

日本军事法制变革对南海局势的影响

王志坚

(河海大学 法律系,江苏 南京 210098)

[摘要] 近年来,日本军事领域内通过制定一系列有关法案,突破了战后的和平宪法,使日本的防卫政策发生了重大转变。在军事“先发制人”理念的指导下,日本先后从法律制度和国家实践方面力图改变其在法制上受制于和平宪法、在国家军事防备和军事行动方面不独立与不自由的地位,为成为军事大国扫清了障碍。日本军事法制变革带来的军事力量扩张对我国南海问题的和平解决有着不容忽视的影响,为南海周边国家在岛屿争端、海域划分、资源开发等一系列问题形成定势增添了相当的变数。

[关键词] 日本;有事法制;南海问题;变数

[中图分类号] DF131.3

[文献标识码] A

[文章编号] 100923311(2005)0220044204

1 引子

2004年底,日本执政党自民党下属宪法调查会提出了修宪大纲草案。该草案在军事方面主张设立“自卫军”(不是目前的“自卫队”),并允许军队行使集体自卫权。所谓“集体自卫权”,就是指一个国家受到武力攻击时,与其结盟的国家或者关系紧密的国家联合共同进行防卫和作战的权力。草案中的“自卫军”,是指保持行使单独自卫权和集体自卫权所需最低限度战斗力的组织。该组织可用于负责国内安全,也可行使集体自卫权,在使用和平手段难以解决问题时使用武力。这些条款是针对日本战后1947年通过的宪法(即现行宪法)所制定的,该宪法明文断绝了日本与战争的关系,禁止日本在解决国际纠纷时使用武力并发誓不保留军队。虽然该法案通过还有待时日,但日本近年来在军事法制方面的一系列变革和军事实践,有理由让人们相信,日本在朝军事大国大踏步迈进,这会给全世界的政治格局造成巨大的影响,会给东亚以及我国周边安全带来隐患。我国的南海问题(包括岛屿占有现状与海域归属问题)本来就不甚明朗,日本如果挣脱法律对其军事力量的束缚,介入南海局势的可能性就会慢慢转变为现实性,对此,我们应该提高警惕。在分析日

本军事变革对南海局势的影响之前,我们要回顾一下日本是如何渐进式地通过法律变革实现国家军事力量并走出国门和走向世界的。

日本国内法对军事方面的规定首推宪法,日本现行宪法共11章103条,其中第二章第九条规定:日本放弃以战争作为解决国际争端的手段。这一条款被形象地称为“和平条款”。条文为:“日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平,永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达到前项目的,不保持陆海空军及其他战争力量,不承认国家的交战权。”日本“和平宪法”(因和平条款而得名)的第九条也已成为构成日本战后战略思想的最重要的文件。从一般意义上解释,宪法规定的国家防卫力量只用于本土的自卫,日本不能使用集体自卫权,更不允许有军事力量在日本本土以外存在。

日本从20世纪50年代中后期开始谋求突破和平宪法,以期实现军事“正常化”。但由于国内外的压力,一直到20世纪80年代都没有进展。1990年8月,海湾战争爆发。日本右翼以“协助联合国维持海湾和平”为由,向国会提出派自卫队出国参加维和部队的法案。由于遭到在野党的强烈反对以及国内外舆论的压力,这一法案未能成立。但这种意图并未因法案未通过而放弃,他们一直在寻找机会,以某种方式让自卫队出国。1991年4月,日本派遣自卫队赴海湾参加多国部队的扫雷活动,从而在实践上

收稿日期:2005-03-07

作者简介:王志坚(1975-),男,江苏连云港人,河海大学法律系讲师。

让军队突破了和平宪法。1992年6月,日本国会通过《联合国维持和平活动合作法》,简称“PKO法”,从法律上确定了自卫队可出国执行联合国主持的国际维和行动。于是自1992年以来,日本先后向柬埔寨、莫桑比克、中东等国家和地区派出军人参与维和行动。2001年11月30日,日本国会通过《联合国维和行动合作法修正案》,解除了迄今对自卫队参加联合国维和主体行动的限制。2002年3月2日,日本派出690名陆上自卫队员参加东帝汶维和行动。

2003年6月,日本国会通过了“有事法制”相关三法案,日本自卫队实际上已将行使武力的时间从“遭敌人入侵后”提前到“受敌人威胁时”,试图与美国保持一致,实行“先发制人”战略。与此同时,日本自卫队的作战区域也由“国土”扩展到“周边”,再由“周边”扩展到更远的地方。这些法案连同上个世纪末期的“防卫计划”,使酝酿40年的“有事立法”成为现实。2004年3月9日,日本内阁会议通过了七项与“有事法制”相关的法案,允许日本通过增强军队实力和与美军合作的方式,增强国家防卫能力。这些“有事法案”使日本的军事“有事法制”体系更趋完整。“有事法制”突破了战后的和平宪法,标志着日本防卫政策的重大转变,从根本上改变了其在法制上受制于和平宪法、在国际军事战略上不独立与不自由的地位,从而为最终修改“和平宪法”和成为军事大国扫清障碍。在日本区域外,南海海域对日本政治、经济的发展非常重要,日本介入中国的南海问题只是一个时间问题。

南海位于太平洋与印度洋的交通要冲,是西太平洋进入印度洋和大洋洲的重要国际通道。南海诸群岛控制了南海通往印度洋和太平洋间的水道,特别是控制了由波斯湾经马六甲海峡至日本的海上油轮通道。中国南海也是世界海洋航运最繁忙的区域之一,对中国、韩国、日本、菲律宾、俄罗斯(海参崴港)具有重要的海上交通战略意义,也是以上诸国经济发展的重要生命线。从历史和法理上来说,中国南海诸岛是我国领土的重要组成部分,与南海周边国家不存在任何主权争议。但是自上个世纪60年代以来,随着南海海底发现石油、天然气等重要战略资源,周边国家(包括越南、马来西亚、菲律宾等国)纷纷强占我国南海中部分岛礁并驻军,同时纷纷大肆开采南海水域(地图上U形线以内区域)。南海水域是我国的历史性水域,我国对域内的自然资源享有专属的开采主权,为和平解决国际争端,我国提出了“主权在我、搁置争议、共同开发”的南海战略,

希望与有关国家公平处理南海水域划界纠纷。日本不是南海问题当时国,日本国周边要关注的纠纷很多,它与俄罗斯有千岛群岛纠纷、与韩国有独岛之争、与我国有钓鱼岛的纠纷,但实际上日本更为关注的是南海问题尤其是南沙岛屿争端,因为此间的动荡会立即影响日本的经济安全。随着日本防卫政策的转变,其军事大国的态势已经呼之欲出,随之而来的必定是其承担的国际社会角色的转变。

2 军事法制变革为日本介入南海问题扫清了法律上的障碍

近30年来,随着经济势力的增强,日本谋求“政治大国”和“军事大国”地位的努力也一再升温。1992年,趁海湾战争之机,日本通过了《PKO法》,允许政府派自卫队参加联合国维和行动,为日本突破宪法制约打开了方便之门。1995年,日本首次修改《日本防卫计划大纲》,概述加强与美国的安全合作,正式规定自卫队可参与救灾和反恐行动。1999年,议会通过新的“美日防务原则”,允许日本军事力量在紧急情况下支援美国在日本附近地区采取的军事行动。至2000年,日本借反恐之机,不仅制定了对付恐怖措施特别法案,支援美军反恐作战行动,并且将派遣的用于执行维和任务的部队改为派遣直接参加军事行动的作战部队,开创了将自卫队派往海外执行作战任务的先河,为日本自卫队今后干预周边事态、介入地区冲突埋下了伏笔。“9·11”事件进一步促进了日本的立法进程,在2001年底,日本国会相继通过了《反恐怖特别措施法》、《自卫队法修改案》、《海上保安厅法修改案》、《PKO合作法》。这些法案,允许自卫队扩大参与联合国维和行动的范围,放宽了对武器使用的限制。至此,日本已在相当程度上摆脱了自卫队的出动、海外派兵、后方支援范围等许多方面的限制。2003年6月,日本“有事法制”相关三个法案在日本国会通过。2004年3月9日,日本内阁会议上通过的要求国会再予认可的包括《限制外国军用品等海上运输法案》、《俘虏等处理法案》等七项与“有事法制”相关的法案,则明显地把触角延伸到了日本本土以外。

正是通过不断地制定或修改相关法律,日本不但使自卫队获得了更大的行动空间,还协调、加强了同美国的军事同盟关系,由保卫日本逐步转变为介入周边乃至全球地区冲突,使日本军队可以在海外主动干预有可能对其“有事”争端。南海作为日本的

海上生命线,对日本本土安全非常重要。因为日本视东海经台湾、贯穿南海海域、通过马六甲海峡、接印度洋、连接中东主要石油输出国这一海上交通线为其“经济生命线”。从战略角度来看,南海一旦爆发军事冲突,会立即影响日本的经济利益,乃至生存利益。在南海领域所发生的大事小情都可以说是对日本“有事”,有事法制的完备可以让日本的政界和军事界作为一个利益共同体依靠法治的原则集体对外,也免去了在万一遭遇战争诉讼中明显违反国内法的责任。至于国际法,虽然日本的有事法治违背了战后和平宪法的原则,但由于国际恐怖主义的发展以及美国的支持,使得日本作为一个主权国家而言,其维护国家基本权利的行为在很大程度上符合发展的国际法理论,也难怪“成为普通国家”的口号满足了相当一部分日本人的民族情感。

3 军事法制变革使日本大力扩充军备合法,正逐渐打破南海区域力量的平衡

日本为实现自主强军的目的,采取了“依事设法,借法行事”的策略,在通过军事立法自行“解套”、自我“松绑”的同时,以其雄厚的经济和科技实力为后盾,大肆扩充军事实力,提高武器装备性能。随着日本的安全战略由“内向型”的“专守防卫”转为“外向型”的“主动干预”,甚至到“对他国发动先发制人的打击”,日本加强了对兵力部署、部队编制在内的防卫体系的重大调整和重组。

更为严重的是,日本为确保快速扩军的需要,加大了军费投入。根据其2000年制定的《中期防卫力量发展计划》,自2001年起的五年间,日本的军费预算总共为25.16万亿日元,比前一个五年计划增加3.8%,以确保其迅速扩军的需要。日本防务预算占国内生产总值的1%。这样,日本通过一系列措施,扩充武器装备,使自卫队的作战能力得到了全面提升。不断趋于完备的有事法制进一步扩大了今后采取军事行动和行使武力的范围,日本直接介入南海的几率增大。

南海争端集中在领土要求和划分专属经济区与大陆架等问题上,本来这一海域并未成为世界领土、海洋等争端的焦点。日本由于国家经济实力的飞速发展,雄踞世界富国第二的地位也驱使其在世界事务中发挥“应有”的作用。早在1999年,日本自由党党魁小泽一郎就有对“周边地区”的解释,“我总感觉到政府提到的‘周边地区’无所指的概念,太模棱

两可,说‘周边地区’不是一个地理概念,这是一件可笑的事。那种把日本‘周边地区’理解为非地理概念的人,应该先去学好日语。俄罗斯、朝鲜半岛、中国和台湾包括在‘周边地区’是当然的事。”^[1]这是对1997年《日美防卫合作指针》中日本势力介入范围(依事态的性质而定范围)更直接露骨的阐述。南海力量平衡的现状正逐渐被打破,南海未来的局势更是复杂多变。

4 军事法制变革使日本在日美安全合作体系中的角色有所改变,其南海战略会日趋强硬

1951年,日本与美国为首的战胜国签订了非法的《旧金山和约》(San Francisco Treaty),美国出于自身利益的考虑,和约第2条仅言明日本放弃对台湾、澎湖群岛、西沙及南沙群岛的一切权利,但对主权归属问题却避而不谈,为以后南海局势出现的不确定性种下了祸根。此后,历任美国总统对南海问题大致保持消极不介入的态度,但要求南海航行自由的观点一直是存在的,这种立场当然是美国自身利益权衡的结果。在“美济礁事件”发生后,美国首次提出《南海声明》,强烈表明“维持航行自由是美国之一项基本利益”,后又重申美国的南海立场,其重点如下:(1)南海争议问题应和平解决;(2)美国反对使用武力解决南海纷争;(3)美国坚信维护世界性(包括南海地区)“航行自由”是有益的;(4)美国肯定1992年“东盟南海宣言”揭示之原则;(5)美国对各争端国南海岛屿的主张,未采取任何立场;(6)美国严重关切任何有违国际法,特别是违反海洋法公约之海洋主张。

与此相关,日本对南海的关切也随着美国的态度而升温,甚至在1997年“美日安保防卫指南”中,一度传闻将日本周边事态的范围扩张至南海地区。在有事法制出台之前,日本一方面是凭借“美日安保条约”的相关规定积极强化本身军力,与美国共同强调维护南海航行自由的权利,以保障其贸易生命线,使其经济不致受到台海争端及南海冲突的影响,维护国家利益。而一旦南海周边有事,积极在幕后促使美国出面处理。当然,如果未来国内外政治、经济情势发生改变,并且日本军力强大时,不排除其表现强硬态度的可能性。另一方面,日本积极参与东盟的多边对话,使南海问题国际化,以削弱所谓中国的威胁,保障其在东南亚的利益。

总体看来,先前日本的南海战略给人以日本依

附于美国的印象,而且美日安全保障体制的确立与延续,关系到日本的生存和发展。就日本观点而言,美日之间具有共同的利害关系:日本可利用美国提供的廉价核保护伞,全力发展经济,藉美国强大的武力吓阻外来的威胁,并结合本身的武力,确保国家的安全。但实际上,日本近年来军事力量发展极其迅速,每年投入 60 多亿美元发展海军,具备进入南海的实力,如果未来时机成熟,对南海争端极有可能表达强硬的态度。而这种时机的成熟,由于日本“有事法制”的通过,已经加速到来。

目前日本的军事法制已超出其自身的需要和其国内法的范畴,标志着日美军事同盟的性质已发生质变。它一方面赋予自卫队以对外职能,使其军事活动的范围延伸,内容增多,空间拓宽,自主权扩大,防务政策由“专守防卫”转为“攻势作战”;另一方面,它使日美在安全合作中的角色被重新定位,日本情愿承担更多的责任和义务,日本对美战略地位得到提升,两国关系由“美主日从型”趋向“平等伙伴型”。双方的军事合作形态由“单边依附型”变为“联合干预型”。日本强大的海权力量及其包括军事“有事法制”一系列立法所带来的新动向,对我国及南海周边国家必将产生巨大的影响,使南海情势更为扑朔迷离。

注释:

《安全保障会议设置法修正案》、《应对武力攻击事态法案》、《自卫队法修正案》。

《支援美军活动法案》、《利用特定公共设施法案》、《限制海上运送军用品法案》、《国民保护法案》、《处罚严重违反国际人道法行为法案》、《对待俘虏法案》和《修改自卫队法案》。

1947 年《宪法》基于“主权在民、尊重人权、和平主义”三项原则,把战后日本防卫政策的原则限定为专守防卫、禁止海外派兵、征兵制、集体自卫权的行使以及拥有大规模杀伤性武器等,限制了日本实现其成为军事大国的目标。

有关南海争端的历史、现状以及我国在南海争端中所处的地位,可参见袁古洁的《国际海洋划界的理论与实践》,法律出版社 2001 年版。

就美国南海的战略角度观察,美国主张享有“航行自由”,一则可以获得其它南海周边国家的信服,一则可以合理化其介入南海海洋的政治与经济利益。后冷战以来,南海周边国家曾不断扩充军备,美国是销售武器的最大获利者;在石油开采方面,美国亦有多家公司介入开采勘探,南海的航行自由符合美国的基本利益,对美国的安全与经济深具不可或缺的重要性。

[参考文献]

[1]侵略野心的赤裸表露[N]. 东京时报,1999-07-28.

The Impact of the Change of Japanese Security and Defense Policy on the South China Sea Situation

WANG Zhijian

(Department of Laws, Hehai University, Nanjing Jiangsu, 210098, China)

Abstract: In recent years, a series of the bills concerning the Japanese security and defense have been passed by Japanese Diet, which have freed Japan from the restraint of the Peace Constitution and transformed the Japan's security and defense policies. Under the guideline of "preemptive strike", Japan has attempted to change its Peace Constitution2gripped legislation, and establish itself as a country with independence and freedom to implement national security and defense actions, thus clearing the way of becoming a military superpower. Japan's military expansion, facilitated by the change of Japanese security and defense policies, will significantly shatter the current balance of powers in the South China Sea dispute, adding a variable factor in a host of issues like is2 land ownership dispute, sea area redivision and resource tapping.

Key words: Japan; emergency security legislation; South China Sea situation; variable