

日本参与索马里海盗治理的策略*

王竞超

内容提要 2007年以后,索马里沿岸的海盗犯罪给国际社会造成了严重威胁。针对这一问题,日本一方面极力融入既有国际法律体系、构建与完善国内法律制度,夯实了参与海盗治理的法律基础;另一方面,日本积极与国际社会进行合作,通过有效参与国际海上护航活动、提供与海盗治理相关的功能性援助项目、设立吉布提军事基地等举措,不断加大参与索马里海盗治理的强度与广度,取得了较好的效果。从本质上来看,日本参与索马里海盗治理事务的意图不仅在于维护本国海上通道安全,其最终目的还在于以索马里及周边的吉布提等国为抓手,扩大在东非乃至印度洋地区的军事存在,为实现日本军事大国的战略目标服务。

关键词 安全治理 索马里海盗 日本 法律构建 国际合作

作者简介 王竞超,武汉大学中国边界与海洋研究院讲师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员(武汉 430072)。

2008年以后,索马里附近海域的海盗犯罪呈井喷之势,日本着眼于海盗治理采取了种种措施,成为在治理索马里海盗问题上投入资源最多的国家之一。日本对索马里海盗治理的应对,是日本国家战略特别是海洋战略由亚太地区向西印度洋、东非进行扩张的标志性事件。研究日本应对索马里海盗所采取的政策特点,有助于我们深入洞察日本在当前乃至未来的海洋政策模式

* 本文系2016年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“世界海洋大国的海洋发展战略研究”(16JZD029)、武汉大学人文社会科学自主科研青年项目“南海非传统安全多边合作机制构建:可行性、现实困难与解决路径”(2017QN001)的阶段性成果,且得到武汉大学自主科研项目“世界海洋大国的海洋发展战略研究启动研究”、“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

与走向。

从学界既有研究来看,目前国内外学者围绕日本参与索马里海盗治理已有了一定的研究成果。首先,日本学者对这一问题给予了较多的关注。森本清二郎从索马里海盗的产生根源、犯罪特点、包括日本在内的国际社会应对现状等做出了分析^①,对日本参与国际护航的情况进行了仔细的梳理;而神足祐太郎则着眼于日本船舶在索马里海域具体受害情况,并提出了具体对策建议。^②国内学者吕耀东以《内罗毕宣言》为切入点,阐释了日本与非洲强化打击索马里海盗等海洋安全合作的战略意图^③;李秀石论述了日本以打击索马里海盗为契机,构建海上安全合作框架,在印度洋与非洲逐步扩大军事和准军事存在的战略性举措^④;孙德刚、陈友骏则以日本在吉布提部署军事基地为视角,揭示了日本参与索马里海盗治理背后的战略动机与政治影响。^⑤

综上所述,国内外既有研究成果对整体把握日本参与索马里海盗问题的现状、理解日本参与动机与战略目标具有重要意义。然而,笔者认为也存在着以下两点不足。其一,缺乏对日本所采取具体举措的微观研究,特别是围绕日本如何进行法律构建、参与索马里重建等方面的梳理工作在既有成果中较为少见;其二,少量研究成果尽管论述了日本在国内、国际两个层面所采取的对策,但往往忽略了两个层面间的互动影响,这对更深入挖掘日本战略特征与动向也会造成一定的影响。

本文着眼于既有研究的不足,主要从微观上论述日本为参与索马里海盗治理而在国内层面进行的法律构建及所采取的国际合作政策,并尝试分析问题在日本国内、国际层面产生的互动影响。在此基础上,进一步从宏观上解读日本借参与海盗治理,力图在西印度洋及东非确立政治、军事存在的国家战略。

① [日本]森本清二郎:《索马里海盗对策——各国应对情况与其对于我国的重要性》(日文),载《日本海事新闻》2013年8月期,第1~7页。

② [日本]神足祐太郎:《海盗的危害现状与对策——以雇佣民间武装安保人员为中心》(日文),载《调查与情报》第778号,第1~10页。

③ 吕耀东:《从内罗毕宣言看日本在非利益与战略意图》,载《西亚非洲》2016年第6期,第21~34页。

④ 李秀石:《试析日本在太平洋和印度洋的战略扩张——从“反海盗”到“保卫”两洋海上通道》,载《国际观察》2014年第2期,第121~134页。

⑤ 孙德刚、陈友骏:《试析日本在吉布提军事基地的部署与影响》,载《国际展望》2015年第3期,第142~161页。

日本参与索马里海盗治理的动因

冷战结束以后，日本开始参与海外安全治理。1991年4月，日本政府派遣海上自卫队远赴波斯湾地区执行扫雷任务，这成为冷战后日本海外派兵的先例。^①1992年6月，日本国会通过《协助联合国维持和平活动法案》(Peace-keeping Operation, PKO)后，其参与海外安全治理更为积极主动，先后派兵参与柬埔寨、戈兰高地、东帝汶、苏丹等地的联合国维和行动。^②除了参与传统安全治理，日本对打击海盗与海上恐怖主义等国际非传统安全治理也投入了大量外交、军事资源，参与索马里海盗治理即是日本的代表性举措之一。

(一) 经济利益驱动

索马里附近海域不仅是日本从中东、西非进口能源的重要运输通道之一，也是通往西欧、北美洲的国际贸易要道。从能源进口角度看，尽管日本自冷战结束以后积极实行“能源进口国多元化”战略，积极开辟拉美、俄罗斯等为新的能源来源地，但由于油品、进口成本等原因，日本在原油、天然气进口上仍然严重依赖中东及西非各国。基于此，索马里附近海域仍是日本海上能源运输通道的核心组成部分。除了能源因素以外，索马里沿岸同样是日本商品经苏伊士运河运往西欧、北美最为便捷的国际贸易通道。因此，日本对索马里附近海域的航行安全一直高度关注。

日本作为一个高度依赖海外原料与市场的国家，拥有总吨位达1.97亿吨、占全球比例约为15.8%^③的世界第二大商船队。多年以来，由于以下两点原因，日本商船一直是索马里海盗最为觊觎的目标之一。其一，由于日本商船所载货物多为原油、铝锭等商品，在船货物总价较高，这对于各大海盗集团来说是一个巨大的诱惑。其二，日本商船一般机械化程度较高，故在船人员较少，安保力量较为薄弱，这也给了海盗充足的犯罪机会。2008年索马里海盗犯罪最为猖獗时，日本船舶共3次被袭，人员货物损失惨重。此后，伴随着国际社会长期的不懈努力，特别是海上护航投入的不断加大，索马里

① 徐万胜：《冷战后日本海外派兵析论》，载《和平与发展》2010年第4期，第12页。

② 同上文，第12~13页。

③ [日本]森本清二郎：前引文，第4页。

海盗犯罪案件发案数骤减。2009年以后,相较于东南亚海域,日本船舶在索马里沿岸的遇袭次数、直接损失都有所下降。然而,日本所遭受的潜在经济损失仍然巨大,如日本商船经过索马里海域的海上保险费用大幅增加,船舶因绕道好望角等因素导致商品物流成本上升、交货日期延后、商品竞争力下降等。

为了减少经济损失、维护自身权益,一些来自能源、海运、商社等领域的业界巨头,如日本船东协会等要员纷纷建言政府:强化对索马里海盗的打击力度,积极参与索马里事务。这些业界团体本身就是影响日本国会重要的利益集团,他们的施压也加速了日本政府参与索马里海盗的治理。

(二) 履行国际义务

除了保障海上能源、贸易通道安全、维护本国经济利益外,日本参与索马里海盗治理也是其履行国际义务的需要。2006年以后,索马里局势逐渐失控,海盗犯罪也呈激增状态,演变为全球最为严重的公共问题之一。由此,索马里已完全沦为一个失去有效治理的“失败国家”,索马里海盗也成了危害甚大的全球公共问题,需国际社会共同进行治理方能遏制其恶化。在此背景下,2008年形成了以联合国安理会为主体、世界各国以及主要国际组织共同参与的索马里海盗全球治理机制。日本出于履行国际义务的需要,不论是从法理上还是道义上都必然积极响应联合国安理会倡议,参与索马里海盗治理。从法理上来看,首先日本是《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)、《1988年抑止有害航海安全的非法行为公约及其相关议定书修正案》等涉及打击海盗重要国际公约的缔约国,有履行缔约国共同打击、拿捕索马里海盗的国际义务。其次,《联合国宪章》第一章第二条第二款、第五款分别规定“各会员国应一秉善意,履行其依本宪章所担负之义务,以保证全体会员国由加入本组织而发生之权益”、“各会员国对于联合国依本宪章规定而采取之行动,应尽力予以协助”。作为联合国成员国的日本,有义务响应联合国安理会针对索马里海盗的各项行动。从道义上来看,日本在战后长期自我标榜“重视国际贡献”、“积极履行国际义务”,对索马里海盗犯罪这种严重危害国际社会安全与福祉的“全球公害”,于情于理自然会积极参与全球治理,以彰显日本的国际贡献,谋求国际声誉。

(三) 国家战略考虑

在日本首相安倍晋三看来,印度洋和太平洋“两洋交汇”相连接,与日

本“自由与繁荣之弧”相吻合，将印度洋和太平洋整合于“自由开放的印度洋太平洋战略”框架下，正好与日本的海上通道叠加，是日本海洋国际战略的侧重点。^①自安倍2006年第一次组阁起，他就力图让日本“冲出”太平洋，积极将政治、军事触角伸向印度洋，梦想构建日本横跨太平洋—印度洋的“印太两洋战略”，助力日本政治、军事大国最终国家目标的实现。然而，因战后长期受和平宪法束缚，日本自卫队受到国内外舆论的严密监督，难以真正“出海”，日本的战略野心也缺乏切入点加以实现。2007年以后，索马里海盗犯罪的集中爆发可谓给了安倍内阁一个重要的战略抓手。海盗犯罪这种敏感度较低、对自卫队约束相对较少、饱受国际舆论谴责的非传统安全问题，给了日本争取更大军事活动空间，被日本视为将本国军事触角延伸至印度洋的绝佳机会。安倍内阁以维护本国经济权益与航道安全、履行国际义务为幌子，大力参与索马里海盗治理，公然将自卫队投放到西印度洋与东非地区，初步实现了本国“印太两洋战略”的构想。

因此，日本参与索马里海盗治理动因复杂，且收获巨大。安倍及之前几任内阁通过参与海盗治理，既维护了本国经济利益、满足了国内各大利益集团的诉求，也向国际社会树立了所谓积极履行国际义务的负责任大国形象，更初步实现了“印太两洋战略”的战略夙愿，可谓是“一石三鸟”之良策。应当指出的是，这三大动因所具有的重要性并不完全一致。维护经济安全、履行国际义务尽管也为日本政府所看重，但根本上仍是为日本国家战略服务的。经济安全更多地需仰仗于国家战略的推进情况。只有日本在印度洋、东非确立了足够的政治、军事存在，才有条件更有效地保障本国商船在索马里附近海域的航行安全，降低经济损失，减少物流成本。而履行国际义务实质上是日本政府为树立良好国际形象的自我标榜，其最终着眼点仍是为日本参与海盗治理、实现国家战略寻求依托与理据。

日本参与索马里海盗治理的法律保障构建

日本参与索马里海盗治理的一个重要特点在于构建与完善相关国际法与国内法法律基础。多年以来，日本除了积极加入相关国际公约、响应联合国

^① 吕耀东：前引文，第32页。

安理会各项决议外,还渐进式构建国内法相关法案,努力夯实本国参与的国际法与国内法理据。

(一) 积极融入国际海盗治理法律体系

从国际法上看,包括日本在内的世界各国与国际组织参与打击索马里海盗的国际法依据,在于索马里过渡政府的有效同意及联合国安理会的相关决议。^①在获得索马里国内过渡政府邀请后,自2008年6月开始,联合国安理会相继通过第1816号、第1838号、第1846号及第1851号等重要决议,对国际社会进入索马里领土合作打击沿海海盗和武装抢劫行为做出了明确规定,奠定了国际社会打击索马里海盗的国际法基础。^②因此,包括日本在内的国际社会进入索马里管辖范围内参与海盗治理是经过授权的,对索马里主权不构成侵犯。

日本除了积极响应以上联合国安理会各项决议以外,多年以来积极加入了打击海盗的一些主要的全球性、区域性国际公约。如全球范围的《海洋法公约》、1988年《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其议定书、《海上人命安全公约》及其修正案等;而在区域性公约方面,日本不仅主导构建了全球第一个专门针对打击海盗的区域性国际公约——《亚洲打击海盗及武装抢劫船只的区域合作协议》(ReCAAP),还在很大程度上将其发展为索马里海盗治理的样板。此外,日本也积极加入一些专门针对索马里海盗治理的多边宣言(如《吉布提行动守则》),力图扩大本国话语权。通过融入既有国际法律体系,日本首先树立了一个全球治理积极参与者的国际形象。其次,日本凭借以上各大国际公约缔约国的身份,扫清了参与索马里海盗治理的国际法律障碍,让本国参与行为与政策更加名正言顺。

(二) 大力构建日本国内法律体系

日本除了积极融入了现有的主要国际公约、应对索马里海域不断恶化的安全局势,也大力进行国内法律的构建与完善,而这也是日本的政策重心所在。在原有的《海上保安厅法》及其修正案、《自卫队法》及其修正案的基础上,日本针对索马里海盗专门制定了《关于海盗行为处罚及海盗行为应对法》(以下简称《应对海盗法》),最终奠定了日本参与索马里海盗治理的国

^① 张建军:《打击索马里海盗中的国际合作问题研究》,载《现代法学》2009年第4期,第139页。

^② 参见王竞超:《国际公共产品视阈下的索马里海盗治理问题》,载《西亚非洲》2016年第6期,第63页。

内法基础。其中,《应对海盗法》尤为重要,它不仅详细规定了海盗犯罪的构成要件,还阐明了不同犯罪情况下的量刑标准。凭借既有的国内法框架,日本目前不但可借助已缔结国际公约对海盗罪行使刑事权,并能根据海盗的各种具体犯罪情况,依据本国《海盗应对法》进行精确的定罪量刑。

1. 《海上保安厅法》与《自卫队法》

首先,《海上保安厅法》明确了海上保安厅在非军事化范围内负责对海盗的打击。根据《海上保安厅法》第二条规定,海上保安厅主要负责以下事务来维护海上安全:在海上施行相关法令、海难救助、防止海洋污染、对海上犯罪的预防与镇压、对海上逃犯的搜查与逮捕、规制海上船舶交通、航路与航标的相关事务以及其他与海上安全相关的各项事务。海盗作为最具代表性的海上犯罪之一,对其进行打击、取缔可谓是海上保安厅的核心任务之一。此外,为了确保完成第二条规定的各项任务,《海上保安厅法》的第五条规定:“海上保安厅为了完成第二项诸任务,有权从事以下工作:在船舶交通繁忙海域,可参与对安全的维护工作;镇压海上暴动与骚乱;搜查并逮捕海上逃犯;襄助国际(海上)搜查工作;参与相关的国际合作工作。”^①因此,在应对索马里海盗之前,海上保安厅及其所辖的海警一直是日本打击海盗的主导力量。

然而,伴随着近年来国际海盗集团武器装备日趋现代化、破坏能力明显增强的形势,日本政府考虑到很多情况下海上保安厅所采取的非军事手段难以奏效,在《自卫队法》中专门加入了相关条款,作为对《海上保安厅法》的补充。依据日本《自卫队法》^②第78条第一款,日本首相在“日本遭受间接侵略及其他紧急事态下,认为凭借一般警察力量难以维持治安的情况下,有权出动全部或部分自卫队”;该法第二款中规定:“首相在出动自卫队情况下,在发出命令后20天以内,需就该命令在国会进行讨论并得到国会认可。在国会休会或众议院解散期间,在此后国会重新召集时需尽快付诸国会讨论并获得国会认可。除了第78条,《自卫队法》第82条第一款尤其重要,它规定“防卫大臣基于保护海上人命及财产、维护治安的目的,在必要情况下可

^① 参见《主要条约集——海上保安厅法》,参见日本同志社大学国际法研究室网站:<https://www1.doshisha.ac.jp/~karai/intlaw/docs/kaiho.htm>, 2016-01-28。

^② 关于《自卫队法》的资料,载日本防卫省网站:<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>, 2017-01-08。

在获得首相同意之后，派出自卫队执行必要任务”。该条款也被称之为“海上警备行动”条款，一般是在海上保安厅的非军事化对应不足、为维持海上安全的情况下实施的。^① 2009年3月，也正是依据这一条款，日本海上自卫队派出两艘护卫舰奔赴索马里海域执行护航任务。

《自卫队法》对日本参与索马里海盗治理具有两方面的重要影响。第一，依据该法，尽管首相派遣自卫队仍需国会许可，但已有权事前单独决定是否向海外派兵，这也意味着日本向索马里派兵的障碍大大减小了。第二，《自卫队法》特别是“海上警备行动”条款的出台，意味着军事行动已成为日本应对海盗的主要手段，此举将大大升级日本海上护航的强度。当然，《自卫队法》在打击海盗方面也存在着明显的缺失。第一，该法未明确规定打击海盗时如何在海上使用武器；第二，护航对象船舶局限为日本相关船舶，这就意味着其他国家船舶即便遇到了海盗犯罪，日本自卫队也无法协助打击，抑制了自卫队海上护航行动机动性与国际贡献能力；第三，《自卫队法》第93条第二款规定，仅有三等海曹（相当于中国海军下士）以上的自卫官才可对海盗船舶或海盗控制下的船舶发出停船命令并实施检查，而一般自卫队员是不具备这一资格的，即无法在海上搜查、缉拿海盗，这也严重抑制了自卫队护航效果。^②

2. 《关于海盗行为处罚及海盗行为应对法》

2009年6月，鉴于《海上保安厅法》与《自卫队法》存在缺陷，日本国会又通过了《应对海盗法》，这也是日本为打击索马里海盗专门制定的法律。与此同时，日本相关部门对《自卫队法》也做出了修正，在第82条第二款明确规定“防卫大臣可依据《应对海盗法》的具体相关规定，出动自卫队应对海盗犯罪威胁。”《应对海盗法》强调以《海洋法公约》为基准，可处罚任何国籍的海盗犯罪行为。从其规定的海盗犯罪构成要件来看，可谓基本延续了《海洋法公约》第101条对海盗的定义。《应对海盗法》第二条中规定：“船舶（军舰及各国政府所用船舶除外）船员或乘客为私人目的，在公海（含专属经济区）或者在日本领海或内水，凭借暴力或强制手段存在以下任一犯罪行为：（1）夺取或控制船舶；（2）强行获取船内财物；（3）抢劫船内人员；

^① 参见 [日本] 稻本守：《对索马里沿岸海盗问题与相关对策的考察》，载 [日本]《东京大学海洋科技杂志》2011年第7期，第23页。

^② [日本] 稻本守：前引文，第23~24页。

(4) 绑架人质索要赎金；(5) 为达到以上诸目的而进行的侵入与破坏船舶的行为；显著接近其他船舶的行为；准备凶器使船舶航行的行为”^①，同时，可按照《应对海盗法》也相应给予量刑。其标准是：第（1）至（4）种情况，（依据情况）依法可判处5年以上或无期徒刑；造成人员受伤（依据情况）可判处6年以上或无期徒刑；造成人员死亡（依据情况）则可判处无期徒刑或死刑；而第（5）种情况中，前两项可判处5年以下，最后一项可判处3年以下有期徒刑，^② 而若进行该项犯罪前有自首行为，则可减轻或免除处罚。^③

《应对海盗法》是《海上保安厅法》和《自卫队法》的有力补充与修正，且专门针对打击索马里海盗问题，对于日本可谓意义重大。第一，日本一般自卫队员将可持武器在海上搜查、缉拿海盗，对明显靠近商船（民用船舶）的海盗船可停船进行射击，日本海上自卫队行动能力得到了质的提升；第二，日本军舰与自卫队打击对象将不仅仅局限于与日本相关的船舶，护航对象也包括其他国籍船舶，^④ 这无疑将大大扩展自卫队的护航对象与海上行动范围；第三，针对以上所列出的海盗犯罪5种情况，《应对海盗法》也分别给出了量刑标准，有利于强化日本对海盗的司法管辖权。该法案与《海上保安厅法》、《自卫队法》共同为日本参与索马里海盗治理奠定了国内法基础，日本可凭借此法将国际法意义上的海盗行为加以规制，^⑤ 更有利于日本将国际条约与国内法进行衔接，强化了对索马里海盗的威慑力。总体看，《应对海盗法》自2009年7月24日正式实施后，彻底改变了日本派遣海上自卫队赴海外行动法律不完善状况，日本向索马里派遣自卫队的法律依据由依据《自卫队法》“海上警备行动”条款转变为依据《应对海盗法》。^⑥

① 《关于海盗行为处罚及海盗行为对应法》，载日本众议院网站：http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/17120090624055.htm，2017-01-15。

② 《关于海盗行为处罚及海盗行为对应法》概要，载日本内阁官方网站：http://www.cas.go.jp/jp/houan/pirate/PPML_gaiyou.pdf#search=%，2017-01-20。

③ 《关于海盗行为处罚及海盗行为对应法》，载日本众议院网站：http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/17120090624055.htm，2016-03-05。

④ 《索马里沿岸、亚丁湾海盗问题的现状与措施》，载日本外务省网站：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html>，2016-03-17。

⑤ [日本] 甲斐克则：《应对海盗法的意义与问题》，载《海事交通研究》2012年总第61号，第16页。

⑥ [日本] 稻本守：前引文，第24页。

日本参与索马里海盗治理的方式

除了法律途径，日本还积极推动国际合作，力图在参与索马里海盗治理上强化自身存在感，获得国际声誉，确立本国在西印度洋及东非的政治、军事存在。

（一）双管齐下参与索马里海盗国际护航

作为国际社会参与索马里海盗治理的主体部分，海上护航无疑占有重要地位。国际社会向索马里海域派遣护航编队的行为主体较多，按行动模式、参与方数量来划分，大致分为以下三类：一是由欧盟、北约等国际组织派遣的联合护航编队；二是美国主导的“第 151 联合任务部队”（CTF151）等多国军事集团性质的联合护航；三是一些单独进行护航的国家，如中国、日本、俄罗斯、印度等。

值得一提的是，日本自 2009 年 3 月首次向索马里海域派遣舰艇以来，虽然总体上属于单独护航国，但实行了“双管齐下”的策略。一方面，日本长期采取单独随船护航，力图凸显本国海上力量存在感。与其他大国如中国、俄罗斯、印度相比，日本投入的海空军力不可谓不大，且从护航成果来看，也位居中国之后。日本从 2009 年 3 月开始，派遣了两艘大型护卫舰（共有 8 名海上保安厅官员随行）、两架“P-3C”巡逻机，以吉布提为据点进行海上巡逻，总兵力接近 600 人。据日本外务省的统计数据，截止到 2015 年 12 月 31 日，日本在索马里海域共参与护航 656 次，共计护卫 3 640 艘（其中与日本相关船舶 675 艘，外国船舶 2 965 艘）。

另一方面，除了进行传统的单独随船护航，日本于 2013 年 12 月 10 日开始参与“第 151 联合任务部队”实施的多国分区护航。应当看到，日本这一决策的目的主要在于配合美国的海洋战略以及美军在索马里沿岸的军事行动。美国力图控制的全球 16 条海上重要战略通道中，曼德海峡、霍尔木兹海峡分布于索马里两侧。而索马里海域本身也扼守红海出海口，是沟通印度洋与地中海的必经之路，为美国最为重要的能源运输通道之一。因此，索马里海域对于美国海洋战略的重要性不言而喻。“第 151 联合任务部队”的意义，不仅仅在于打击索马里海盗、进行海上护航，而且还是美国保障本国海洋权益、控制周边海上重要战略通道的主要载体。作为将日美同盟定位为战略基轴的

日本，对配合美军在这一区域的军事活动自然给予了高度重视。除了护卫舰以外，从2014年2月起，日本自卫队“P-3C”巡逻机也参与到“第151联合任务部队”中，且曾派遣本国海上自卫队官员于2015年5月31日至8月27日担任“第151联合任务部队”司令。^①这也从侧面显示了美国对日本配合本国军事活动的高度认可。作为回报，美军在“第151联合任务部队”中给予了日本相当的话语权。

此外，为了统一指挥所有日本赴索马里海域自卫队力量，日本还建立了完整的机构层级。在司令统帅下，日本分别建立了海上部队、航空部队、支援部队以及赴“第151联合任务部队”派遣分队四大分支部门，并给它们分别配备了武装力量。

（二）给索马里及周边国家提供功能性援助项目

第一，日本积极为索马里沿岸国家的能力建设提供援助。2009年1月，国际海事组织（IMO）在吉布提举办了索马里海盗治理国际会议，除了众多国际组织，如欧盟、北约（NATO）和“打击索马里海盗联络小组”（The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia）参会，一些索马里海域沿岸国以及国际援助国代表也参加了本次会议。会议最大成果在于出台了《吉布提行动准则》，这也是围绕索马里海盗治理国际合作的纲领性文件。其核心内容是：在国际海事组织的主导下，船舶操作和训练、技术、计算机系统、海事法律等专家小组将与签署国合作，^②力图加强索马里沿岸各国打击海盗的能力建设。

为了履行《吉布提行动准则》，完成国际海事组织的计划，国际组织打击海盗行为在资金方面有赖于全球各援助国的捐赠。日本对国际海事组织《吉布提行动准则》信托基金一次性捐赠了1460万美元，用于援助在也门、肯尼亚、坦桑尼亚等国建立海盗情报中心（Maritime Information Centre），在吉布提设立区域训练中心（Regional Training Centre），以及联合国海上培训项目，旨在强化受援国的海上安保能力。^③据统计，日本是迄今为止为《吉布提行动准

^① 《索马里沿岸、亚丁湾海盗问题的现状与措施》，载日本外务省网站：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html>，2016-03-17。

^② 《吉布提行动准则新区域架构》，载国际海员服务中心网：<http://www.issconline.com/lanmu/dujiabaodao/haishangbaoan/2014-07-03/5746.html>，2017-01-02。

^③ 《索马里沿岸、亚丁湾海盗问题的现状与措施》，载日本外务省网站：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html>，2016-03-17。

则》提供资助额最多的捐赠国。^①日本通过对联合国、国际海事组织的积极响应，不仅密切了与这些国际组织的关系，也援助了索马里沿岸各国打击海盗的能力建设，客观上强化了各国信息共享与分析、船舶安保、海上安保、港湾管理等方面的能力。

第二，日本积极援助索马里国内重建。索马里自1991年西亚德政权倒台后，国内各大地方军阀并起，陷入了旷日持久的内战。国内政治经济秩序、民生保障机制、法制体系等都已处于崩溃状态，这也是导致海盗大量产生的根本原因。鉴此，国际社会在强化海上护航的同时，也在逐渐强化对索马里国内治理，特别是灾后重建的援助。

长期以来，日本是对索马里重建援助力度最大的国家之一。据日本外务省的相关统计，日本在2007~2015年向索马里联邦政府援助约4.1亿美元，其中在恢复公共设施（包括基础设施、民生等领域）、强化治安能力、重建索马里国内经济等三大领域援助额约为3.28亿美元（参见表1）。日本通过援助索马里，提高了本国的国际声誉，扩大了在索马里乃至东非的区域影响力，这也为日本国内企业参与索马里国内重建、获得更多投资商机创造了一个较好的客观环境。

表1 日本支援索马里重建情况

援助类别	具体援助领域	援助金额（亿美元）
恢复公共设施	针对索马里国内的粮食援助、保健品、饮水、卫生、教育、基础设施、人道主义安全等	2.517
强化治安能力	索马里政府警察队伍建设、国界出入境管理、爆炸物处理等	0.569
重建索国内经济	针对索马里年轻人及受灾群众的职业培训、创造新的就业岗位	0.198

资料来源：《索马里沿岸、亚丁湾海盗问题的现状与措施》，载日本外务省网站：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html>，2016-03-17。

（三）以打击海盗为抓手加紧战略布局

日本为了更好地打击索马里海盗，于2011年6月在吉布提设立首个海外

^① 其他捐赠国还包括法国、荷兰、韩国、挪威、沙特阿拉伯等国。

自卫队专属基地，建立起常态化机制，启动实施打击海盗的各种措施。^① 2015年初，日本政府开始扩充位于吉布提的军事基地，力图使之成为日本海上自卫队在非洲和中东的多用途基地。若这一计划按预期推进，日本将拥有首个“半永久性海外基地”。^② 而根据日本《产经新闻》的相关报道，未来日本的吉布提军事基地功能将不仅仅局限于用于打击海盗，日本自卫队还将打击中东、非洲地区的恐怖组织，参与联合国维和行动。^③

应该说，日本驻吉布提军事基地的建立与扩张是与安倍内阁的整体外交方针遥相呼应的。在安倍“地球仪外交”中，中东和非洲日益成为重要一环，吉布提则成为连接中东与非洲的战略支点。^④ 据笔者统计，自安倍内阁于2013年1月上台后，曾3次集中造访中东与非洲国家，分别是2013年（巴林、科威特、卡塔尔、吉布提）、2014年1月（阿曼、科特迪瓦、埃塞俄比亚、莫桑比克）以及2015年1月（埃及、约旦、以色列、巴勒斯坦）。^⑤ 我们由此不难发现，除了2013年专门访问吉布提军事基地以外，安倍访问的其他国家基本覆盖了索马里周边的主要东非地区与中东国家。安倍内阁通过造访以上诸国，进行政策宣示，承诺加强经济援助与合作，为最终实现扩大吉布提军事基地、更深入地参与索马里海盗治理奠定了基础。与此同时，以上外交进程与吉布提军事基地的扩建也彰显了日本政府的真实战略意图，即通过强化对中东与非洲各国的外交，以打击海盗为战略抓手，积极强化在东非乃至印度洋沿岸的军事存在。

（四）构建产官学多层次参与体系

在应对索马里海盗威胁方面，日本形成了政府－民间产官学多层次参与的体系框架。在政府层面，日本外务省、国土交通省（尤其是下属的海上保安厅）、防卫省、经济产业省等负责顶层设计与机制构建，官方与半官方智库如防卫省防卫研究所、日本国际问题研究所、世界和平研究所、和平与安全

① 吕耀东：前引文，第30页。

② 《日本欲扩充军事基地或拥首个“半永久性海外基地”》，载人民网：<http://world.people.com.cn/n/2015/0120/c1002-26412787.html>，2015-09-16。

③ 《防卫省着手调查外国军队海外基地情况，吉布提基地增加维和职能，反恐亦将纳入野》，载[日本]《产经新闻》2015年11月30日。

④ 孙德刚、陈友骏：前引文，第150页。

⑤ 《总理大臣出访外国情况一览（2006年1月至2015年12月）》，载日本外务省网站：http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page24_000037.html，2016-01-09。

保障研究所则构成了日本的二轨机制。在民间层面，一些著名海洋研究领域智库，如日本海洋政策研究财团、冈崎研究所、冈本组合等，同样是日本索马里海盗治理政策的重要“智力供给方”。以上官方与民间智库通过承接政府研究课题，提供咨询报告，从而为政府参与索马里海盗治理积极出谋划策。此外，日本一些著名的海洋领域学者，如秋山昌广、山田吉彦等作为日本政府的重要智囊，其言论与重要观点对日本参与索马里海盗治理的政策同样具有很大的影响。

除了政界与学界对解决索马里海盗问题的参与，来自日本商界的影响力同样不可小觑。一些航运业界利益集团如日本船东协会（JSA）、商船三井（MOL）、日本国际商船株式会社（JOT）等构成了对日本国会的压力集团，是日本不断强化法律构建与国际合作、升级参与强度与广度的重要外部推动力量。

日本参与索马里海盗治理的特点

我们从以上分析发现，日本政府通过夯实法律基础、强化国际合作等路径，在参与索马里海盗治理上取得了良好的战略效果。具体而言，日本不仅在针对索马里海盗的全球治理体系中扮演着日趋重要的角色，也为本国企业顺利参与索马里国内重建创造了有利的外部环境，更确立了日本在东非乃至印度洋沿岸的军事存在。纵观日本参与索马里海盗治理的进程，其参与特色大致可归纳为以下三方面。

（一）内部法律构建与外部国际合作有效互动

日本自《海上保安厅法》开始的立法努力，客观上为日本自卫队大规模参与索马里国际护航奠定了法律基础。特别是《应对海盗法》的出台，在法律层面有助于日本参与打击索马里海盗的国际合作作出更多贡献，进而益于日本在东非及印度洋沿岸诸国中树立负责任大国形象。与此同时，日本通过国际合作也支持了海洋法制的构建。日本自民党自《海上保安厅法》开始的海洋法制建设，实际上是为了不断突破日本战后宪法，进而为实现军事大国的最终战略目标服务。针对自民党的这一系列立法举措，日本诸多在野党表示明确反对，认为自民党政权在不断破坏和平宪法的宗旨，加大日本卷入战争的风险。而近几年日本在参与索马里护航、索马里重建等活动中积累的客

观业绩、国际声誉给予自民党以有力的战略支持，成为日本自民党用以鼓吹的政治资本，一定程度上影响了日本国内各大舆论导向，也加大了执政党与各大在野党讨价还价的砝码，为日本政府构建新的打击海盗法律、突破既有法律框架的局限创造了客观环境。因此，日本海洋法制建设一方面便利了其在索马里的活动，让日本参与变得“师出有名”，具备了法律依据；而日本在应对索马里海盗的国际合作中所积累的业绩与国际声誉成了自民党绝好的正面宣传素材，反过来支持了自民党的海洋立法，为不断突破既有法律框架奠定了政治、舆论基础。

（二）进行渐进式法律构建^①

纵观日本围绕索马里海盗的法律构建过程，我们可以清晰地看到日本政府是以打击索马里海盗为幌子，渐进式地对本国法律进行构建、完善，以此逐渐争取本国自卫队的行动空间。

从最初日本政府打击海盗的依据来看，《海上保安厅法》属于纯粹的民事法律，对海盗的打击类似于“警察抓盗贼”，属于非军事化性质，且海域基本局限于日本领海与公海。作为补充，日本在《自卫队法》中打入了一个“楔子”，特别规定了“海上警备行动”条款，为日本采取军事手段、事前不经国会讨论向海外派兵提供了法律依据。而伴随着国际海盗犯罪集团武器装备水平、破坏能力、行动范围日益提高，日本政府也在国内大造舆论，对内强调要保护日本船东利益，保护日本相关船舶不受到索马里海盗劫掠，对国会施加压力；而对外则宣称要响应联合国维和行动，保护他国商船，为国际社会提供安全公共产品，^② 最终成功得以在国会通过《应对海盗法》。凭借此法，日本参与索马里海盗治理也就此完全奠定法律基础，日本海上自卫队行动能力、活动范围都获得了质的提升。

由此，日本通过对国内法渐进性地构建，以维护国民安全、经济利益、加大国际贡献为口号，逐渐打开缺口，最终以打击索马里海盗为名成功为自卫队松绑，将本国参与海盗治理的行为由海警为主体进行的民事行为彻底转变为以自卫队为主体进行的军事行动。

^① 中国学者孙德刚、陈友骏等也持类似观点，可参见孙德刚、陈友骏：前引文，第153~154页。

^② 孙德刚、陈友骏：前引文，第153~154页。

(三) 以功能性合作项目为切入点

日本在参与索马里海盗治理过程中,沿袭了其一贯的战略特点,即以功能性合作项目为切入点,从敏感度较低的合作领域入手。这主要基于以下原因:日本战后虽成为世界屈指可数的经济大国,但由于历史原因,其政治地位严重偏低,军事方面更是只能局限于专守防卫,在全球许多地区仍然存在对日本的共同“战争记忆”。日本也认识到这一国情,扬长避短,为了不引起对象国对其参与产生战略疑虑,往往以敏感度较低的非传统安全领域为突破口,以对国家主权刺激较小、易于受到欢迎的功能性合作项目为切入点,实施本国的外交战略。而海盗、海上恐怖主义等海上非传统安全问题一直是日本投入力度较大的领域,并取得了相当成效。在参与索马里海盗治理之前,日本已在东南亚特别是马六甲海峡海盗治理中取得了很大程度的主导地位,世界首个海盗治理的多边合作机制——《亚洲地区打击海盗和武装劫船合作协定》及其核心实体信息共享中心(RECAAP ISC)即是在日本主导下建立的。在索马里海盗治理中,日本几乎如法炮制,凭借该国在资金、海上安保技术等方面的优势,一方面积极响应联合国安理会、国际海事组织等国际组织的行动计划,获得了较好的国际声誉;另一方面,则积极拓展外交阵地,对索马里及周边的吉布提等国,大力开展援助重建、低息贷款、信息共享、人员培训等功能性合作项目,逐步打消了相关国家对日本参与海盗治理的疑虑,获得了国际认同。

余 论

日本之所以大张旗鼓地参与索马里海盗治理,除了着眼于维护本国海上通道安全与经济利益、履行国际义务外,也是服务于其整体对外战略的需要。近年来,日本已不甘于仅仅作为一个太平洋国家,也力图实施横跨太平洋-印度洋的“印太两洋战略”,谋求在全球海洋事务中拥有更多的话语权。而“印太两洋战略”的两翼则分别是南海与索马里海域,两者也分别成了日本太平洋战略与印度洋战略的重要抓手。从现实来看,近年来日本对这两大海域的参与密度空前提高,且在参与路径上有明显的相似性,都是以海盗治理等非传统安全领域为切入点。就南海来说,日本主导构建了亚洲目前唯一的海盗多边治理机制,通过联合治理海盗等非传统安全领域的合作大大密切了与东南亚国家

的关系。日本也以此为跳板，高调介入南海岛礁与领海争端，努力强化与菲律宾、马来西亚、越南等南海声索国在海洋传统安全领域的合作，并成为南海仲裁案的重要幕后推手。而日本参与索马里的海盗治理活动也绝非仅着眼于—隅，其实质是寻求日本印度洋战略的重要抓手。不论是法律构建还是国际合作，日本表面上声称为了维护本国海上通道安全，强调要积极做出国际贡献、履行大国义务，实则为本国介入印度洋事务的长期战略铺路，可谓是用心良苦。通过多年来的经营，日本不仅维护了本国海上通道安全，还在吉布提拥有了一个综合性的军事基地，获得了期待已久的国际声誉，确立了在东非乃至印度洋沿岸的军事存在。日本在索马里的活动不仅呼应了本国南海战略，也成功将军事触角从太平洋延伸至印度洋，奠定了日本“两洋战略”的基本雏形。

对于中国来说，索马里海域作为 21 世纪海上丝绸之路重要节点，其战略重要性将日益凸显。与日本一样，中国同样是索马里海盗治理重要参与国，且正在吉布提港口建造军事后勤补给设施，以支援中国的维和行动和反海盗任务。^① 随着中国越来越频繁地参与索马里海盗治理事务，今后应更为巧妙地处理与其他参与大国间的关系。就与日本关系来说，索马里海域同为中日两国重要的海上贸易、能源通道，该海域的安全毫无疑问符合双方的共同利益。在海上护航方面，两国已建立较为密切的合作关系。今后可在一些功能性合作领域，如船舶安保技术、人员培训、海盗信息共享等方面继续加强合作。此外，中国作为一个负责任的大国，可借鉴日本的一些成功经验，更积极地参与索马里国内重建，并向索马里及周边各国提供更多功能性合作项目，供给一些较为迫切的国际公共产品，为早日恢复索马里正常的政治经济秩序，彻底铲除索马里海盗的社会基础做出中国应有的贡献。

与此同时，中国也要警惕日本近年来以索马里及周边的吉布提等国为跳板，借打击海盗为名，彻底修改本国和平宪法，在东非乃至印度洋进行军事扩张的趋向。安倍内阁于 2015 年 9 月 19 日凭借自民党 - 公明党执政联盟在日本参议院中拥有的多数议席，强行表决通过了新安保法案。其后，在 2016 年 3 月 29 日后，日本正式开始对集体自卫权相关法案进行解禁。而在 7 月 10 日日本参议院选举中，自民党 - 公明党执政联盟加上赞成修宪的大阪维新会等

^① 需要注意的是，中国在吉布提港口建立的基地基本只起到军事后勤补养作用，并非真正意义上的军事基地。

政党席位已大大超出 2/3 的议席。依据日本政治制度，日本修宪将可以正式在国会进行讨论。凭借这一系列修宪行动，日本和平宪法也基本宣告名存实亡，未来日本将可行使梦寐以求的集体自卫权，海上自卫队的活动空间势必会进一步加大。从理论上来说，在盟国受到第三国攻击时，即使日本本国未受到攻击也可主动对第三国发动战争。因此，在原有《应对海盗法》基础上，安倍政权未来是否会借打击海盗或同盟国在索马里海域乃至印度洋进一步进行军事扩张，是值得中国乃至国际社会特别关注的。

Japan's Policy of Participation in Governance of Somali Piracy

Wang Jingchao

Abstract: Piracy off the Somali coast has been a threat to international community since 2007. In order to deal with this problem, Japan, on one hand, blends in the existed international legal system, constructs and perfects domestic legal system, tamps the legal foundation of participating in the governance of pirates; on the other hand, it also actively cooperates with the international society, increases the intensity and scope of its participation in the governance of Somali pirates to get better strategic result through carrying out international maritime escort, supplying functional assistant projects, and constructing Djibouti military base, etc. From the essential perspective, besides intending to maintain its own security of maritime channel, the ultimate aim for Japan to participate in the governance of Somali piracy is to take Somali and the surrounding countries such as Djibouti as the springboard to enlarge its military existence in East Africa, or the area of Indian Ocean, and serve for the strategic goal of constructing Japan a military power.

Key Words: Security Governance; Somali Pirates; Japan; Legal Construction; International Cooperation

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)