

近十年日本防范和打击海盗对策研究

史春林

(大连海事大学 人文学院, 辽宁 大连 116026)

[摘要] 近十年日本商船受到海盗威胁比较严重, 因此日本高度重视防范和打击海盗问题, 建立了以日本为主导的亚洲反海盗合作机制, 并派军舰参加了在索马里和亚丁湾海域的护航行动。日本所采取的这些措施对维护海运安全起到一定作用, 但由于日本是受《和平宪法》约束的“非正常国家”, 其热衷打海盗的背后还有着更加深远的战略目的, 需要加以警惕。

[关键词] 日本; 防范和打击海盗; 反海盗合作机制; 护航; 战略目的

[中图分类号] D831.33 [文献标识码] A doi 10.3969/j.issn.1003-7411.2010.04.012

[文章编号] 1003-7411(2010)04-0090-(8)

[收稿日期] 2010-03-28

[基金项目] 2009年度国家社会科学基金项目“中国远洋航线安全保障能力研究”(09BGJ007)

[作者简介] 史春林(1966-), 男, 辽宁铁岭人, 大连海事大学人文学院教授, 博士生导师, 法学博士。

日本的远洋航线可以说是四通八达, 但对日本来说至关重要的远洋航线是西南航线, 即从冲绳群岛和台湾两侧海域, 经南中国海, 在马六甲海峡与连接西欧、非洲的亚欧、亚非航线衔接。这条航线约占日本海运总量的 80%, 被称作日本海上生命线。而这条航线却是海盗多发区, 当今全球五大公认海盗多发区集中在西非海岸、索马里半岛附近水域、红海和亚丁湾附近、孟加拉湾沿岸和整个东南亚水域, 特别是近十年号称“海盗集散地”的马六甲海峡以及号称“海盗天堂”的索马里和亚丁湾海域的海盗活动对日本船只造成的威胁比较严重, 因此日本高度重视海盗问题, 并采取了一系列措施防范和打击海盗。本文拟就日本防范和打击海盗对策的主要内容及其作用和主要目的做一全面阐述。

一、近十年海盗对日本商船的威胁及其危害

总的来看, 日本商船可以说是海盗袭击的“重灾户”, 这一方面是由于日本商船的数量和货运量都是国际航运的主力, 遭遇海盗袭击的可能性较大。另一方面是由于日籍船舶技术比较先进, 船上配员很少, 容易攻击, 再加上运送的东西比较值钱, 而且船员和船舶公司又比较富有, 这样人少钱多的日本船便成了海盗的首选目标, 特别是东南亚和索马里海盗接连不断“光顾”日本船, 给其造成了严重的危害。

在东南亚海域, 如 2000年 2月 23日一艘满载 6 000吨棕榈油的日本“环球火星”号货船在马来西亚管辖的马六甲海峡内遭海盗劫持, 海盗把 18名船员赶上救生艇后, 将货轮开走。2001年

10月日本“彩虹”号货轮刚驶出印度尼西亚的一个港口就被海盗劫持，海盗将船员扔在救生筏上，随后驾船逃走。2005年3月12日一伙海盗在马来西亚槟城的外海洗劫了日本货轮“MT特里—苏木都刺”号，船长和轮机长被挟为人质。接着3月14日日本“伊达藤”号拖船在马六甲海峡西部海域又遭这伙海盗袭击，海盗抢走了装有2万多美元现金的保险箱，搜走了船员身上所有值钱的东西，最后还将船长和2名船员绑架。2005年4月1日日本“海洋桥”号货轮在马来西亚巴生港以北海域遭海盗袭击，海盗抢走船上所有现金。在索马里和亚丁湾附近海域，如2007年10月28日日本“金毛利”号商船在距索马里摩加迪沙港约15公里处海域遭海盗袭击。2008年4月21日凌晨日本大型油轮“高山”号在索马里和也门之间的亚丁湾海域遭海盗炮击，致使船体左侧出现一个裂口，数千公升燃油外泄。2008年7月20日日本“斯特拉·马丽丝”号货轮在索马里港口阿卢拉附近遭海盗劫持，海盗向船主索要350万美元赎金。之后在8月21日、10月28日、11月10日、11月15日日本又有4艘货轮在索马里和亚丁湾海域遭海盗劫持。

海盗袭击和劫持给日本航运公司造成极大的财产损失和人员伤亡，如果海盗武装袭击的是油船或化学品船的话，还会造成严重的海上污染。另外，海盗袭击还导致经过海盗多发区商船的海运成本提高，如造成保安和保险费用增加，而绕行则会延误船期和增加燃料费用，进而形成一个非关税壁垒，影响日本在海外的贸易。如果海盗与恐怖主义、走私贩毒、武器扩散、人口贩卖等勾结到一起，会对日本的海上通道安全构成前所未有的挑战，因此近十年日本对海盗问题非常关注，采取了一系列措施防范和打击海盗。

二、日本防范和打击海盗的对策

日本对防范和打击海盗可以说是既有意愿又有能力，从2000年起日本通过与东南亚国家合作，初步建立了以日本为主导的亚洲反海盗合作机制。2008年以来又颁布了《处罚与应对海盗行为法》派兵到索马里海域护航，进一步扩大了防

范和打击海盗的范围。

第一，高度重视防范和打击海盗问题。

一是高额悬赏捉拿海盗，如2000年“环球火星”号货轮被海盗劫持后，船主以10万美元作为悬赏，希望能够获取有关重要信息。

二是运用高科技手段防海盗，如日本基金会研发了一种名为“虎之门”的报警系统，并在2000年以后开始在一些货轮上使用。当海盗把攀登用的钩子甩上船时，该系统会立即发出警报信号，并接通大功率探照灯，使海盗无处遁形，这样海盗就会在第一时间被发现。不久日本邮船公司又开发了“海上劫持警报与船舶追踪系统”，它每天6次发送信号，报告船只的具体情况。若船只被劫，它会通过电子邮件和移动电话及时发出警示。

三是加强对海盗问题的研究，如2001年2月日本外务省召开了“21世纪海洋国家日本的外交政策”研讨会，研讨会主题之一就是如何应对海盗问题，从法律和国际政治两个角度进行了探讨。

四是成立防海盗的机构，如2007年1月4日日本海上保安厅成立了海盗对策室，作为防范和打击海盗的专门机构。

五是敦促和参加国际海事组织反海盗活动，如2002年4月日本一艘货轮遭海盗劫持后，日本敦促国际海事组织（MO）立即采取措施防范和打击海盗。这样4月28日至5月2日国际海事组织在第86次法律委员会会议上，同意将有关反海盗问题列入法律委员会未来会议的议程。另外，国际海事委员会（CMI）和国际海事组织秘书处还决定建立国际海事组织成员的法律系统，目的是准备一个在未来发生船舶遭海盗袭击时可以引用的指南，日本递交了建立法律系统的报告。

第二，建立以日本为主导的亚洲反海盗合作机制。

一是主持或参加防范和打击海盗的国际会议。早在1999年11月在菲律宾马尼拉召开的东盟—日本首脑会议上，日本首相小渊惠三就首次提出东南亚国家合作打击海盗的建议，并提议2000年在东京召开亚洲国家反海盗对策国际会议，该提议得到与会各国首脑的认同。2000年3月6~11日有关国家和地区以及国际海事组织代

表先在新加坡召开了预备会议,就有关反海盗问题进行讨论。4月27日来自亚洲17个国家和地区的代表参加了在东京召开的亚洲合作打击海盗及武装劫船国际会议,并建议召开各国海上警备机关专家会议以讨论具体的实施办法。为贯彻这次会议精神,2000年5月1~2日有关国家的海防官员在东京就打击海盗问题举行了为期两天的会议。12月15日由日本财团赞助,有关国家的专家又聚在马来西亚共商合作、加大力度联合打击海盗活动的大计。根据2000年日本首相森喜朗的提议,2001年10月4~5日在东京由日本外务省再次主持召开了亚洲合作打击海盗和武装劫船国际会议,来自亚洲17个国家和地区的代表出席了这次会议,同意就打击海盗建立区域合作机制。2001年11月在文莱举行的东盟“10+3”首脑会议上,日本首相小泉纯一郎提议召开“政府专家作业部会”,商讨制定一个法律框架以更加有效地打击海盗、促进区域合作。为此,2002年3月12日有关国家的海洋专家聚在东京,讨论在该地区打击海盗的方式。2002年7月7~9日在东京召开了第三次亚洲合作打击海盗及武装劫船国际会议,会上日本提出了一个打击海盗的政府间协定草案,主要内容是要成立一个海盗信息中心。

二是主持制定《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》。2000年4月在东京召开的第一次亚洲合作打击海盗及武装劫船国际会议上通过了《亚洲海盗对策挑战2000》文件,2001年3月形成了倡议各国在防范和打击海盗方面加强合作的《东京宣言》。在此基础上,2001年10月在东京召开的第二次亚洲合作打击海盗和武装劫船国际会议上,日本首相小泉纯一郎正式倡议缔结《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》。2002年7月10日在东京召开了亚洲打击海盗区域合作协定制作之第一次政府专家工作部会,就区域合作框架——打击海盗协定的制作工作进行协商。后经反复外交磋商,2004年11月4日来自亚洲16个国家和地区的代表在东京缔结了《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》(RECAAP),并于2006年9月4日正式生效,这样日本主导的亚洲地区第一个政府间反海盗合作机制通过区域协定的方式固定下来。该协定

确立了亚洲地区成员国在打击海盗问题上的信息共享、海上执法能力的建设与合作的安排等方面的原则,并对“海盗行为”与“武装抢劫船舶”的定义以及缔约国的权利与义务做了明确的规定。日本驻新加坡大使认为该协定“必将为打击亚洲、尤其是马六甲海峡的海盗行为做出主要贡献,成为亚洲区域合作的典范。”^[1]

三是领导成立反海盗信息共享中心。根据《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》有关组织机构的规定,亚洲“反海盗信息共享中心”(ISC)于2006年11月在新加坡成立,成为永久性反海盗活动的前哨,标志着本地区海上非传统安全合作机制全面启动。该中心首任执行主任是日本外交官伊藤嘉章,另有一名海岸警卫队官员辅佐,负责该中心项目部事务。2005年9月4日日本政府宣布将负担该中心的部分运营费用,并在2006年列入4000万日元预算。

四是主动与有关国家交换意见并提供打击海盗的技术培训和武器装备。1.在意见交流方面,2000年9月日本政府向菲律宾、马来西亚、新加坡和印尼分别派遣由外务省、运输省以及海上保安厅官员组成的“海盗对策政府调查团”,就防范和打击海盗问题与有关国家交换了意见。2.在技术培训方面,一方面从2000年开始向亚洲有关国家派遣巡视船开展联合训练,如2002年8月1~16日日本海上保安厅派巡视船“瑞穗”号到文莱,和文莱警察进行联合训练。另一方面从2001年起日本海上保安厅每年都要举办打击海盗等海上犯罪的研修班,培训亚洲有关国家的海上警备人员。3.在装备提供方面,2006年6月13日日本政府在内阁会议上决定向印尼提供总价值约19.2亿日元的3艘巡逻艇,以支持印尼打击海盗的行动,这是日本首次利用政府开发援助(ODA)向国外提供武器的一项重大举措。

五是与有关国家举行打击海盗的联合演习。2000年11月8日日本海上保安厅派出1艘巡逻艇到印度,举行了两国历史上首次反海盗联合演习。此后,日本分别与马来西亚、菲律宾、泰国、印尼、文莱、新加坡等国家举行了类似的反海盗双边联合演习。2007年2月2日日本海上保安厅与

马来西亚和泰国海事警察部门在泰国领海内举行了打击海盗的共同演习，这是日本主导下的首次多国反海盗演习。

第三，积极参加防范和打击索马里海盗的活动。

一是提出《日本应对索马里附近海域海盗行为的建议》。2008年为应对日益猖獗的索马里海盗，11月18日日本综合海洋政策研究本部向内阁总理大臣麻生太郎提交了《日本应对索马里附近海域海盗行为的建议》。该建议强调：为确保日本国家赖以生存的生命线——海洋通道安全，同时从维护国际和平与安全应合作的观点出发，国家应该积极地参与打击在索马里海域多次发生的海盗行为活动。为此，提出以下建议：

1 日本应在联合国安理会、联大会议以及其他国际会议上，更积极地要求国际社会参与防止索马里海域发生的海盗行为。

2 日本应该派遣海上自卫队的舰艇等赴索马里海域打击海盗行为，并且应尽快实施。

3 国际社会应增加对索马里复兴的支援，以稳定索马里国内人民的生活和治安。

4 日本在印度洋由海上自卫队舰艇承担的补给活动是保障海洋安全的国际合作活动，应继续坚持。

5 本建议中提及的措施不限于索马里海域的行为，必要时也应适用于其他区域。为此，应首先派遣海上保安厅的船舶予以应对。

6 联合国安理会应发挥首要的作用，包括采取国际和平执行活动或执法活动。^[2]

二是派兵到索马里和亚丁湾附近海域护航。由于日本是受《和平宪法》约束的国家，日本出兵索马里经过了一番“低调”但却“精心”的铺垫与准备。2008年12月25日日本首相麻生太郎表示，日本有意向索马里海域派遣海上自卫队舰艇，并应为此修改相关法律。12月26日中国舰队出发赴亚丁湾护航后的第二天，日本《读卖新闻》发表了题为《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，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。2009年1月14日日本自民党召开国防联席会议讨论向索马里海域派

兵问题。2月2日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时，将派2艘舰艇出征索马里海域。2月8日日本防卫省调查团出访亚丁湾周边国家，考察有关派兵的事宜。到这个时候，马来西亚、巴基斯坦、新加坡、韩国等亚洲国家都已分别提出派军舰到索马里海域护航的问题。这样在日本也不能落后的呼声中，3月13日日本麻生内阁会议正式下达了派军舰前往索马里海域执行护航的命令。3月14日日本海上自卫队2艘军舰便匆忙启程赴索马里海域实施海上警备行动，这是日本自第二次世界大战后首次在海外担负海上护航和警备行动。这两艘军舰与正在印度洋上执行反恐补给任务的另外2艘军舰，共同形成日本自卫队在印度洋上的军事存在，采取两支编队交叉轮换机制。

三是制定《处罚与应对海盗行为法》。为了给派遣日本海上自卫队军舰赴索马里海域护航提供法律依据，2008年11月20日日本政府拟就了《海盗行为防止活动特别措施法案》（暂名）的草案。2009年3月13日日本内阁决定派海上自卫队军舰赴索马里海域实施海上警备行动的同时，向国会提交了《处罚海盗行为与应对海盗行为相关法案》。该法在6月19日最后通过，通过的法案名为《处罚与应对海盗行为法》于7月24日正式生效，主要内容有：

1 制定目的：鉴于确保日本经济社会及国民生活中船舶航行安全的重要性，兼顾《联合国海洋法公约》的宗旨，为合适而有效地处罚和应对海盗行为规定必要事项，以求维护海上公共安全与秩序。

2 海盗行为及其处罚：海盗行为是指船员（除军舰等外）或乘客为私人目的，在公海（包括专属经济区）或日本领海（包括内水）从事以下行为：（1）掠夺船舶和控制航行；（2）掠夺船舶内的财物等；（3）掠夺船内人员；（4）强迫人质；（5）以上述行为为目的的入侵和破坏船舶、明显地接近其他船舶、备凶器航行。对海盗行为的处罚：对实施（1）~（4）行为者，处无期或5年以上的徒刑，如使人负伤则处以无期或6年以上的徒刑；如使人死亡则处以死刑或无期徒刑；对实施（5）中的

入侵和破坏船舶和明显地接近其他船舶行为者处以 5 年以下的徒刑,对备凶器行为者处以 3 年以下的徒刑。

3 关于海上保安厅应对海盗行为的措施:除海上保安厅人员可根据《警察官职务执行法》第 7 条的规定能使用武器外,如果在制止正在进行的(5)项中明显地接近其他船舶时,不遵守其他的制止措施,并在继续实施上述行为,有充足的理由认定无其他手段时,则在必要时可根据事态的发展合理地使用武器。

4 关于自卫队应对海盗行为的措施:防卫大臣认为特别必要时,在得到内阁总理大臣的许可后可命令实施应对海盗行动。如果希望得到许可,应向内阁总理大臣提出应对的必要事项(紧急时只要通知行动的概要)。在提出应对的必要事项中,应记载实施应对海盗行动的必要性、区域、部队的规模、期间以及其他重要事项。内阁总理大臣在认可实施海盗行动以及完成海盗行动时应向国会报告。在武器使用方面,准用《海上保安厅法》的规定、《警察官职务执行法》第 7 条的规定。^[2]

三、日本防范和打击海盗对策评价

众所周知,日本是四面环海的群岛国家,国土面积狭小,资源和能源匮乏,需要从国外采购原材料并从海上输入本国,然后又要利用海上通道把商品输往世界各地。因此日本拥有四通八达的远洋航线以及庞大的远洋货运船队和远洋捕捞船队,进出口海运量占世界海运总量的 20% 左右,经济对外依存度极高。独特的地理位置和外向型经济决定了日本时刻关注着远洋航线的安全问题,特别是把东南亚海域、马六甲海峡和印度洋的海上通道看作海上生命线。但近十年日本船只在东南亚和马六甲海峡海域以及在索马里和亚丁湾海域却屡遭海盗洗劫,据日本国土交通省统计显示,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,^[3]因此日本防范和打击海盗的对策是确

保海上运输线安全所采取的主动措施,其首要和直接目的就是保护日本商船,以消除经济安全的后顾之忧。如针对东南亚海盗问题,2005 年初日本防卫厅长官大野功统强调:“希望在马六甲海峡上航行的船只获得至高安全的保障,尤其是输送燃油到日本的油槽船。”^[4]针对索马里海盗问题,2009 年 1 月 5 日日本船主协会会长前川弘幸(川崎汽船公司社长)为维护航运公司的利益特地前往首相官邸,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。对此,1 月 7 日麻生太郎在答记者问时称:“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。”^[3]

而且日本防范和打击海盗对策在实践中取得一定成效,特别是日本运用双边和多边外交方式主持制定的《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》及其确定的亚洲反海盗合作机制效果较明显。它运用新颖手段解决地区面临的非传统安全威胁问题,对维护海上安全、地区稳定具有一定的积极意义。在该机制作用下,再加上其他因素综合影响,曾猖獗一时的马六甲海峡海盗最近几年已略为平静,而且该机制还对推动整个国际社会防范和打击海盗起到了很重要的作用:

第一,《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》是《联合国海洋法公约》在 1994 年生效以来,世界上第一个专门打击海盗和武装抢劫船舶的多边协定,有助于贯彻实施《联合国海洋法公约》的有关规定。

第二,《联合国海洋法公约》只规定了海盗行为的定义,而《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》还新增加了“武装抢劫船舶”的定义,弥补了《联合国海洋法公约》规定的不足,扩大了打击海盗的范围,避免了因《联合国海洋法公约》规定不足而导致犯罪分子逃脱处罚的窘境,有利于国际刑法的发展与完善。

第三,《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》为其他国家防范和打击海盗提供了一个范式,如 2009 年 1 月 26 日国际海事组织在吉布提召开了由 17 个国家参加的高层领导会议,以《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》为蓝本,通

过了《关于打击西印度洋及亚丁湾地区海盗和海上武装抢劫行为的守则》

第四,该机制建立了一个地区性的国际组织——“反海盗信息共享中心”,该中心具有常设性与专门性,在一定程度上改变了过去国际社会缺乏专门打击海盗的国际组织的不足。正因为如此,该机制得到了一些重要国际组织的认可,如东盟地区论坛在2005年10月举行的建立信任和预防外交会议上,国际海事组织2005年9月在雅加达举行的马六甲海峡会议和2006年在吉隆坡举行的国际会议上以及2005年11月29日联合国第60次全体大会上都充分肯定了《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》在打击海盗和武装劫船方面所发挥的重要作用。2009年1月26日国际海事组织秘书长E. F. M. M. 先生在吉布提召开的由17个国家参加的高层领导会议上,再一次充分肯定了《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》所取得的丰硕成果。

从上面的论述中,可以看出日本对海盗问题的关心重视也属正常,而且防范和打击海盗的效果明显。但日本作为一个受《和平宪法》“紧箍咒”约束的“非正常国家”,动用政治和外交资源,甚至违宪将军队送向海外参与打击海盗活动,并非日本所标榜的参与国际合作、履行国际义务,维护海运安全这样一个单纯目的,背后还有着多重更加真实的政治意图和更加深远的战略目标:

第一,力图突破《和平宪法》束缚,实现向海外派兵合法化。日本认为海盗问题是可以用来提高日本海外地位的工具,且可进一步使日本的安全政策“规范化”,海盗威胁的存在是他们证明派遣军队到海外合法的一个机会,从而为今后的行动开了先例。^[5]日本由于受《和平宪法》的约束,不能拥有海军参与集体自卫性质的多边安全合作。因此日本首先从防范和打击东南亚海盗作为切入点,一方面通过与马六甲海峡沿岸国家进行联合海上军事演习、提供技术援助、组建联合巡逻队等造成日本在马六甲海峡事实上的军事存在,使海上自卫队取得在东南亚海域活动的合法性,为海上自卫队军舰任意游弋亚太海域奠定基础。另一方面通过建立亚洲反海盗合作机制向东南亚

地区推行日本多边外交战略,承担应对非传统安全威胁的重任,逐步改变日本的外交形象。在此基础上,谋求政治大国地位,以实现其主导亚洲地区安全合作的目的。^[6]但历史表明,国际安全合作机制一旦被强权所左右控制,不仅无益于地区和平,反而可能成为大国恃强凌弱的工具。

而这次索马里海盗问题再一次成为日本突破宪法限制,实现向海外派兵的“合理”理由。2009年3月日本一开始派遣海上自卫队赴索马里海域名义上是根据《日本自卫队法》所采取的“海上警备行动”。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”只需防卫大臣做出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。2009年初日本首相麻生太郎表示:“海盗是强盗,并非战争行为,也不是国家。被强盗袭击了必须要反击。”^[7]其言外之意,打击海盗不属于宪法禁止的在海外行使武力的行为。但依照《自卫队法》“海上警备行动”仅限于保护悬挂日本国旗或搭载日籍人员的船只,并且日舰仅在正当防卫和紧急避难的情况下才可使用武器。而且一般来说,如果海盗在公海上对日本船舶的攻击还没有达到有组织 and 有计划的程度,则根据日本宪法,自卫队无法使用自卫权。针对公海上的海盗行为,在平时(非战争状态)应主要由海上保安厅承担“平时海上警察行动”。如果海上保安厅对海盗行动无法应对,则自卫队可根据《自卫队法》第82条的规定才可实施“海上警备行动”。但2009年7月24日《处罚与应对海盗行为法》生效后,一方面使日本海上自卫队军舰获得了授权保护他国船只和人员的权力,扩大了保护船舶的范围。另一方面放宽了武器使用标准,即对实施海盗行为的船舶提出停止命令时也可使用武器,这样《和平宪法》再一次被日本当局弱化和无视。对此,有媒体评论说:“这个法案为自卫队走出国门进一步‘松绑’,可形象地表示为海上自卫队已获准了可‘随时出海’的通行证。并为自卫队借打击海盗之名,主动出击留下了‘法律空子’。”^[8]这样,“专守防卫”的日本自卫队已经拥有了向海外派兵甚至开火的权力,这是二战后日本军事力量真正意义上

第一次独立自主参与国际事务,海上自卫队已经堂而皇之地走出国门,在索马里海盗身上打响了海外动武的第一枪。由此可见,《处罚与应对海盗行为法》进一步架空了《和平宪法》为日本海上自卫队主动向海外派兵提供了法律依据,使日本政府拿到了避开国会监督、随时派兵海外的“尚方宝剑”,暗合了日本相当一部分政治力量瓦解和废除《和平宪法》的企图,意味着日本向所谓的“正常国家”又迈出了一大步。因此中国军事专家提醒:借助这次世界范围的反海盗浪潮,日本海上自卫队又一次以擦边球形式实施“破宪”,进行所谓的“远洋护航”,这种情况在日本现在及今后发展中将会不时出现,值得警惕。^[9]

总之,日本热衷防范和打击海盗是借机寻求确立独立自主的军事地位,进而扩大舰队游弋范围,推动向海外军事扩张,如有的日本政客公开宣称,如果东南亚国家无能力控制海盗的话,就不要奢谈主权一类的废话,赶紧让日本派舰船到马六甲海峡和南海海域去巡逻,^[10]这充分暴露了借海盗之尸还军国主义之魂的真面目。

第二,参与大国博弈,扩大地区影响。在东南亚地区日本防范和打击海盗主要是为了谋求控制马六甲海峡,在大国竞争中占据主动:一是达到牵制中国的目的。马六甲海峡对于日本和中国而言都是海上生命线的关键节点,日本将马六甲海峡视为其走向世界的大门,防范和遏制中国崛起的最远一道防线。因此,日本试图通过防范和打击海盗谋求向马六甲海峡进行力量渗透,扩大日本在东南亚的影响,与中国争夺亚洲主导权。二是暗含排斥美国的意图。马六甲海峡也是美国必须控制的咽喉水道之一,2003年6月1日美军太平洋总部司令托马斯·B·法戈上将在新加坡召开的亚洲安全会议上,提出了在亚太地区实施《地区海上安全倡议》(RMSI)的设想。2004年3月法戈在国会作证时强调,鉴于马六甲海峡日益猖獗的海盗和海上恐怖主义,美国正在考虑派遣特种部队或海军陆战队进驻马六甲海峡。法戈这一倡议引起了马六甲海峡共管国新加坡、马来西亚和印度尼西亚的高度警觉,三国认为海峡的安全应由海峡沿岸国负责。与美国这一露骨的表态相

比,日本则显得相对含蓄,通过提供巡逻艇、派员培训、协助指导当地国家反海盗工作等同东南亚国家建立了合作关系,使自己历练成能够具有与美国相匹配的影响力,为在亚洲建立一个真正由日本主导的海上安全事务和地区安全框架打下基础。三是密切了日本与东南亚各国的关系,对东盟的平衡外交政策产生影响。日本防范和打击海盗对策和外交活动“正在冲淡东南亚地区十分敏感的主权问题,使日本较前更加容易进入东南亚展开同国家安全相关的军事活动。”^[11]一方面日本通过财政资助等配套措施,使一些国家长期坚持的主权至上观念发生变化。由于历史原因,亚洲国家对日本戒备心很强,对日本提出的防范和打击海盗的一些对策存有疑虑,特别是对日本提出的参加马六甲海峡和新加坡海峡联合巡逻活动的要求强烈反对。日本深知马来西亚、印尼、新加坡等国家对国家主权的敏感,于是采取了以柔克刚的做法,通过强化援助使这些国家立场有所松动。如2004年12月初印尼与新加坡就马六甲海峡安全问题达成新意向,欢迎日本提供援助。2007年3月13日在吉隆坡举行的加强马六甲和新加坡海峡导航安全和环保的国际会议上,日本提出了分担海峡维护费用的建议,受到马来西亚等国家的赞扬。这样日本捷足先登,成为首个被邀请参与海峡安全维护的国家,巧妙回避了可能来自本地区其他国家警觉等政治风险。而日本并非马六甲海峡沿岸国家,但现在日本却“反客为主”,似乎已成为马六甲海峡和新加坡海峡的管理者。另一方面通过亚洲反海盗合作机制介入国家主权。《联合国海洋法公约》规定,海盗是指在公海和任何国家管辖范围以外地方对船舶、飞机、人或财物实施攻击、抢劫等非法行为,但日本在此基础上认为海盗还包括那些具有政治动机或者在领海、专属经济区范围内发生抢劫和袭击的行为。如果在一个国家管辖的范围内发生海盗案件,该机制介入必定涉及一国主权问题,这为日本以防范和打击海盗为名在政治上干涉别国内政找到了借口。

在目前索马里海盗日益猖獗的情况下,亚丁湾吹响了各国海军集结号,但在索马里这个动荡

舞台上演的“护航竞赛”背后，各国都有自己的战略意图：美国主要是为了把索马里纳入反恐序列；俄罗斯主要是为了恢复在世界上的战略地位；印度主要是为了展示军事实力，树立在印度洋的海军强国地位。面对该地区大国之间的博弈，一直拥有“大国志向”的日本自然不甘落后，日本首相麻生太郎曾强调：“作为海洋国家，日本不能将海盗问题置之度外，将特别立法参与这项国际贡献。”^[12]重返印度洋，在印度洋确保军事存在，以及扩大自卫队在印度洋的影响力，是日本梦寐以求的事情。因此借这次防范和打击索马里海盗不仅可以寻求突破禁止在海外使用武力的理由，而且能展现大国形象，扩大国际影响，特别是实现向印度洋的渗透：一方面日本海上自卫队舰艇在索马里和亚丁湾海域行动中必须依靠周边国家港口进行后勤补给，这无疑会提升日本与这些国家的军事联系。另一方面在护航行动中日本舰艇不可避免地同美国以及北约国家舰艇进行情报共享，并展开在海上联合追剿海盗的行动，这有助于强化日本海上自卫队与这些国家联合作战的能力。

海盗是人类共同的敌人。在面对海盗严重威胁的情况下，日本采取一系列有效措施防范和打击海盗本属正常现象，但由于日本是一个受《和平宪法》约束的“非正常国家”，它以打击海盗为名，力图突破《和平宪法》的束缚，实现向海外派

兵合法化，推动向海外军事扩张，日本这一动向成了各国打击海盗行动中的不和谐音符，不能不引起世人的关注和警惕！

参考文献：

- [1] 黄立. 剑指亚丁湾 [M]. 广州: 中山大学出版社, 2009: 106
- [2] 金永明. 日本最新海洋法制与政策概论 [J]. 东方法学, 2009 (6): 115-116.
- [3] 张彤. 日本欲派兵索马里的动机与障碍 [J]. 国际资料信息, 2009, (2): 38.
- [4] 日本呼吁新马印加强马六甲海峡保安 [N]. 联合早报, 2005-01-12.
- [5] John E. Bradford. Japanese Anti-Piracy Initiatives in Southeast Asia: Policy Formulation and the Coastal State Responses [J]. Contemporary Southeast Asia, 2004, (3): 488.
- [6] 安善花. 论近代日本国际秩序观及其实践 [J]. 东北亚论坛, 2009, (3).
- [7] 章卓. 日本“三步走”进军印度洋 [N]. 国防时报, 2009-02-20.
- [8] 刘江平. “出海”后，日扩军速度将剧增 [N]. 国防时报, 2009-08-01.
- [9] 姚忆江. 护航背后的大国角力 [N]. 南方周末, 2009-03-26.
- [10] 李兵. 日本海上战略通道思想与政策探析 [J]. 日本学刊, 2006, (1): 104.
- [11] 蔡鹏鸿. 日本主导东南亚反海盗合作机制对地区海洋安全事务的影响 [J]. 东南亚研究, 2007, (3): 63.
- [12] 日本或3月赴索海域打海盗 [J]. 海洋世界, 2009 (2): 5.

〔责任编辑 富燕妮〕

Japan's Preventative and Counter Piracy Measures in Last Decade

SHI Chun-lin

(School of Humanities and Social Sciences, Dalian Maritime University, Dalian Liaoning 116026, China)

Abstract On account of the piracy threat that Japanese merchandise ships were subject to in last decade, the Japanese government has been very concerned to preventing and counter-attacking piracy, taking measures like building a Japan-dominated Asian anti-piracy cooperative mechanism and dispatching its naval fleet to escort navigation in the Somali seas and the Gulf of Aden area which have played their role in safeguarding navigation. However, as Japan is still under its Constitution's "pacifist" Article 9, this escort mission might have long-range strategic implications which must be closely watched on.

Key Words Japan; preventing and counter attacking piracy; anti-piracy cooperative mechanism; escort navigation; strategic implication