部队在节假日前加大反恐安保力度,确保人民安居乐业。在节假日前严防恐怖袭击成为印尼防范城市恐怖主义的新趋势。

印尼是东南亚恐怖主义活动的中心,防范和打击恐怖主义是印尼保障自身安全的必然选择。鉴于当前复杂的国际反恐形势,加强军警联合将成为印尼防范和打击恐怖主义的最有效手段。2008年11月,印尼枪决巴厘爆炸案恐怖分子激起极端穆斯林不满;2009年又逢印尼大选,印尼的防恐形势不容乐观。如何保障政局稳定,保证大选顺利进行,不仅成为苏西洛总统能否连任的关键,也成为除经济危机之外,印尼政府面临的、。◎

¹ /TNIMay Take Lead in Terrorism Fight”,《雅加达邮报》,2008年12月23日。

² 5国际恐怖主义与反恐怖斗争年鉴2004》,时事出版社,第90页。

» 同上,第91页。

¼ 同上,第97页。

½ 同上,第93页。

(上接第40页)草案与宪法缺乏整合性。同时,草案中对武器的使用场合又进行了规定,“只允许以正当防卫为目的的反击和警告性射击,而不允许主动进行破坏性攻击”。¹ 这一方面将对现场指挥官的判断造成困难;另一方面,使得日本自卫队对于配备有火箭炮等重型武器的索马里海盗来说,威吓力极为有限。第三,根据日本现行的《自卫队法》的相关规定,自卫队在海上的警备行动,仅限于护送日本籍海船与由日本企业管理的“与日本有关系的船舶”。但是,草案却依据外务省的意见,从国际合作的角度,将外国船只也列为海上自卫队的护航范围,

这样对于草案执行者的防卫省来说就需要新的法律依据。要修改《自卫队法》就需要国会的通过,而在目前“别扭的国会”中要修法,必然“道路漫长,前途渺茫”。◎

¹ “以迅速向索马里海盗派遣自卫队为目标”,[日]《读卖新闻》,2008年12月27日社论。