

日本海洋立法新动向

金永明

[内容提要] 进入 21 世纪以来,世界各国和相关国际组织纷纷制订海洋战略或完善海洋法制,日本也加快了海洋立法进程。日本根据其海洋政策思想和相关咨询机构的建议,制定了《海洋基本法》等海洋法;向联合国大陆架界限委员会提交了外大陆架划界申请案,提出的大陆架面积约为其国土面积的 2 倍;派遣自卫队军舰赴索马里附近海域实施海上警备行动,并拟定了《应对海盗法案》等。日本一连串海洋立法新动向充分表达了其追求世界大国地位的政治诉求,研究这些新动向有助于我们了解日本对外政策本质和未来政治走向。

[关键词] 日本 海洋战略 海洋立法

[作者简介] 金永明,上海社会科学院法学研究所副研究员、博士,主要研究国际法、海洋法和日本问题等。

冷战后,随着国际交往的扩大与深化,全球化的不断深入,海洋的重要性更加突出,人类开发利用和保护海洋的力度不断强化。1994 年 11 月 16 日《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)正式生效,对国家研究、开发和利用海洋及其资源的要求不断提升,原有海洋政策需要调整和完善。换言之,国家需要改变策略、利用新策略来综合应对海洋问题。自 21 世纪初起,许多国家如韩国、加拿大、美国、英国、欧盟和澳大利亚等相继制定了综合规范海洋问题的战略、政策和法制。在国际潮流的推动下,日本加速实施其海洋战略,特别加快了海洋立法进程,并使之服务于其追求政治大国地位的国家战略。

首先,日本新的海洋战略力求通过立法完善海洋管理体制。为消除以个别法律应对海洋问题的弊端、改变无综合性机构处理海洋问题的现状,日本自 1987 年海洋审议会就提出应制定海洋基本法。经过近 20 年的努力,日本海洋政策研究财团于 2005 年 11 月 18 日和 2006 年 12 月 7 日分别向政府提交《日本 21 世纪海洋政策建议书》(此文件即为日本海洋战略文件,简称《海洋政策建议书》)和《海洋政策大纲——寻求新的海洋立国》(简称《海洋政策大

纲》)。在此基础上,日本制定了《海洋基本法》自 2007 年 7 月 20 日起施行,从而理顺了海洋管理体制。¹

日本的《海洋基本法》强化了其海洋政策基本理念,即:保全海洋环境;可持续开发、利用海洋;确保海洋安全;充实海洋科学知识;综合管理海洋;国际合作。这些理念体现了海洋问题的特点及应对海洋新问题的要求,符合国际社会管理海洋的发展趋势,即国家应在了解、保护和利用海洋上予以平衡协调,以实现海洋为人类服务,实现海洋与人类的共生。

根据《海洋基本法》的规定,日本设立了管理海洋的机构,由首相从内阁特命大臣中任命海洋政策担当大臣;设置综合海洋政策本部,以首相为部长、海洋政策担当大臣为副部长,其他成员为由首相、官房长官指定的国务大臣及有识之士,负责调查、审议和制订海洋基本计划及综合管理海洋所需资源分配方针等方面的重要事项。2008 年 3 月 18 日,日本内阁会议批准了海洋政策财团草拟的《海洋基本计划》,该计划将日本的海洋战略和海洋政策加以具体化,是

¹ 日本《海洋基本法》内容,参见[日]松井芳郎编辑代表:《基本条约集》(2009),[日]东信堂,2009年4月,第435-438页。

指导日本海洋事务的行动指针。日本海洋政策本部自成立起至 2009 年底已召开了 6 次会议,并取得了一定的成绩。¹ 今后,日本海洋事务重点是在以下领域:推进海洋资源的开发和利用,保护海洋环境,促进专属经济区等海域的开发,确保海上运输和海洋安全,推进海洋调查和海洋科学技术的研发,振兴海洋产业和加强国际竞争力,实施沿岸海域的综合管理,保护离陆岛屿(孤岛),确保国际协调和促进国际合作,增进国民对海洋的理解和认识等。²

日本的《海洋基本法》实际上是用法律形式,将日本以往的各种海洋政策和思想予以确认,以确保其在综合海洋政策本部的领导下加以实施,从而实现日本的海洋战略目标。

值得一提的是,日本国会在通过《海洋基本法》时,2007 年 4 月 3 日还通过了将海洋立国作为国策的《推进新的海洋立国决议》,以引导和规范日本政府在施政中重视海洋问题。

可以预期,日本将在海洋问题上倾注全部国家力量,重点通过完善海洋相关法制,以寻求海洋利益最大化。

与此同时,日本众议院于 2008 年 6 月 5 日通过了《领海等区域内有关外国船舶航行法》。该法由 12 条条款和附则组成,自 2008 年 7 月 1 日起施行,填补了日本领海制度上的法律空白。根据该法的规定,所谓的“领海等区域”,是指日本的领海和内水。日本制定该法的目的,是因为考虑到确保海洋安全对海域包围中的日本的重要性,通过规定在领海等区域外国船舶的航行方法、规范外国船舶航行以及其他必要的事项,以维持领海等区域的航行秩序,控制意外行动,确保海域安全。该法的制定使日本对外国船舶在领海的无害通过有法可依,从而确立起比较完善的领海制度。

其次,日本新的海洋战略力求通过立法拓展海域管辖范围。日本与周边多个国家存在海洋问题争议,如与韩国存在“竹岛”(韩国称“独岛”)主权归属争议、与俄罗斯存在北方四岛主权争议、与中国存在东海划界争议和钓鱼群岛归属争议。如何合理地处理这些问题,是日本需要应对的重大课题。2004 年 5 月东海划界问题凸显后,日本为确保相关权益特别是拓展海域管辖范围,最大限度地获取能源资

源,加快了相关立法(修法)进程。一是拓展海洋“国土”。2005 年 7 月,日本将《国土综合开发法》改名为《国土形成计划法》,增加了关于海域(包括专属经济区和大陆架)的利用和保护方面的规定,³ 谋求借此扩大海洋“国土”范围,并强化对其管理。二是应对东海问题。民主党于 2005 年 10 月 21 日草拟了“关于在专属经济区内等海域实施自然资源勘探进行海洋科学调查有关的主权及其他权利的法律案”、“海底资源开发促进法案”。上述法案尽管未成为法律,但显示了日本政界对于东海等领海争议的立场:坚持“中间线”划界,确保对大陆架资源的管辖权。

继而,日本在 2007 年 4 月、7 月先后制定和实施了《海洋构筑物安全水域设定法》从法律上支持其国内企业在东海“中间线”西侧海域实施资源开发、获取更多的能源资源。⁴ 2008 年 6 月 18 日,中日在东海问题上已达成《中日关于东海问题的原则共识》但并不能消除《海洋构筑物安全水域设定法》在东海问题上的负面影响。那就是,在该法的推动下,日本可能在“中间线”附近再次实施海洋调查,在“中间线”附近构筑海洋建筑物及单方面实施海底资源开发。

第三,日本新的海洋战略力求通过立法扩展日本的外大陆架。2008 年 11 月 12 日,日本政府接受综合海洋政策本部的建议,根据《联合国海洋法公约》第 76 条第 8 款的规定,向联合国大陆架界限委员会提交了日本外大陆架划界申请案。⁵

¹ [日]《海洋基本计划》内容,参见 http://www.kantei.go.jp/jp/sing/i/kaiyou/kaisai_before090916.html (上网时间:2010 年 1 月 3 日)

² 《推进新的海洋之国决议》的内容,参见 http://www.shugin.go.jp/itdb_rehame/gokido16620070403010_f (上网时间:2010 年 1 月 30 日)

³ 参见 [日]海洋政策研究财团编:《海洋白皮书:日本的动向,世界的动向》(2006),内部资料,2006 年 3 月,第 193-194 页。

⁴ [日]《海洋构筑物安全水域设定法》资料,载 [日]松井芳郎编辑代表:《基本条约集》(2009),[日]东信堂,2009 年 4 月,第 443-444 页。

⁵ 日本提交的申请案内容,参见 http://www.un.org/Depts/los/clos_new/submission_files/jpn08/jpn_execsummary.pdf (上网时间:2009 年 4 月 12 日)。外大陆架是指从测算领海宽度的基线量起超过 200 海里或 200 海里以外的部分,且其外部界限不应超过从测算领海宽度的基线量起 350 海里,或不应超过连接 2500 米深度各点的 2500 米等深线 100 海里。

日本外大陆架划界申请案的范围涉及本州南部和东南 7 个海域,即九州-帕劳国间的海岭南部海域、南硫黄岛海域、南鸟岛海域、茂木海山海域、小笠原海台海域、冲大东海岭南方海域、四国盆地海域,面积达 74 万平方公里,约为其国土面积的 2 倍。¹ 其中的问题是,日本将冲之鸟礁作为岛屿处理,并以此为领海基点主张 200 海里的大陆架和 200 海里以外的大陆架(统称大陆架)。

实际上,“冲之鸟”只是一块珊瑚岩礁,高潮时整个礁基本上都淹没在海水中,不是《联合国海洋法公约》规定的岛屿,不应主张大陆架。但是,冲之鸟礁周围海域蕴藏着丰富的渔业资源和锰结核矿资源。日本以“冲之鸟”为领海基点、扩展海洋范围(大陆架)之举旨在争夺海洋资源。为此,日本出巨资在两块礁石四周构筑了一个直径为 50 米的圆形钢筋混凝土防护设施,并建筑了一个离海面约 7 米的海上观测平台,以使其露出水面。²

日本的外大陆架划界申请案就包含了以“冲之鸟”为基点的大陆架和外大陆架的范围。此案一旦成为现实,必将侵害中国等周边国家的海洋利益,而且严重妨碍各相关国家在该公海海域的航行自由和海洋科学研究等活动,尤其在军事上对中国进出太平洋海域构成严重威胁,必须引起高度重视。为此,中国常驻联合国代表团于 2009 年 2 月 6 日向联合国秘书长提交了针对日本外大陆架划界案中有关冲之鸟的立场声明。³ 韩国常驻联合国代表团随后不久也向联合国秘书长提交了内容相同的声明。⁴

最近,日本还加强了针对离陆岛屿海岸线和设施的立法。日本国会于 2010 年 2 月 9 日通过了《为促进专属经济区和大陆架的保全和利用对低潮线保全和相关设施完善等法律》。该法由六章(共 20 条)和附则(4 条)组成。⁵ 日本出台该法的直接动因,源自海洋政策研究财团向海洋政策本部提交的《为管理海洋保全和管理离岛基本方针》。⁶ 其目的是,保护专属经济区等海域及有关重要离陆岛屿的据点设施,限制低潮线保全区域的海底开采等行为,以侵占更多海域、占有更多资源,寻求海洋利益的最大化,服务于日本的经济社会发展和国民生活水平的提升。

第四,日本新的海洋战略力求通过立法协助海上反恐与维护海洋通道安全。日本为实现国家正常化和成为政治大国的目标,企图摆脱《和平宪法》的约束,参与国际维和与海洋安全事务,包括协助美国等国打击恐怖活动、派遣海上自卫队军舰参与打击索马里附近海域海盗活动,以提升其国际地位。为使这些活动具有法律依据,日本制定了一系列相关法律。一是协助海上反恐的立法。日本政府于 2001 年 10 月 8 日设立了“恐怖事件紧急对策本部”,并决定采取紧急应对措施,日本国会于同年 10 月 29 日通过了《反恐特措法》。作为具体的措施之一,日本随后于该年 11 月 9 日派遣自卫队舰艇赴印度洋海域,以搜集相关情报;11 月 25 日,派遣海上自卫队补给舰、扫雷舰和护卫舰赴印度洋海域以实施合作支援等;12 月 2 日和 2002 年 1 月 29 日,日本补给舰分别向在印度洋的美国舰船和英国舰船实施了海上给油活动,从而拉开了日本海上自卫队赴海外参与国际活动的序幕。《反恐特措法》规定了日本对参与以美国为首的各国军队的活动应采取的措施、实施程序和其他必要事项;规定了根据联合国决议、联合国的要求,以及日本根据人道主义精神应采取的措施、实施程序和其他必要事项;本法规定了自卫队的三种活动:合作支援活动,搜救活动和救援灾民活动。该法有效期为 2 年,但可根据实际情况延长 2 年,因而至 2007 年 11 月失效时已延长了 3 次共 4 年。此后,日本暂时中断了在印度洋的补给活动。2008 年 1 月,日本国会通过了《阻止海上恐怖事件

¹ 参见日本提交给联合国大陆架界限委员会的申请, <http://www.sof.or.jp/tairikudana/03word/japan.php>。(上网时间:2009 年 6 月 4 日)

² 参见高之国:“关于苏岩礁和‘冲之鸟’礁的思虑和建议”,载高之国等主编:《国际海洋法发展趋势研究》海洋出版社,2007 年,第 3-5 页。

³ 关于中国常驻联合国代表团向联合国秘书长提交的针对日本外大陆架划界案的立场声明内容,参见 http://www.un.org/Depts/bs/cles_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_c.pdf (上网时间:2009 年 4 月 12 日)

⁴ 关于韩国常驻联合国代表团向联合国秘书长提交的针对日本外大陆架划界案的照会申明内容,参见 http://www.un.org/Depts/los/cles_new/submissions_files/jpn08/kor_27feb09.pdf (上网时间:2009 年 4 月 12 日)

⁵ 有关该法的内容,参见 http://www.mlit.go.jp/report/press/kanbo04_hh_000030.htm1 (上网时间:2010 年 2 月 10 日)

⁶ 《为管理海洋保全和管理离岛基本方针》的相关内容可参见 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/da16/siyou2.pdf> (上网时间:2010 年 2 月 10 日)

实施补给支援活动特别措施法》(简称《补给支援特别措施法》),从而为再次开启补给活动提供了法律支撑。《补给支援特别措施法》的有效期为 1 年,但可根据需要延长 1 年。为有效实施补给支援活动,日本政府于 2008 年 1 月 16 日批准了《与实施补给支援活动有关的执行计划》,细化了具体内容。¹ 2008 年 12 月 12 日,《补给支援特别措施法》延长 1 年,有效期至 2010 年 1 月 15 日。目前,该法已经失效,日本已取消在印度洋的补给支援活动。

二是应对索马里附近海域的海盗活动。日本政府于 2009 年 3 月 13 日决定派遣海上自卫队军舰赴索马里海域实施海上警备行动,并向国会提交了《应对海盗法案》。这源于综合海洋政策研究财团的建议:2008 年 11 月 18 日给综合海洋政策本部的《日本应对索马里附近海域海盗行为的建议》和 2009 年 1 月 18 日要求政府制定海盗取缔法和派军舰赴索马里海域护航的建议。2009 年 3 月 14 日,日本政府决定派遣海上自卫队的两艘军舰赴索马里海域实施海上警备行动,由此拉开了日本海上自卫队赴海外执行任务的序幕。2009 年 6 月 19 日,《应对海盗法案》在日本众议院的第二次投票中获得通过,以《应对海盗法案》为基础的《处罚与应对海盗行为法》于 2009 年 7 月 24 日生效。从此,日本自卫队的海上警备行动已转化为依据《处罚与应对海盗行为法》的行动。实施新行动的海上自卫队也可对其他国家的船舶因海盗行为而实施管辖或制裁,而不像过去的海上警备行动那样仅限于保护日本的船舶或载有日本船员的船舶;同时,在对实施海盗行为的船舶提出停止命令时,也可使用武器,而之前的海上警备行动原则上只能将武器用于自卫。

此外,为有效处理索马里附近海域的海盗问题,日本政府派遣两架 P-3C 飞机自 2009 年 6 月 11 日起赴索马里海域实施监视。其具体任务为,以吉布提国际机场为据点,以日本护卫舰的护航海域为中心,对亚丁湾海域实施监视并收集海盗情报,向护卫舰和被保护船舶提供有关海盗活动的情报。同时,为保护机场,日本又向吉布提派遣了由 C-130、U-4 等型号飞机组成的航空运输队,以在必要时运输相关器材和物品。²

作为一个岛屿国家,日本一向高度重视海洋问题,如今为保障海洋安全和开发、利用海洋及其资源,完善了相关的海洋法制。这对于日本拓展其海洋权益、谋求政治大国地位无疑起到了助推作用。它对于中国完善海洋法制、解决海洋问题上与邻国的争议具有一定的借鉴和启示意义。第一,应对海洋问题需具备战略眼光,应整合资源、调动各种力量,其中制定和实施国家海洋战略尤为重要。因为海洋问题复杂多样,人类未知的海洋问题众多,而且相互关联、不可分割,仅靠一个国家是无法应对和解决的,需要国家之间进行各种层面的合作;国际社会对海洋及其能源资源的依赖性日益增加,海洋的重要性日益显现,海洋和海上通道安全问题应运而生。因此,重视应对海洋问题,才有可能确保海洋及其资源的开发和利用,才能保护海洋环境、确保海洋安全等,为人类服务。

第二,随着《联合国海洋法公约》的生效,传统的海权概念有了拓展,从而对国家控制、利用海洋及其资源的能力提出了更高要求,即要求国家具有调查海洋、开发海洋资源、保护海洋环境以及应对海洋危害等能力。所以,应对海洋问题需要整合国家的全部力量,首当其冲的是完善综合应对海洋问题的体制,包括制定海洋基本法等法律、设立国家海洋事务统辖机构,以确保海洋管理的有序化和效率。

第三,海洋问题日益重要,但人类了解和利用海洋及其资源的程度还很有限。因此,我们需要加强海洋问题研究,特别需要发挥海洋咨询机构和相关学术机构的对策研讨作用,尤其要加强对海洋争议问题解决制度的研究,为中国和有关国家解决包括岛屿主权归属争议、领海划界等海洋争议问题提供指导和参考。○

(责任编辑:黄昭宇)

¹ 关于《与实施补给支援活动有关的执行计划》的详细内容,参见[日]防卫省编:《日本防卫白皮书》(2008年),[日]行政出版社,2008年9月,第373-374页。

² [日]防卫省编:《日本防卫白皮书》(2009年),[日]行政出版社,2009年7月,第108-113页。