

## 日本的海洋战略

[日]秋山昌广

**内容提要：**作为海洋国家的日本，在二战之后很长一个时期，只关注海洋对于经济和贸易发展的作用。直到20世纪90年代中期，由于亚太海洋资源开发和领海纠纷升温，日本才开始关注海洋权益的维护，意识到了海洋战略的重要性，并于1996年批准了《联合国海洋法公约》。2007年，日本制定《海洋基本法》，奠定了日本海洋战略的基础；2009年3月，基于该法，日本内阁制定了海洋基本计划，明确了海洋战略的目标，并且提出了实施的手段。

**关键词：**日本战略 海洋权益 海洋开发

人们经常会认为日本是海洋国家。的确，日本四面环海，与外国的交往也要跨海而行。日本99%的贸易量依赖海洋运输，其总量达到8.3亿吨（2009年）。日本海岸线总长度达3.5万公里，居世界第六位，岛屿数量超过6800个。包括养殖业在内渔业产量达到540万吨，生产总额1.5兆日元，居世界第五位。港湾约1000个，渔港也超过2900个。<sup>1</sup>1994年生效的《联合国海洋法公约》除了规定领海不超过12海里外，还承认了一国可对距其海岸线200海里的经济专属区<sup>2</sup>及其海底大陆架<sup>3</sup>拥有管辖权。根据这一公约，日本的领海及海洋经济专属区面积达

[日]秋山昌广 日本海洋政策研究财团会长。

1 数据引自《2011年版海洋の状況及び海洋に関して講じた施策》(《2011年版海洋状况与有关海洋的政策》)，参考图表，内阁官房综合海洋政策本部：《海洋に係る基本資料》(《海洋基本资料》)。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/annual/H23/H23-3.pdf> 参照。

2 200海里由领海基线起开始计测。

3 大陆架超过200海里的部分，根据海底地形可以延伸至350海里，但这时沿岸国家必须向联合国大陆架界限委员会提出申请并接受该委员会的意见。

到447万平方公里,<sup>1</sup> 居世界第六位。<sup>2</sup> 日本的国土面积为38万平方公里, 而《联合国海洋法公约》则给予了日本国土面积约11.7倍的新的管辖区域。以上数据可以说明, 至少日本在地缘政治上具备了海洋国家的条件。但是, 如果问日本现在是否拥有明确的海洋战略, 就不是那么容易回答了。

## 一、作为海洋国家的日本国家政策的历史

如果把国家按照大陆国家与海洋国家进行分类, 日本毫无疑问属于海洋国家。但是, 回顾“海洋国家日本”的历史, 或许就会对日本是否能被实至名归地称为“海洋国家”产生疑问了。

近代以来, 世界历史上西班牙、葡萄牙、荷兰、英国等海洋大国先后崛起。19世纪到20世纪, 成为海洋国家的前提就是维持制海权。<sup>3</sup> 一般认为, 制海权(*sea power*)包括海军力量、海上运输能力、海外市场(当时主要指海外殖民地), 进而包括该国的经济综合实力等因素。与这些海洋国家相比, 日本很难算是海洋国家, 倒不如被称为岛国更加恰当。特别是17世纪德川幕府体制下开始推行锁国政策后, 海洋反而隔断了日本与世界的联系。

直到第二次世界大战期间试图建立大东亚共荣圈时, 日本才被视为世界海洋国家之一。包括南洋(现东南亚地区——译者)在内的大东亚共荣圈设想旨在建

**第二次世界大战失败后, 出于对战前政策的反省, 日本对以军事能力为基础获得海洋权益的方式十分消极, 只重视作为“商人国家”所需的海运与贸易。**

立包括法属印度支那(现越南)和荷属印度(现印度尼西亚)在内的自给自足的东亚安定圈。第二次世界大战失败后, 出于对战前政策的反省, 日本对以军事能力为基础获得海洋权益的方式十分消极, 只重视作为“商人国家”所需的海运与贸易。因此, 从国家层面来看, 战后日本始终回避建立以海洋为对象的战略。

战后, 日本国家领导人吉田茂前首相虽拥有“海洋国家日本”的意识, 但其目标却是扩大贸易和经济复兴, 并重视与美国和欧洲的关系。可以说, 即使是吉田茂, 也没有制定国家的海洋战略。<sup>4</sup> 在民间, 前京都大学教授高坂正尧出版了《海洋国家日本的构想》一书。在书中, 他主张日本应该走与中国不同的道路, 发展成为海洋国

1 参照海上保安厅发表的《日本の領海等概念図》(《日本领海等概念图》)最后一页。[http://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/ryokai/ryokai\\_setsuzoku.html](http://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/ryokai/ryokai_setsuzoku.html)。

2 如果加上法国海外自治领(殖民地)进行计算, 法国的领海与经济专属区位居世界第二, 日本也相应下降到第七位。

3 美国的马汉第一次提出了这一概念, 并对世界产生了很大的影响。

4 吉田茂:《回想十年1》, 中公文库。

家。尽管这可谓是海洋国家战略，<sup>1</sup>但却并没有成为现实中的日本国家战略。经历了半个世纪后，1994年《联合国海洋法公约》生效，1996年日本批准了该公约，从而承认日本拥有广大的管辖海域，日本这才开始认识到海洋战略的必要性。<sup>2</sup>

## 二、《海洋基本法》的制定

2007年，日本制定了《海洋基本法》。<sup>3</sup>但是，这项法案并不是政府、而是由国会议员提案通过立法程序才得以实现的。从这个意义上说，《海洋基本法》的制定并非出自政府的意志。并且该法的制定与通过是由民间组织<sup>4</sup>主导完成的，实际上该组织（海洋政策研究财团）甚至起草了具体的法案，深入参与了海洋基本法的制定，这在日本也是罕见的。

值得一提的是，不管是否是政府的意志，当时《海洋基本法》在众议院与参议院都以压倒性多数的赞成票得以通过。这就有必要考虑其产生背景，简而言之，这些背景最终将成为日本海洋战略的基础。

首先必须提到的是，中国正在逐步对东中国海（东海）的海洋资源，特别是大陆架上的石油、天然气进行开发。这个问题与《联合国海洋法公约》规定的专属经济水域与大陆架的划分问题有关。由于日本与中国在东海之间的距离小于400海里，因此根据《联合国海洋法公约》，其界线的划分必须由日中两国谈判解决。

在大陆架问题上，日中间意见是对立的。中国主张中国的大陆架超过了两国的中间线，而一直延伸到与日本西南诸岛及冲绳诸岛很近的冲绳海沟；而日本则主张将日中中间线作为专属经济水域与大陆架的界线。<sup>5</sup>目前，中国在这条中间

1994年《联合国海洋法公约》生效，1996年日本批准了该公约，从而承认日本拥有广大的管辖海域，日本这才开始认识到海洋战略的必要性。

（海洋政策研究财团）甚至起草了具体的法案，深入参与了海洋基本法的制定，这在日本也是罕见的。

1 高坂正尧：《海洋国家日本の構想》（《海洋国家日本的构想》），中公クラシックス。

2 出于自由利用海洋的观点，日本在联合国海洋法会议上曾自始至终都反对扩大领海、创立经济专属区的主张。

3 《海洋基本法》（2007年法律33号）。

4 海洋政策研究财团于2005年11月发表了《21世紀の海洋政策の提言》（《21世纪海洋政策建议》），主张有必要制定海洋基本法。2006年4月，政治家、学者、专家、官僚等组成“海洋基本法研究会”，同年12月完成了《海洋政策大纲》与《海洋基本法概要》草案。2007年1月，海洋政策研究财团起草了法案，同年4月，自由民主党、民主党、公明党众议院议员向议会提交改法案，并在参议院、众议院以压倒性的赞成票通过。

5 中国在大陆架自然延伸理论的基础上，主张中国的大陆架一直延伸到冲绳海沟。而日本则主张冲绳海沟不足以证明大陆架终止，而只是大陆架上的一个海沟。因此，应根据现在主流的国际规则，将两国的中间线作为分界线。

**战后日本并没有采取积极行动确保本国的海洋权益，却以对周边国家确保其海洋权益的举动做出反应的方式，认识到了确保和追求本国海洋权益的重要性。**

线附近进行着大陆架天然气的开采。日本则认为在大陆架的这些天然气田的地下构造可能越过了中间线而延伸到日本一侧，对中国单方面的开发表示强烈的担忧。这些都发生在本世纪第一个十年的前半段里。

总之，战后日本并没有采取积极行动确保本国的海洋权益，却以对周边国家确保其海洋权益的举动做出反应的方式，认识到了确保和追求本国海洋权益的重要性。

其次，20世纪70年代开始，中国大陆、台湾（地区）对日本的尖阁群岛（即钓鱼岛及其附属岛屿，中国对其拥有无可争辩的主权——译者）提出领有权要求。此后，中国大

陆、中国香港、中国台湾等地的保钓人士与渔民等不断试图侵犯领海并登岛，致使尖阁群岛（钓鱼岛）问题也引起了日本国民的广泛关注。这个问题在20世纪90年代后开始激化。在岛屿的领有权问题上，日本还与韩国存在着竹岛（韩国名为独岛——译者）、与俄罗斯存在着北方四岛问题。这些争端都与日本战败有关系。尽管不能说日本国民正在重回民族主义道路，但由于这些问题一直得不到解决，国民中也的确在不断积累着不满情绪。

再次，1996年，日本批准了《联合国海洋法公约》。根据这一公约，从日本领海基线起直至200海里的专属经济水域与大陆架<sup>1</sup>成为日本的管辖区域，由此日本才开始认识到，日本可以通过对生物资源、海底蕴藏的能源、矿物资源、海洋能源、生物能源的开发利用等，从延伸到太平洋一侧的广大海洋区域获取更多的利益。也正是在这一时期，日本全国性大报开展了将海洋纳入国家战略的各种宣传活动。

这一时期，日本财团为了让社会关注远在日本西南方大洋中的孤岛冲之鸟岛（冲之鸟礁——译者），租用民间船只组织学者、专家及新闻媒体前往该岛，通过媒体的大量报道，使冲之鸟岛的存在受到了社会的重视。<sup>2</sup>

当时的在野党民主党起草了包括保护海洋资源、建立海洋调查规则等在内、以保护日本海洋权益为目的的法案，并以议员立法形式提交国会。这项法案表面上是按照《联合国海洋法公约》的规定，强调建立相关国内法的必要性，但其背景却是在东海地区海洋权益的争端。

最后，《联合国海洋法公约》同时规定了海洋的开发利用与对海洋环境的保全，即体现了可持续性发展的理念，这一点正在越来越广泛地得到认知。早在1982年，国际海洋法会议就通过了《国际海洋法公约》，此后国际社会陆续制定

<sup>1</sup> 大陆架可以延伸至200海里以外。日本正在根据条约的规定，向联合国申请大陆架的延伸问题（正确而言，应为正在提供调查资料）。

<sup>2</sup> 日本财团：《冲ノ鳥島 民間初の視察団（報告）》（《冲之鸟岛 第一个民间视察团》），2004年12月1日。

了包括《生物多样性公约》在内的有关环境保护的一系列国际协定。在日本，一般国民对包括沿岸地区综合治理在内的海洋环境保护问题愈发关心。诸如沿岸海洋废弃物问题、越前地区海蜇的大量出现、信天翁栖息地的保护，等等，国民以各种形式表达着对海洋环境保护、全球气候变动对海洋的影响等问题的强烈关心。正是因为有这样的背景，《海洋基本法》才得以顺利通过。

《海洋基本法》第一条就明确提出“实现海洋和平积极的开发利用与海洋环境保护协调发展的新型海洋立国”的重要性。如要了解日本的海洋战略或海洋政策，就必须首先了解《海洋基本法》。

《海洋基本法》首先明确了以下6个原则：

1. 海洋的开发利用与海洋环境的保护相协调。
2. 确保海洋安全。
3. 充实有关海洋的科学知识与理解。
4. 海洋产业的健全发展。
5. 对海洋的综合管理。
6. 海洋问题的国际合作。

在这些原则下，《海洋基本法》进一步明确了12项应加以推进的基本政策，具体包括：

1. 推进海洋资源的开发利用。
2. 保护海洋环境。
3. 推进专属经济区及大陆架的开发利用。
4. 确保海上运输。
5. 确保海洋安全。
6. 推进海洋调查。
7. 推进海洋科学技术的开发研究。
8. 振兴海洋产业加强国际竞争力。
9. 沿岸地区的综合治理。
10. 保护离岛。
11. 推进国际性合作与国际协作。
12. 增进国民对海洋的理解

以上就是本文以下将要说明的海洋基本计划的主要项目，其内容将在对基本计划的说明中进一步进行具体解释。

为了推进基本法具体政策的实施，日本政府在内阁中成立综合海洋政策本部（本部长为内阁总理大臣），并新设了海洋政策担当大臣。<sup>1</sup> 在本部下还设立了综

<sup>1</sup> 2012年3月时的本部长为野田佳彦首相、海洋政策担当大臣为前田武志国土交通大臣。

合海洋政策本部事务局。此外，基本法还规定制定海洋基本计划为政府的义务。

### 三、海洋基本计划的制定

《海洋基本法》于2008年7月20日开始实施。而这一天也是全国性假日之一的“海洋日”。<sup>1</sup>

根据基本法的规定，政府立即开始了海洋基本计划的制定工作。2009年3月，内阁会议制定了基本法后的第一份基本计划。如需了解现在日本的海洋战略或海洋政策，则有必要掌握这一基本计划的内容。

海洋基本计划当然是以基本法的6项原则作为基础，但在具体政策实施中又明确了3个目标。

1. 率先挑战全人类面临的有关海洋的课题。
2. 构建可持续利用丰富海洋资源与海洋空间的基础。
3. 在海洋领域为实现安全、安心的国民生活作出贡献。

这三个目标即可被称为日本的海洋战略。本文在介绍完海洋政策之后，将进一步分析这三个目标。以下对海洋基本计划的说明将主要围绕其实施状况及重要事项，详细内容可参照基本计划。<sup>2</sup>

#### (一) 推进海洋资源的开发利用

这是指推进对水产资源的保存管理以及能源、矿物资源的开发利用。后者主要指石油天然气、甲烷水合物、海底热水矿床、富钴结壳（cobalt rich crust）以及其他资源的研究开发。海洋基本计划之外还为甲烷水合物及海底热水矿床制定了专门的开发计划，<sup>3</sup>使其成为日本海洋资源开发的主打项目。

对其他资源的开发研究主要包括推进风力发电、波浪、潮汐发电等。在2011年东日本大地震及大海啸中，东京电力福岛核电站遭到了破坏，发生堆芯熔化，人们对核发电产生了极大的疑问。此后，这些研究开发迅速受到了关注。

#### (二) 保护海洋环境

这是包括推进确保生物多样性、减轻环境负荷的各项政策以及保护海洋环境的持续性调查研究等在内的各项工作。具体而言，除了包括一直在进行着的恢复泥质潮滩（mudflat）、保护珊瑚、对陆地排放污物进行总量限制、治理沿岸海洋

1 根据2003年对祝日法的修正，以前7月20日的“海洋日”变更为7月的第三个周一。

2 具体内容参照 [www.kantei.go.jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/index.htm](http://www.kantei.go.jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/index.htm)。

3 2009年3月24日，综合海洋政策本部批准了经济产业省制定的“海洋能源、矿物资源开发计划”，具体内容参照 [www.meti.go.jp/committee/materials2/downloadfiles/g90130a10j.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/materials2/downloadfiles/g90130a10j.pdf)。

废弃物垃圾等措施之外，2011年政府还制定了“海洋生物多样性保护战略”。<sup>1</sup>此外，在进行海洋温室效应二氧化碳浓度观测、海洋二氧化碳吸收机制研究的同时，海洋研究开发机构的海洋地球研究船“未来”号还对北冰洋的环境变化进行着调查。

### （三）推进专属经济区及大陆架的开发利用

对于专属经济区（EEZ）与邻国主张有所重合的海域，应确保日本的国家利益并按照国际规范予以解决。2008年，日中两国就东海北部的资源开发问题达成了共同开发的共识，但随后缔结具有约束力的国际协议的谈判却没有取得进展。

为了确保在专属经济区的权益，有必要建立并加强监查与管理体制。此外，还应探讨建立针对在日本管辖海域进行矿物资源勘查及外国船只的科学调查的相关制度。2001年开始（原文如此，但根据修订的矿业法，应从2012年1月开始——译者），根据修订的矿业法，<sup>2</sup>在日本管辖海域的矿物勘查活动由过去的登记制改为许可制。

在大陆架延伸问题上，计划规定将向联合国的大陆架界限委员会提供信息。实际上，2008年11月日本政府已向该委员会提交了有关信息。

在（一）中提到的海洋资源将进行有计划的开发。

为了确保在专属经济区的权益，有必要建立并加强监查与管理体制。

### （四）确保海上运输

这是指确保以海事产业为中心的海上运输安全，而非军事意义上的海上运输线防御。具体而言，即维持在海运行业的国际竞争力、保护日本籍船舶及日本船员、培养海员并确保海员数量、建设海上运输基地等，并计划在5年内使日本籍船舶数量翻番、10年内日本远洋海员数量增至目前的1.5倍。2008年开始施行吨数标准税制，并推动建设国际集装箱枢纽港湾的政策。

### （五）确保海洋安全

在这一点上，基本计划明确了以下几个方面：即维持日本周边海域的秩序，在这一海域防止可疑船只、从事走私、偷渡等犯罪船舶的侵入，为此有计划地配置巡视艇及舰艇或进行联合训练等。2008年6月制定了《关于外国船舶在领海等航行法》，<sup>3</sup>使有关部门可以根据国内法对在日本领海的外国船舶的可疑行动即时采取措施。基本计划还提到，应说服鼓励各国批准《制止危及海上航行安全非

1 参照 [www.env.go.jp/nature/biodic/.../honbun/pdf](http://www.env.go.jp/nature/biodic/.../honbun/pdf)。

2 《有关修改矿业法等的法律》(2011年法律第84号)2011年7月22日公布。

3 2008年法律第64号。

法行为公约》(SUA),<sup>1</sup> 积极参加防扩散安全倡议(PSI)<sup>2</sup> 以及提升港口国检验(PSC)<sup>3</sup> 能力等。

在海盗问题上, 日本政府2009年6月制定了《海盗处罚对策法》。<sup>4</sup> 此外, 在确保海上交通安全方面, 还在研究防止海难对策, 并参加了在马六甲、新加坡海峡的反海盗“安全合作机制”。

海洋基本计划中还提及了海洋自然灾害对策等内容。

#### (六) 推进海洋调查

其中包括切实推进海洋调查, 对海洋管理所必需的基础情报的搜集及整理、海洋信息的一元化管理、提供以及国际合作。实际上, 调查船和训练船舶的更新换代、JAMSTEC<sup>5</sup> 以及 JOGMEC<sup>6</sup> 等的海洋调查活动都在进行, 并非因《海洋基本法》制定才开展新的活动。尽管这些活动一直以来都在进行, 但(因基本法)在预算等政府政策方面中的优先顺位得到了提升。海洋情报信息的一元化管理正符合了基本法实施综合海洋管理的理念, 为此, “海洋信息综合检索网”于2010年3月投入运营。

#### (七) 推进海洋科学技术的研究开发

本项旨在推进有关海洋的基础研究以及对应政策课题的研究开发。在建立海洋及地球观测探查系统的研究中, 推进新一代海洋探测技术、深海高性能无人探测器技术的开发等。

研究基础的构建工作中, 包括推进海上平台的研究开发、促进海洋资源利用的基础设施的开发计划等。同时, 有关海洋资源、能源的各种研究开发项目也在进行。为了增加跨领域合作, 还进行了与渔业协调发展的近海风力发电场<sup>7</sup>等的调查活动。

#### (八) 振兴海洋产业、加强国际竞争力

其中包括实施远洋海运业、中小规模渔业及内海航运业、造船业、加强船舶工业竞争力等方面政策。在引入新技术方面, 除了到2013年削减30%的二氧化碳排放外, 还推进可削减80%氧化氮(NOx)的船用发动机的开发。同时,

<sup>1</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Act Against Vessels at Sea.

<sup>2</sup> Proliferation Security Initiative.

<sup>3</sup> PSC: Port State Control.

<sup>4</sup> 《处罚海盗行为及对应海盗行为法》(2009年法律第55号)。

<sup>5</sup> (独立行政法人)海洋研究开发机构。

<sup>6</sup> (独立行政法人)石油天然气金属矿物资源机构。

<sup>7</sup> 海上浮动式风力发电、沿岸大规模养殖、海上平台等的综合利用构想。

人才的培养与确保也是重要课题。

为了创造新的海洋产业，日本还将加强活用海洋资源的地区经济振兴政策，建立在外洋的海上平台的制造技术以及遗传基因资源对策等。

### (九) 沿岸地区的综合治理

沿岸及其毗邻地区的综合治理包括通过综合砂土治理恢复海滨沙滩，在冲绳等地预防褐土外流的措施、盐类营养物及排污负荷的合理管理及物质循环的恢复、推进海洋废弃物的管理对策等。具体措施包括整治下水道、强化水质总量规定、推进“渔场保护之林”<sup>1</sup> 及“里海”<sup>2</sup> 等计划的建设。

此外，日本还应推进沿岸地区的利用调整工作，比如调整渔业与海洋娱乐产业对海洋的利用、构建沿岸地区治理的合作机制等。

### (十) 保护离岛

保护与管理离岛主要基于以下目的：即对航路标志的气象、海象观测设施进行维护与管理、支援海洋资源的开发、保护自然环境与自然生态系统。2009年日本政府出台了“关于旨在加强海洋管理的离岛保护管理基本方针”。<sup>3</sup> 为了保护日本的专属经济区，2010年制定了“低潮线保护法”。<sup>4</sup> 根据这一法律的规定，日本将冲之鸟岛（冲之鸟礁——译者）与南鸟岛指定为特定离岛，并计划在两岛建设港口设施。

日本将冲之鸟岛  
(冲之鸟礁——译者)  
与南鸟岛指定为特定  
离岛，并计划在两岛建设港口设施。

2010年4月，政府颁布了“珊瑚礁生态系统保护行动计划”。<sup>5</sup>

此外，在经济、社会等方面通过国家补助离岛航路等方式振兴离岛的计划也在进行。

### (十一) 推进国际性合作与国际协作

这里指通过按照国际规则解决问题、主动参加国际协定等的制定、积极利用国际司法机构等方式，建立并发展海洋秩序。在国际海事组织（IMO<sup>6</sup>）中，日本

<sup>1</sup> 健全的森林就是指海洋中富饶的渔场之源的想法。

<sup>2</sup> 根据环境省的说明，里海就是“通过人类的努力而使生物生产性与生物多样性都得以增加的沿岸海域”，[www.env.go.jp/water/heisei/satoumi/](http://www.env.go.jp/water/heisei/satoumi/)。

<sup>3</sup> 综合海洋政策本部决定。2009年12月1日。

<sup>4</sup> 《旨在保护及促进利用经济专属区及大陆架的有关保护低潮线与有关设施的整备法》(2010年法律第41号)。

<sup>5</sup> 参照环境省主页。2009年12月1日。[http://www.env.go.jp/press/file\\_view.php?serial=15568&hou\\_id=12430](http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=15568&hou_id=12430)。

<sup>6</sup> International Maritime Organization.

积极参加建立旨在削减海运二氧化碳排放量的国际性合作机制的工作。

同时，有关海洋的国际性合作也取得了进展。其中包括利用东盟地区论坛（ARF）以加强海洋安全合作；为依据亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定（ReCAAP）进行的活动提供支援；加强在西北太平洋行动计划（NOWPAP<sup>1</sup>）中的合作以促进日本海及黄海的环境保护等。

实际上，在ARF中，2009年后开始举行有关海上安全的闭会期间会议（ISM<sup>2</sup>），东盟国防部长扩大会议也对海上安全加以议论，并一致同意建立专门

**日本正在诸如地区渔业管理组织、全球综合地区观测系统（GEOSS）、全球气候研究计划（WCRP）、加强马六甲、新加坡海峡航行安全的“合作机制”中推进着海洋问题的国际合作。**

此外，日本应推进在水产资源、海洋调查与科学技术、海洋环境、海洋治安与确保航行安全、防灾、海难救援等方面的合作。实际上，日本正在诸如地区渔业管理组织、全球综合地区观测系统（GEOSS）、全球气候研究计划（WCRP）、加强马六甲、新加坡海峡航行安全的“合作机制”中推进着海洋问题的国际合作。

#### （十二）增进国民对海洋的理解

为了提高国民对海洋的关心度，日本应采取政府宣传、对外传递信息、在“海洋日”举行与海洋有关的各种活动、推行利用海洋资源的地区振兴政策、启发海洋环境保护意识等措施。青少年决定着未来，为了加强青少年对海洋的理解，应致力于在小学、初高中等进行相应适当的有关海洋的教育，并推进在渔村等地的体验活动和环保旅游等。

作为维系可决定新的海洋立国战略命运的人才培养之一环，日本应培养具备科学见解、知识与能力的人才。

## 四、日本的海洋战略

海洋基本计划中列举的政策无疑就是现在的日本的海洋政策。但是，实际上它只是将已经开始实施的各个领域的海洋政策按照基本法罗列的12项政策进行分类整理后的产物。根据基本法，承担制定基本计划这一责任的政府将已经实施或正欲实施的海洋政策历经半年整理而出台的就是现行的海洋基本计划。因此，目前并不是在海洋基本法制定后，以海洋基本法为基础制定新的国家海洋战略，并

1 Northwest Pacific Action Plan.

2 Inter-Sessional Meeting。各方同意在 ASEAN 内设置这一会议。

在此之上制定各项海洋政策。

即便如此，也必须从这个基本计划以及各项海洋政策中总结出日本的海洋战略。而基本计划的三个目标则在这一点上给予了重要的提示。

基本计划第1个目标是“率先挑战海洋中全人类面临的课题”。地球环境与地球温室化效应及气候异常现象关系密切，海洋则对地球环境发挥着重要影响。此外，海洋，特别是深海和深海海底对于人类而言可谓前沿领域，首先需要的就是海洋调查。而海洋调查需要科学技术的能力以及一定规模的经济实力，日本应在海洋调查、海洋科学研究领域发挥先锋作用。尽管优先分配预算、进行综合调配的萌芽已经出现，但仍需进一步加以充实。基本法12项政策中规定的关于推进海洋调查及海洋科学技术的开发研究即说明了这一点。

第2个目标是“构建可持续利用丰富海洋资源与海洋空间的基础”。日本位居世界第六位的专属经济区及大陆架拥有丰富的生物资源、新能源以及各种矿物资源。应推进对这些资源甚至海洋空间本身（深层水、海洋本身的能源等）的利用开发，有计划地扶植相关企业并在利用时进行必要的海洋环境保护。

这正是海洋基本法第一条所规定的“实现海洋和平、积极的开发利用与海洋环境保护协调发展的新型海洋立国”之意。

第3个目标是“在海洋领域为实现安全、安心的国民生活作出贡献”。日本在确立安定的海上运输体制、确保海上航行的自由与安全的同时，应切实应对日本周边海域及沿岸地区出现的走私、偷渡以及可疑船只的侵入等。另外，应加强对来自海洋自然威胁（大型海啸等）的防灾对策的制定与实施。

尽管基本计划只涉猎到此，但如果考虑到《海洋基本法》制定的背景，可以认为，保卫日本领土、领海、专属经济区以及大陆架，确保国家的海洋权益是海洋战略的一大支柱。《海洋基本法》中将“确保海洋安全”规定为重要政策之一，这一点意义重大。进而言之，基本法也将“推进国际性合作及国际协作”作为重要政策之一，因此在确保海洋权益的前提下，如果国家间出现争端或问题，必须基于国际合作的精神予以解决。

此外，与海洋政策有关的部署大约分散在10个左右的省厅，将这些部署综合利用是海洋战略一个重要的课题，但至今进展尚不充分，政府应已在战略层面上认识到了这一点。

与海洋政策有关的部署大约分散在10个左右的省厅，将这些部署综合利用是海洋战略一个重要的课题，但至今进展尚不充分，政府应已在战略层面上认识到了这一点。

## 结语

究竟什么是海洋国家日本的海洋战略，恐怕难以简单回答。而一般国民能够理解的，从法律及政府的政策纲领（基本计划）中也可了解的，就是本文以上

所描述的内容。《海洋基本法》规定，该法在施行后的第5年应对海洋政策的具体实施进行修正。此外，海洋基本计划是以5年期限为前提制定的，在该计划施行第5年的2012年，将迎来对海洋政策实施体制的再审议以及制定新基本计划的工作。

在具体实施上，如何利用现在的综合海洋政策本部，其事务局（行政组织）以何种形式出现，如何加强其体制运作等方面都存在着问题。总之，有必要以能综合、统一地开展海洋政策的有效体制来取代现有机制，现状未必就表明海洋政策已形成了可以综合开展活动的框架。

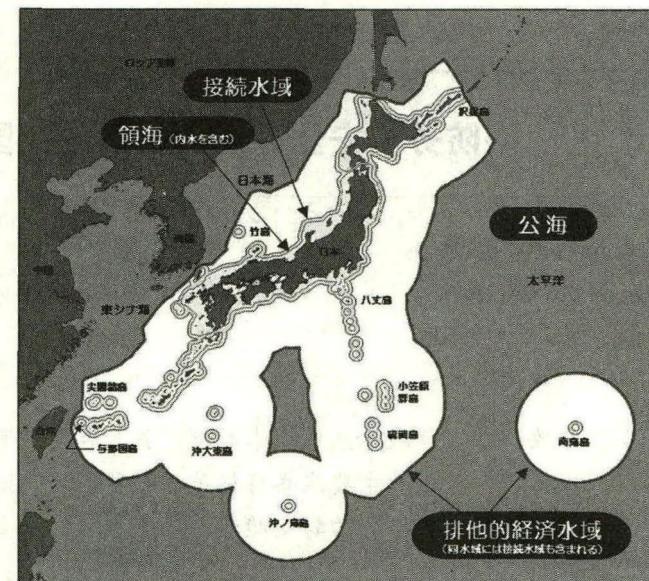
如上所述，基本计划在现阶段只是将计划制定时各省、各部局已实施的有关海洋的政策罗列在一起。可以毫不夸张地说，这未必就是基于海洋战略所形成的文件。日本必须以《海洋基本法》的制定为契机，制定日本的海洋战略，并根据这一战略，明确新的政策、应重点推进的政策以及如何综合展开海洋政策等问题。在海洋政策研究财团起到事务局作用、担任具体运作工作的“海洋基本法战略研究会”<sup>1</sup>已就这些问题开始了讨论。

值得庆幸的是，野田佳彦首相及其政府将海洋与宇宙一并定位于拥有无限发展空间的前沿领域。因此，笔者期待着，政府在重新认识上述问题的基础上，推出日本明确的海洋战略，并据此实施各项海洋政策。

（刘星 译；初晓波 校）

<sup>1</sup> “支援海洋基本法研究会”在开展活动4年以后，于2012年2月改名为“海洋基本法战略研究会”，进行建设海洋基本法的实施体制与修订海洋基本计划的工作。研究会代表为高木义明众议院议员，研究会负责人为前原诚司众议院议员，委员由政界、学界与官员等各界人士组成。

## 参考图片和资料



国土面积	约 38 万 km <sup>2</sup>
领海（含内海）	约 43 万 km <sup>2</sup>
毗连水域	约 32 万 km <sup>2</sup>
领海（含内海）+ 毗连水域	约 74 万 km <sup>2</sup>
专属经济区	约 405 万 km <sup>2</sup>
领海（含内海）+ 专属经济区	约 447 万 km <sup>2</sup>