

日本海洋战略的内涵与推进体制

——兼论中日钓鱼岛争端激化的深层原因

李秀石

内容提要：2007~2012年，日本政府完成了构建海洋战略法制体系的工作，其中包括防卫领域的政策。日本海洋法律体系涵盖经济、军事、外交、环保等各领域，提出了“确保超过国土面积约12倍的管辖海域”的战略目标，决定优先保全决定专属经济区和大陆架外缘的基点海岛，基点海岛的低潮线周围的土地收归国有。日本政府对日韩、日俄争议岛屿采取例外措施，但对中国钓鱼岛及其附属岛屿实施“国有化”。安倍上台后，用更强硬的手段应对中方的反制措施。日本有战略有计划地激化钓鱼岛争端，严重破坏了中日战略互惠关系。日本海洋战略的推进体制，在对中国维护海洋主权、管理和开发海洋的体制与能力形成挑战的同时，也为中国建设海洋强国提供了参考。

关键词：日本海洋战略 基点海岛 钓鱼岛争端 海洋安全

作者简介：李秀石，上海国际问题研究院国际战略研究所研究员。

中图分类号：D831.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874(2013)03-0054-15

2007年以来，自民党与民主党用“接力赛”方式完成了日本海洋战略法律体系的构建，全力推进400多项“海洋事业”。为了保全“拥有超过国土面积约12倍、面积约447万平方公里的专属经济区等管辖海域”，日本把保全划定管辖海域的决定性根据“基点海岛”^①作为首要任务，钓鱼岛及其附属岛屿的“国有化”是其主要环节之一。

本文对日本“实现新海洋立国”的海洋战略的法制建设及其内涵、战略推进体制进行解读，以期找出日本激化钓鱼岛争端的深层原因。

^① 日本对“基点海岛”的解释是提供专属经济区及大陆架外缘依据的离岛，中国关于这一概念的定义为“作为领海基本的远离大陆的岛屿”。

一 日本海洋战略法律体系的形成

2007年4月,安倍第一次内阁完成了《海洋基本法》的立法。基本法规定建立国家战略指挥中枢“综合海洋政策本部”(以下简称“海洋本部”),规定了国家、地方自治政府、事业机构及国民的相关责任与义务,管理海洋的制度、政策理念等诸多内容。^①同期,日本国会还表决通过了旨在保护日本企业在东海“中间线”西侧海域进行勘探等活动的《海洋建筑物等安全水域设定法》。^②2008年3月18日,福田首相担任本部长的海洋本部和内阁会议,审议通过了《海洋基本计划》,提出下一步的任务是制定“为了管理海洋而保全和管理离岛的基本方针”,确定“离岛”的管理体制、方针政策和实施日程。^③然而,直到民主党上台,海洋战略的法制建设才进入突飞猛进的新时期。2009年9月至2010年12月,鸠山、菅直人两届政府基本完成海洋战略法律体系的构建工作。此后,野田政府通过修改法律继续对此加以充实。2013年4月1日,安倍第二次内阁公布了海洋基本计划草案,继续推进既定战略并加强应对中国反制钓鱼岛“国有化”的实力建设。

日本海洋战略法律体系的构建过程如下:2009年12月1日,按照福田内阁出台的《海洋基本计划》的规定,鸠山内阁公布了《管理海洋保全和管理离岛的基本方针》(以下简称“基本方针”),把落实海洋基本法的法制建设列为首要任务。该基本方针提出海洋战略的目标是保全“国土面积约12倍、面积约447万平方公里的专属经济区等管辖海域”^④,当务之急是“保全决定日本专属经济区及大陆架外缘的离岛”,“尽可能促进国家取得包括提供专属经济区等外缘根据的离岛基线在内

① 『海洋基本法』、http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/01/010611_3/11.pdf。

② 『海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律』、http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16601012.htm。

③ 『海洋基本計画』、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/080318_kihonkeikaku.pdf。

④ 総合海洋政策本部「海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針(案)」の概要、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai6/siryou1.pdf>。

的一定区域，与此同时，研究将其作为国有财产管理的政策”。^① 基本方针将制定保全日本专属经济区及大陆架外缘的离岛的法律作为首要任务，要求研究把基点海岛作为“国有财产管理”的政策。2010 年 2 月 9 日，日本国会通过了《促进保全及利用专属经济区及大陆架、保全低潮线及建设据点设施等法律》（以下称“低潮线保护法”）；6 月 24 日内阁官房发布了《促进保全及利用专属经济区及大陆架、保全低潮线及建设据点设施等法律施行令》（以下简称“法律施行令”）；7 月 13 日海洋本部（菅直人首相任本部长）发表了《促进保全及利用专属经济区及大陆架、保全低潮线及建设据点设施等基本计划》，明确推进海洋战略的具体政策和实施路径，除制定以礁为“岛”圈海的“特定离岛”政策外，确定“以有利于稳妥保全专属经济区为目的，将专属经济区等外缘的基础——低潮线周边的无主土地早期行政财产化”。^② 时隔一个多月发生的“9·7”事件（海上保安厅巡逻艇在钓鱼岛海域非法抓扣中国渔船船长），即落实此基本计划，加强低潮线保护区控制之举。此后，海洋法制建设进入军事保障政策的配套阶段。12 月 17 日，日本内阁会议与安全保障会议审议通过了《关于 2011 年以后的防卫计划大纲》和《2011～2015 年度中期防卫力量整備计划》，意在落实基本法“确保海洋安全”的各项规定以完成军事布局。

野田内阁为应对中国海监维权执法及中国民间保钓活动而修改法律，继续充实海洋法律体系，这实际上也是提前为实施“购岛”做准备。2012 年 2 月 28 日，野田政府批准《海上保安厅法》和《领海等外国船舶航行法》的修改法案提交国会审议，^③ 8 月 29 日，国会表决通过了“内阁第 45 号法案”《海上保安厅法及领海等外国船舶航行法部分修改法案》。该修改法分为两部分：一是部分修改 1948 年国会通过的第 28 号法律《海上保安厅法》，赋予海上保安官以警察权，“海上保安官能够作为刑事诉讼法规定的司法警察职员履行职务”，“海上保安厅的

① 総合海洋政策本部『海洋管理のための離島の保全・管理のあり方に関する基本方針』、2009 年 12 月 1 日、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai6/siryou2.pdf>。

② 総合海洋政策本部『排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画』、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikaku.pdf>。

③ 「海保警察権強化、法案を閣議決定」、『産経新聞』2012 年 2 月 28 日。

设施、船舶或飞机”能够代替“警察署、派出所或驻扎所”应对“离岛犯罪”，解决了海保厅与警察厅之间在偏远海岛、领海、专属经济区及大陆架内执法的衔接问题，缩短处置突发事件的时间，提高应对国际纠纷的效率。二是部分修改2008年国会通过的第64号法律《领海等外国船舶航行法》，针对“在领海等进行伴随停留等活动航行的外国船舶”，海上保安官不必登临检查是否进行非法活动，仅根据船只的“外观、航海状态、船员等的举动及其周围情况”，即可“合理判断”并劝告该船长不应停留等，有权“命令不接受劝告的船长退出领海等”。^①按上述规定，海保厅有权绕开登临、确认“违法”的程序，在日中领土及海洋权益争议海域，禁止、驱离乃至抓扣从事合法活动的中国公务船及其他船只。2012年9月3日起，日本中央政府和钓鱼岛的所谓“岛主”进行正式“购岛”合同谈判，9月10日宣布“购买”中国钓鱼岛。

概括上述海洋战略法律体系的结构，《海洋基本法》是引领制定海洋战略方针的“上位法”，落实基本法、基本方针的法律和法令为“下位法”。基本方针、法律、法令、基本计划，以及新防卫大纲等“政策文件”中的相关配套方针政策，构成完整的海洋法律体系即海洋法制。今后，日本仍将继续根据低潮线保护法，修改《自卫队法》、《海岸法》、《港湾法》、《水产资源保护法》、《海洋水产资源开发促进法》等法律^②，或出台新法令、新政策不断充实海洋战略。因为《海洋基本法》已经为海洋战略的后续立法撑起足够大的屋顶，预留了继续扩大海洋利益的空间。

梳理日本海洋法制建设的脉络，不难看出，安倍第一次内阁实现立法的《海洋基本法》是导致中日钓鱼岛争端激化的源头；福田内阁据此制定的基本计划，提出优先研究保全基点海岛的命题，为构建海洋法律体系指明了方向；鸠山内阁在基本方针中决定“研究将基点离岛作为国有财产管理的政策”，迈出了至关重要的一步；菅直人内阁制定了

① 『海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行に関する法律の一部を改正する法律案』、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/180/pdf/t031800451800.pdf>。

② 『排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律』、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikaku.pdf>。

将“低潮线周边的无主土地”“国有化”的基本计划；野田内阁按照基本计划，首先对钓鱼岛附属岛屿中的“无名岛屿”进行“命名”、收归“国有”，随后又乘东京都知事石原慎太郎募捐“购岛”之势，完成对“有主”基点海岛钓鱼岛及其附属岛屿的“国有化”，公然否认中日两国政府达成搁置钓鱼岛主权争端的共识。这是导致中日钓鱼岛争端激化的最重要的深层原因。日本国内对野田此举招致中国海监编队在钓鱼岛海域巡航执法常态化颇有非议，并非针对海洋战略本身，而是指责野田对中方的反应估计不足，得不偿失。

2012 年 12 月安倍第二次内阁上台执政。按照《海洋基本法》的规定，每隔五年海洋本部应制定新海洋基本计划。自 2008 年福田内阁公布基本计划已经过去五年，民主党三届内阁基本完成了福田提出的命题。安倍的首要课题是应对中国强有力的反制措施。2013 年 4 月 1 日，安倍公布了今后五年推进海洋战略的路线图——基本计划草案。该草案除了“研究开发可燃冰的技术”，争取 2018 年实现商业化外，最重要的部分是明确记载了“确保海洋安全”，为海保厅和自卫队增加舰、机和人员的配置。^①由此可见，应对中国重组海上执法力量，其保护钓鱼岛“国有化”成果是主要目的。此前，中国海监巡逻艇近乎赤手空拳，面对“四合一”重组后中国海警巡逻艇，日本企图在硬件配置上保持绝对优势。安倍政府已从 2013 年度预算中拨款给海保厅，为其添置 20 艘巡逻艇和 13 架飞机，并组建约 600 名人员编制、配备 14 艘 1000 吨级以上先进巡逻艇的钓鱼岛护卫队，将其总部设在距离钓鱼岛直线距离不到 200 公里的冲绳县石垣岛。此外，安倍政府还通过加强海保厅与海上自卫队之间的联动机制以“牵制中国”。

以上事实证明，日本背弃中日两国政府“搁置争议”的原则共识，将中国钓鱼岛“国有化”的目的，是为了实现圈占“国土面积约 12 倍”的“管辖海域”的战略目标，圈海的保障手段则是行使武力。石原上演的“购岛”闹剧，实际上是与日本政府“唱双簧”，充其量不过是战术层面的因素。日本激化钓鱼岛争端的所作所为，有战略、有法律、有行动计划，对破坏中日战略互惠关系负有不可推卸的责任。

^① 「海洋基本計画安全確保への方針を明記」、『日本経済新聞』2013 年 4 月 1 日朝刊。

二 日本海洋战略的内涵

深入分析日本海洋法律体系的内容,可见其海洋战略的内涵非常丰富。主要可概括为以下六个方面。

(一) 在基点海岛周围划定“低潮线保护区”,保全低潮线的海底及其下方,如无国土交通大臣许可,不得挖掘海底、取土、新设或改建设施或工作物,以及其他可能影响海底形状和地质的行为,并且规定了详细的监督处罚细则,努力“保全405万平方公里的专属经济区”^①

所谓低潮线,指基点海岛在海水退潮时的最低线,以此作为向外划分专属经济区等的基线,能够实现圈海利益的最大化。法律规定,在依法划定低潮线保护区的同时建立巡逻体制;提高巡逻艇和飞机的性能以加强对保护区及其周边海域的监视和警戒;制定相关行政机构之间查处违法行为的联系手续,加强海保厅的执法体制和实力建设。更重要的是,法律明文规定将基点海岛“国有化”:为了“稳妥保全”专属经济区和大陆架,“将专属经济区等外缘的基础——低潮线周边的无主土地早期行政财产化”。^② 必须指出,海洋法律决定对日韩、日俄争议岛屿暂缓依法划定保护区,唯独没有对钓鱼岛采取这一例外措施^③,这是日本将中日争议岛屿视为“日本领土”的力证。

(二) 对由法律规定的“冲之鸟岛”(中国称“冲之鸟礁”)及南鸟岛的“特定离岛”,采取特殊保全举措——建设港湾设施和开展保全和利用专属经济区等活动的“据点设施”^④

通过综合性的“岛屿”功能开发,把冲之鸟的两块珊瑚礁建成拥有港湾的一处基地,具备科研、观测、生产实验、旅游等“有人岛”

① 『排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律』、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikaku.pdf>。

② 『排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画』、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikaku.pdf>。

③ 同①。

④ 『排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律施行令』、<http://www.cas.go.jp/jp/hourei/seirei/sekourei.pdf>。

的功能，以实现圈占 42 万平方公里的专属经济区、划定 74 万平方公里的大陆架的目标。法律还对“妨碍港湾建设等行为”规定了惩罚条款。^①

（三）修订防卫大纲和中期防卫计划，为海洋战略提供军事保障

针对中国的“海洋活动”特别是中日钓鱼岛争议，民主党政府调整防卫战略。以下就新旧防卫大纲中关于自卫队的任务排序进行对比。2004 年防卫大纲（以下简称“旧大纲”）中自卫队“有效应对新威胁和多种事态”的前三项任务排序为：“（1）应对弹道导弹攻击，（2）应对游击和特种部队的攻击，（3）应对岛屿部的侵略”。^② 2010 年防卫计划大纲（以下简称“新大纲”）规定自卫队“有效遏制及应对”的任务是：“（1）确保周边海空领域安全，（2）应对岛屿攻击，（3）应对网络攻击”。^③ 在旧大纲中，新大纲的首要任务并不存在，次要任务排序第三。更重要的是，新旧大纲关于岛屿作战的武器兵员、作战区域等的规定也显著不同。旧大纲规定：“对于岛屿部的侵略，机动输送和展开部队迅速应对，保持具备有效应对能力的体制。”^④ 新大纲则规定：“迅速部署可机动运用的部队，与平时部署的部队联合阻止、排除对岛屿的攻击。在此之际，包括以巡航导弹应对在内，在确立岛屿周边的防空态势的同时，确保周边海空领域的空中优势及海上运输线的安全。”^⑤ 显然，新大纲明示应对“夺岛”事态的“底线”：（1）使用巡航导弹应对“岛屿部攻击”，（2）动用“平时部署”和“可机动运用的部队”，（3）作战区域从“岛屿部”扩展到“岛屿周边”的海空领域，（4）作战内容从“阻止并击败敌人”扩大到“确保周边海空领域的空中优势及海上运输线的安全”。此外，新大纲和中期防卫卫量整備计划

① 『排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画』、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikaku.pdf>。

② 「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について」、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>。

③ 「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について」、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>。

④ 同②。

⑤ 同③。

还将护岛作为“体制建设”和军力建设的重点。^① 无需赘言，调整后的新防卫战略将“有效遏制及应对”的重点，放在日本周边海空领域和应对岛屿攻击上，主要是为中日钓鱼岛争端发展为武力冲突做准备，这正是落实海洋基本法提出的“确保海洋安全”的配套政策。换言之，新防卫战略为国家总体战略——海洋战略提供军事保障，实现海洋战略目标的保障是武力解决纷争。新大纲昭示作战方针，即公然威慑中国。

（四）千方百计欲将美国拖入中日钓鱼岛武力冲突

新大纲彻底摒弃了“基础防卫力量构想”，提出“构筑动态防卫力量”。关于“与同盟国的合作”，提出“日美同盟以适应新安全保障环境的形式深化发展”。^② 中期防卫力量整備计划除了重申以往的“加强日美安保体制的政策”外，新增“深化日美防卫合作”的四项内容，其中包括在“警戒监视”活动中进行日美合作，扩大日美两国、日美与第三国、日美与多国之间的“联合训练”等^③，而这些则是日本自卫队“构筑动态防卫力量”的重点。^④ 日本防卫省智库就此特别阐释说，在深化日美同盟的基础上，“动态的日美防卫合作不可或缺”，“动态的日美防卫合作”与自卫队的作用“产生协同效果”。^⑤ 在提出上述要求的同时，新大纲和中期防卫力量整備计划还破天荒地要求驻日美军把“支援”日本作为“首要任务”，以此作为负担美军基地费用的交换条件。^⑥ 所以，“动态的日美防卫合作”作为自卫队“构筑动态防卫力量”的三大支柱之一，体现了日本要把美国拖入中日钓鱼岛武力冲突的战略意图。^⑦ 安倍第二次内阁愈发凸显武力解决钓鱼岛争端的姿态，不但在与美国“行使集体自卫权”问题上积极主动，而且力促美国修

① 「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について」、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>。「中期防衛力整備計画（平成23年度～平成27年度）」、<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/chuuki.pdf>。

② 「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について」、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>。

③ 「中期防衛力整備計画（平成23年度～平成27年度）」、<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/chuuki.pdf>。

④ 同②。

⑤ 「解説：新防衛大綱と日米防衛協力一動の日米防衛協力に向けて」、防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2011』、2011年3月、242頁。

⑥ 同①。

⑦ 参见李秀石：《解析日本“动态遏制”战略》，《国际观察》2012年第2期。

订《日美防卫合作指针》。在美国采取慎重态度的情形下，安倍又力争更新日美军事同盟的作战计划——制定添加应对钓鱼岛“有事”内容的日美联合作战计划^①，捆绑美国与中国对抗的目的暴露无遗。

总之，日本历届内阁不断推进海洋战略，把保全划定专属经济区及大陆架外缘的基点海岛作为当务之急。日本将钓鱼岛及其附属岛屿收归“国有”，以应对中日领土主权争议；在冲之鸟礁进行综合性的岛屿功能建设，以应对岩礁不能划定专属经济区及大陆架的国际争议；在加强涉海军事力量及准军事力量建设的同时，处心积虑欲将美国拖入中日武力冲突。安倍上台后愈发变本加厉，要求海上自卫队战舰到达近中国海军舰队三公里进行侦察干扰，甚至出动 F-15 战机拦截中国海监的公务飞机，彰显实力圈海、控制，武力解决纷争的强硬立场。^② 前述海洋战略法制建设及其内涵充分证明，海洋战略是不以政权更替而改变的国家总体战略，既不受执政党或首相个人的政治立场的影响，也未因“3·11”特大灾害而停滞。

三 日本推进海洋战略的体制

日本海洋战略的推进体制形似一座金字塔：海洋本部位于金字塔的顶端，是战略决策指挥中枢；承包“海洋事业”的中央政府部门及都、道、府、县各级自治政府位于金字塔的中部；基层行政组织、地方公共团体、民间团体、国立大学法人、研究机构、海岸及海湾的管理机构等构成金字塔的底部。

首先，位于金字塔顶端的综合海洋政策本部，是依照《海洋基本法》设在内阁中的战略决策和指挥中枢，是“国家管理海洋”的最高领导机构，首相亲任本部长，主管大臣为海洋政策担当大臣（由国土交通大臣兼任），其余成员全部由国务大臣兼任，内阁官房负责处理海洋本部的事务。海洋本部负责制定并实施《海洋基本计划》，“整体协调相关行政机构根据海洋基本计划实施的政策”，起草、立项并全面调

① 「尖閣有事も盛り込み…日米共同作戦計画を策定へ」、『読売新聞』2013年3月22日。

② 「野田前政権、過度な配慮」、『産経新聞』2013年3月5日。

整其他海洋政策中的重要计划；统辖各政府部门，有权要求相关行政机构、地方公共团体、独立行政法人的长官或特殊法人的代表提交资料、表明意见、进行说明及其他必要的协助；有权委托上述规定之外的人员提供必要的协助。^① 海洋本部的组织系统、职能和权限，为推进海洋战略提供了组织保障。在这一集权体制下，日本依法推进海洋战略，确保每年所需经费统一列入国家预算，统一协调包括海上保安厅、海上自卫队等在内的相关政府部门，直接指导审核各政府部门承揽的海洋事业。

内阁官房在负责处理海洋本部的业务上发挥非常重要的作用：（1）掌握科技研发的最新动向，委托民间团体调查海洋战略项目的可行性，按照专家建议进行评估；（2）负责向联合国大陆架界限委员会申报日本大陆架划界案；（3）与各国负责海洋事务的政府部门进行沟通，把握最新动向；（4）调查决定日本专属经济区外缘的基点海岛，掌握详细信息；（5）促进开发海上风力发电、潮汐发电等绿色能源，从相关机构划定的候选试验海域中，调查并选定“综合试验海域”；（6）建立由海洋科学、海洋工学领域的专家组成的“建言会议”，依据资源、矿物、地质、工学等专业领域的最新知识，向政府部门的海洋资源开发工作组提出具体建议；（7）召集专家及有识之士评估、修改列入海洋基本计划的各项政策，不断完善项目设计。^② 内阁官房的上述作用可谓集思广益，协调有序，重视专家，内通外联，努力保证海洋本部战略决策的科学性。内阁及内阁官房构成的海洋战略决策指挥中枢，一套班子两块牌子，统一指挥海洋法制建设、制定实施基本计划，编制海洋预算，协调地方政府及民间团体，安排调查、勘探和技术研发，加强警察及军事力量，一元化地推进海洋战略，可谓集权、高效、精干。

其次，组成金字塔的所有机构都是海洋战略项目的执行者。中央政府的重要部门几乎都是海洋项目的承包者，它们承包项目向其下属机构及合作对象转包。换言之，实际完成海洋项目的单位，根据各自的专长分包政府部门承包的海洋项目，瓜分海洋预算。下列海洋项目实施机构

① 『海洋基本法』、http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/01/010611_3/11.pdf。

② 総合海洋政策本部「H23年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ichiran_h23.pdf。「H24年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/ichiran_h24.pdf。

一览表,显示中央、地方政府承包部门与分包单位之间的合作关系,以及海洋项目的覆盖范围。

表 1 日本海洋战略项目实施机构一览表

内阁官房	内阁官房、民间团体
内阁府	内阁府防灾部门、警察厅、冲绳综合事务局、冲绳县及市町村、地方公共团体
总务省	总务省消防厅国民保护室
外务省	外务省国际合作局地球环境科、专门机构室,综合外交政策局安全保障政策室、海上安全保障政策室,国际法局条约科、海洋室,经济局渔业室,欧洲局俄罗斯科,亚洲大洋洲局中国蒙古科、东北亚科
文部科学省	文部科学省、国立大学、东京大学、东京大学大气海洋研究所、高知大学、东海大学、东京海洋大学、京都大学、九州大学、国立极地研究所、北海道大学、东北大学、名古屋大学、高知工科大学、民间团体、(独)海洋研究开发机构、(独)水产综合研究中心、(独)防灾科学技术研究所、(独)农业环境技术研究所、日本原子能研究开发机构
农林水产省	都道府县市町村、都道府县资源管理协议会、市町村渔协、“国家”、水产厅、(独)水产综合研究中心、民间团体、“渔业者”
经济产业省	(独)石油天然气、金属矿产资源机构,(独)产业技术综合研究所,(独)新能源产业技术综合开发机构,市中银行,民间团体
国土交通省	国土交通省海事局、地方运输局、海湾局、航空局、离岛振兴科、水管理与国土保全局下水道部、地方整備局,国土政策局,特别地区振兴官,地方自治体,东京都,鹿儿岛县,市町村,土木研究所,综合政策局,国土地理院,气象厅,海上保安厅、海上技术安全研究所,国土技术政策综合研究所,港湾空港技术研究所,海岸管理者,港湾管理者,(独)航海训练所,(财)促进日本船员福利与雇用中心
环境省	环境省、国立环境研究所,产业技术研究所,相关行政机构,各大学,公益法人,地方公共团体,民间团体
防卫省	海上自卫队、技术研究本部、索马里亚丁湾反海盗派遣自卫队

资料来源:総合海洋政策本部「H23 年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ichiran_h23.pdf。「H24 年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/ichiran_h24.pdf。

解剖表中最重要几个政府部门，有助于加深对海洋战略推进体制的认识。

第一，国土交通省是“促进形成海洋国土”的最重要的部门，从负责设置专属经济区及大陆架的划界基点、测量水路、制作海图、设置并维护航标、振兴偏远海岛、保护海岸、培养船员、健全港湾设施，到气象、航路、救难、应对海洋污染等，承担海洋项目之多，参与单位之众，远远超过其他部门。海保厅分包的项目多达48项，其中包括淘汰老旧飞机和舰艇，引进续航时间更长、搜索监视能力更强的飞机，完善航空基地建设；建造能够搭载两架直升机、具备长期行动能力的大型舰艇；为扩充海保厅执行海上警察职能而加强体制建设等。2011~2012年度仅上述三项获得经费591.44亿日元。港湾局和地方整備局负责的“推进特定离岛港湾设施建设”，则是保全“冲之鸟岛专属经济区”的重大项目。

第二，防卫省作为海洋项目最重要的承包部门，获得相当可观的国防事务预算，从2011~2012年度执行的三个项目可见一斑：海上自卫队的“物件费”合计14051.72亿日元。新增两项“确保海洋安全，维持和整備适当的海上防卫力量合同项目”，以提升海上自卫队的海上警戒、监视和作战能力。一项是2011~2015年度的合同，金额1736.52亿日元，另一项是2012~2016年度的合同，金额为2206.6亿日元，合同内容为采购大型武器装备及延长装备的使用年限。以2012年度海上自卫队的项目为例：一是为加强周边海域的警戒监视能力，建造护卫舰（DDH）、潜水艇（SS），采购旋转翼巡逻机SH-60K，延长旋转翼巡逻机（SH-60J）及护卫舰的机龄、舰龄；二是为确保海上交通安全，采购扫雷运输机（MCH-101）；三是提高在浅海应对潜水艇的能力，如通过设置声纳浮标等加强探测、识别、跟踪的能力；四是应对“武装间谍船”，加强特别警备部队等的快速反应能力，加强监视和应对小型水上船舶的功能。

第三，防卫省技术研究本部实施的项目是“开发有助于确保海洋安全装备”，主要是为了“应对潜水艇静音化”研发声纳技术，提升潜艇的鱼雷攻击能力，2011~2015年度的项目款为48.88亿日元，2012~2016年度的项目款为51.36亿日元。相比之下，在“应对索马里海域

亚丁湾海盗”项目中，参与反海盗行动的自卫队得到的项目款极其有限，根本无法与前三项相提并论。^① 事实表明，日本为实现海洋战略的既定目标，提供了有力的军事保障及财政支持。

纵观海洋战略的实施情况，日本从 2008 年度开始编制海洋预算，投入巨额财政资源。2008 ~ 2009 年度实施的“保卫海洋”项目包括：确保海上安全与治安、“保全离岛”、保全海洋环境、推进大陆架延伸划界等内容。^② 2010 年底海洋法律体系形成后，海洋战略项目更加突出实力圈海，应对主权纷争的特点。据笔者不完全统计，2011 ~ 2012 年，日本政府拨款实施的海洋战略项目合计 406 项，包括内阁官房在内，共有十个中央部门承包了 406 个项目，分包单位多达数十个。^③ 由此可见，日本实施海洋战略的“金字塔”形体制，驱使经济、军事、科研、外交等领域中的涉海主力军，举国推进海洋战略。

四 对中国的借鉴与挑战

日本推进海洋战略的体制有不少值得借鉴之处。如：（1）内阁首相兼任海洋本部长的一元化领导体制，有效统辖各级政府，通过纵向与横向合作落实海洋项目，充分体现中央节制地方、统辖各方人力物力资源的领导体制优势；（2）原来隶属中央部门的事业单位——独立行政法人，不但分包或与他方合包重大科研项目，而且为大学及科研机构提供科研平台，与其共用大型技术实验设施，是上联政府部门、下携民间机构，实施海洋战略的中坚力量；（3）日本政府在推行海洋战略的同时，努力提高研究、开发、利用、保护海洋资源的科研队伍的素质，抢占世界海洋科技前沿；（4）在科学决策的基础上，力争全面、可持续

① 総合海洋政策本部「H23 年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ichiran_h23.pdf。「H24 年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/ichiran_h24.pdf。

② 「平成 22 年度海洋関連施策の概要」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/gaiyou_h22.pdf。

③ 総合海洋政策本部「H23 年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ichiran_h23.pdf。「H24 年度海洋関連予算一覧表」、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sisaku/ichiran_h24.pdf。

地发展海洋经济，促进海洋绿色能源的开发普及。

同时，日本推进海洋战略体制对中国维护海洋主权、管理和开发海洋的体制与能力，形成了一定的挑战。

第一，日本海洋战略覆盖海洋经济发展、国家安全及外交领域，囊括海洋能源、矿物资源的勘探开发，保障渔业和海上运输业发展等海洋经济领域，保护海洋生物及防止污染等海洋环保领域，地震海啸等自然灾害的预警、防范“海上犯罪”等非传统安全领域，尤其是保护基点海岛、应对“岛屿攻击”及“海洋通道安全”等传统安全领域。这一跨领域跨行业的综合战略制定能力，是任何一个部门都无法单独完成的。海洋战略的一元化领导体制，有效避免了政府部门间的内耗，同时充分发挥了各部门长期积累的资源优势，对中国管理海洋的体制与能力形成巨大挑战。

中国尚未制定海洋基本法，欠缺关于海洋经济与安全、外交、环保的综合战略布局；上自中央部门下至地方政府，管理海洋事务处于分权状态，无序开发造成许多海岛消失的严重后果。当务之急是建立统一管理海洋事务的最高领导机构，制定综合性的海洋战略，构建高度集权、高效的一元化战略推进体制。

第二，中国面临管理海洋的“软件”不足的挑战。日本依法获取各政府部门及民间机构持有的地理、气象、海象等海洋基础信息及各种调查结果，建立国家海洋数据库，实现各省厅及地方分级共享海洋信息。^① 这些举措必将进一步扩大中日涉海基础建设水平的差距，挑战中国各级政府共用和分级利用海洋信息数据库的能力。

第三，日本培养涉海人才的经验值得借鉴。日本政府一方面加强国立大学海洋专业人才的培养，为其建造海洋实习船舶提供巨额补助金；另一方面注重培养海上执法人员，重点强化培养普通海上保安官的海上保安学校、培养干部的海上保安大学，重视海上执法业务的培训，同时努力向国民普及海洋知识。中国涉海人才的培养急需加强，包括海洋法律和海洋环保领域在内，应该高度重视普及海洋知识的工作，提高民众

^① 「排他的經濟水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画」、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/teichousen/keikaku.pdf>。

的海洋意识。

第四，日本推进海洋战略与实施新防卫战略叠加，不但激化中日领土纷争，而且积极配合美国力促“南海问题”国际化，提供巡逻艇等支援菲、越等中国南海岛礁主权的“声索国”增强海上实力。日本不但在东南亚、南亚合纵连横，建立或强化双边及多边安全合作框架，而且拉拢太平洋岛国讨论“海洋安全”问题，企图构筑“亚太地区安全保障网”，塑造于己有利的“海洋秩序”，谋求地区准霸权。日本竭力“构筑中国包围圈”的行径，对中国形成全面挑战，不但使中日关系面临前所未有的严峻局面，而且搅乱亚太地区的安全局势。

综上所述，通过对日本海洋战略的实施轨迹，特别是海洋战略的军事保障手段的论证，可见日本在钓鱼岛问题上也不大可能采取实质性的妥协措施。即使日本从经济利益出发，采取战术层面的政策调整，也绝无可能根本转变迄今为止的战略轨道——因为违背《海洋基本法》的后果，无异于主动放弃主权。所以，在日本海洋战略与防卫战略叠加推进的现状下，中国不能不通盘考虑制定海洋战略及对日政策，维护领土主权与海洋权益，科学有效地开发利用广袤的管辖海域，归根结底，加快建设海洋强国的步伐。

(责任编辑：李璇夏)