

日本“土地安全保障”立法及其 对中日关系的潜在影响

邹皓丹

内容提要：2021年日本国会通过《重要土地等调查法》，确立了“土地安全保障”的基本法制框架。该法授权中央政府在“与安保相关地域”划定“注视区域”和“特别注视区域”加强行政管制。其立法远因在于解决日本长期存在的“土地所有者不明”问题引发的安全忧虑，近因在于日本右翼政客刻意煽动的民族主义情绪，而立法直接原因在于通过强化“平时”对土地的行政管制，增强信息、海洋和经济层面的安全保障能力。该法的实施，反映了日本政府以加强内部制衡处理中日海权矛盾的战略意图。从长远来看，不利于中日经济合作包括合作建设“冰上丝绸之路”。

关键词：重要土地等调查法 土地安全保障 土地行政管理 国家安全保障战略 中日关系

作者简介：邹皓丹，中国社会科学院日本研究所副研究员（北京 邮编：100007）

中图分类号：D731.3 文献标识码：A

DOI：10.19498/j.cnki.dbyxk.2023.05.007

文章编号：2095-3453（2023）05-0085-14

2021年6月，日本第204届国会通过了《对重要设施周边及国境离岛等处土地进行使用情况调查及规定使用限制等的法律案》（简称《重要土地等调查法》）。该法是菅义伟内阁执行2013年《国家安全保障战略》的既定规划、加强安全保障立法的举措，是日本“疆域安全保障”立法的关键一步，确立了“土地安全保障”的基本法制框架，对未来中日关系发展具有潜在影响。

一、《重要土地等调查法》的内容概要

《重要土地等调查法》赋予日本中央政府从国家安全需求出发,对国内“与安保相关地域”中的私人土地权限采取特别行政管制的行政权力。其内容由如下几部分构成。

第一,界定中央政府有权设定“与安保相关地域”的范围,指的是如下区域:首先,国防相关区域,即自卫队基地、驻日美军基地(《日美安全条约》第六条指定区域)和海上保安厅及下属部门所在地。具体包括:日本陆上自卫队驻扎的160余处地区^①、海上自卫队驻扎的31余处地区^②、航空自卫队驻扎的73余处地区^③、驻日美军基地分布的77处地区^④以及海上保安本部、海上保安部、海上保安署驻扎的167处地区^⑤。其次,有关民生的重要基础设施相关区域。该法并没有写明具体包括哪些基础设施,全部授权政府决定。最后,领海相关的国境离岛地区,包括位于领海或专属经济区等基线位置的离岛和2016年《保护有人国境离岛地域及维持特定有人国境离岛地域的相关措施法》中指定的“有人国境离岛地域”^⑥。据悉,截至2023年2月,日本有473个处于领海基线的国境离岛。^⑦根据2016年《有人国境离岛法》,共有13个都道县中的148个离岛被划定为

① 陸上自衛隊ウェブサイト、<https://www.mod.go.jp/gsdf/station/> [2023-03-10]。

② 海上自衛隊ウェブサイト、<https://www.mod.go.jp/msdf/about/org/> [2023-03-10]。

③ 航空自衛隊ウェブサイト、<https://www.mod.go.jp/asdf/base/index.html/> [2023-03-10]。

④ 「在日米軍施設・区域(専用施設)面積」、防衛省・自衛隊2021年3月31日、https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_sisetsu/pdf/menseki.pdf/ [2023-03-10]。

⑤ 「管区本部・航空基地・海上交通センター等配置図(令和2年度末)」、『海上保安レポート2021』、https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2021/html/shiryo/shiryo21_05.html/ [2023-03-10]。

⑥ 「有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法」、e-GOU法令検索、2016年4月27日、<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=428AC1000000033/> [2023-03-10]。

⑦ 「我が国の管轄海域約447万km²に変更なし～我が国の管轄海域の調査・確認の結果について～」、内閣府総合海洋事務推進事務局、2023年2月2日、https://www8.cao.go.jp/ocean/kokkyouritou/yakuwari/pdf/r5_hozen.pdf/ [2023-03-10]。

“有人国境离岛地域”。^①

第二，界定中央政府针对上述“与安保相关地域”行使特别行政权的种类及方式。明确出于国家安全需要，政府有权在上述“与安保相关地域”中划定部分地域作为“注视区域”或“特别注视区域”，并在其中行使更多与土地监察、使用相关的行政权。

具体说来，在国防和基础设施相关区域周边一公里范围内、上述国境离岛地区全域范围内，中央政府有权选定部分地区，将其标注为“注视区域”。在“注视区域”内，中央政府被赋予如下行政权：首先，有权调查所有私人土地的使用情况；有权要求地方自治体和个人报送土地所有者和使用者的相关信息，如发现虚假报送资料，地方自治体和个人将受到惩罚。其次，经过审核，如判断该区域内的土地使用情况有碍国家安全，政府有权劝告、命令土地所有者和使用者对其土地使用情况进行整改，由政府赔偿其整改损失。最后，经土地所有者同意，国家有权收购被要求整改的土地。以此为基础，上述“注视区域”内，中央政府还有权根据安全保障需要，进一步将其中的部分区域标注为“特别注视区域”。在“特别注视区域”内，中央政府不但有权监察所有土地的使用情况，并严格管制其土地交易，私人（包括法人）间的每笔土地交易都需要采取事前申报制度，在签订契约后的两周内，向中央政府提交买卖土地申请，经过审核，买卖交易方可完成。^②

第三，责成中央政府设立特别咨询机构“土地等利用状况审议会”，协助政府落实该法实施相关的行政工作。“土地等利用状况审议会”由法律、国际政治、国内外社会经济研究、土地利用和管理研究等相关领域的专家学者构成，由内阁总理大臣选定及任命。该审议会的职责包括：针对划定与民生相关的重要基础设施的安保地域范围、针对划定“注视区域”“特别注视区域”的范围、针对进行土地安保审查处理决议等内容，向政府提供咨询意见。

① 「国境地域にある離島の保全を背景に近隣諸国の『脅威』」、離島経済新聞社、2020年10月22日、<https://ritohei.com/system/19710/> [2023-03-10]。

② 「重要土地等調査法の全面施行に伴う宅地建物取引業法施行令等の一部改正について」、全日本不動産協会、2022年9月22日、<https://tokyo.zennichi.or.jp/wp/wp-content/uploads/2022/09/93a7610bbe7c8ea864091249872f319a.pdf> [2023-03-10]。

二、《重要土地等调查法》的立法动因

《重要土地等调查法》的出台不是一蹴而就的，前后历经了十余年立法摸索。2011年2月，自民党议员高市早苗在自民党内部成立“安全保障与土地法制研究议员会议”，首次着手探讨通过安全保障立法，限制日本土地相关权利人的权利。2013年，其组织“议员立法”^①，向议会提交《国家安全保障重要土地等交易规制相关法案》^②（简称《安保土地交易法案》）并付诸审议，未获通过。不过，在《国家安全保障战略》（2013年发布）的框架下，2020年，土地安全保障立法被纳入“内阁立法”^③范畴。菅义伟内阁国家公安委员会委员长小此木八郎领衔，联合国土交通省、防卫厅等各省厅，研究、起草了《重要土地等调查法》草案。2021年，该草案通过国会审议，成为正式法律。追溯其立法动因，可以归纳为如下几方面。

（一）解决“土地所有者不明”问题：加强中央集权土地行政管理

《重要土地等调查法》成立的原因，可以追溯到2011年日本“3·11”大地震灾后复兴中暴露出的“土地所有者不明”问题。在征收受灾私有土地准备进行重建的过程中，日本政府发现，大量“不动产登记簿”等资料中记录的私有土地所有者信息没有及时更新，有些甚至停留在大正时代。这导致政府无法直接根据现有备案资料联系到土地所有者，即使花费人力按图索骥，也有一些因信息不足而难以进行。^④ 这一问题严重影响灾后重

^① 所谓“议员立法”，指的是法律草案履行行政党起草审议程序，以议员联盟的名义获得国会审议资格的方式。参考“議員立法”、衆議院法制局、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-about.html [2023-03-10]。

^② 「国家安全保障上重要な土地等に係る取引等の規制等に関する法律案」、衆議院、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18505021.htm [2023-03-10]。

^③ 所谓“内阁立法”，指的是法律草案履行内阁起草审议程序、并获得提交国会审议资格的方式。它作为日本法律立案的主要模式，根据内阁法制局数据，2013-2021年间，日本法律约八成是通过“内阁立法”获得的国会审议资格。而且，经“内阁立法”提交国会审议的法律草案，其通过国会审议的成功率也非常高，平均为91.3%。参见：「議員立法と内閣立法（閣法）の相違」、佐野社労工事務所、<http://www.sharoushi-sano.jp/16168084911985> [2023-03-10]。

^④ 「東日本大震災と所有者不明土地問題」、東京財団政策研究所、<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3709> [2023-03-10]。

建，因而受到有关方面的关注。2012—2014年，东京财团政策研究所连续三年发布智库报告，指出“土地所有者不明”问题不但是“3·11”大地震受灾地区面临的问题，还反映了日本现存私有土地登记制度存在立法缺陷。^①据东京财团研究员吉原祥子预计，“所有者不明”的私有土地占日本私有土地总面积约两成，“土地所有者不明”问题影响广泛，亟待通过深化制度性改革加以应对。^②

近代至今，日本土地行政管理体制共存在三种登记土地私权的方式：第一种是秉持1898年明治民法“将登记作为不动产物权变动的对抗要件”原则，1899年《不动产登记法》确立不动产（土地和建筑物）登记制度进而设立了“不动产登记簿”，以记录不动产物权的变动情况。第二种是作为纳税依据，1950年盟军总司令部（GHQ）根据“夏普使节团日本税制报告书”进行税制改革，创立了作为地方税（市町村税）的固定资产税，由此建立起以“固定资产课税台账”为基础的不动产登记制度，以掌握私人不动产产权动向。^③第三种是为健全农地、林地管理制度而设立备案记录。根据1952年《农地法》“土地所有及相关权利转移需得到当地农业委员会批准”的相关规定，农业委员会创设非正式的“农地基本台账”记录。2013年《农地法》修法后，“农地基本台账”成为获得国家承认的法定“台账”。与农地登记的历史相比，日本森林登记制度的实现非常滞后，直到2016年《森林法》修改（1951年颁布），才创设了“林地台账”制度，由国家统一标准，整理、记录、公布森林土地私权相关信息。上述三种类型的土地相关登记记录因应不同行政管理需求而成立，其中虽然规定了土地所有者应履行登记义务，但以自发登记为原则，而且大部分不动产交易皆采取事后登记制度，因此并不具

① 这些智库报告题目分别为：《消失的国土：与全球化时代相适应的“土地、水、森林”的制度改革》《与“空洞化”“不明化”国土问题相适应的强化政策：消失的国土Ⅱ》《国土的“不明化”“僵尸化”危机：消失的国土Ⅲ》。参见东京财团政策研究所，<https://www.tkfd.or.jp/experts/detail.php?id=7> [2023-03-10]。

② 吉原祥子『人口減少時代の土地問題—「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ』，中央公論新社，2017年，参考本书观点，故不特别指明页码。

③ 「明治期からの我が国における土地をめぐる状況の変化と土地政策の変遷」、国土交通省，<https://www.mlit.go.jp/common/001248318.pdf> [2023-03-10]。

有强制性。^① 随着少子化、老龄化导致很多地区人口过疏，泡沫经济破灭导致大量地区地价下跌，20世纪90年代以来，日本全国有大量土地所有者或者放弃了对其所有的山林农地的所有和管理，或者在土地转让或继承时并不履行登记义务。这种土地所有者个人主动选择“搁置权利”的做法，导致日本政府面临“土地所有者不明”问题的困扰。

2012年东京财团发表的智库报告《消失的国土：与全球化时代相适应的“土地、水、森林”的制度改革》中，分析了“土地所有者不明”问题的严重后果，认为该问题的存在不但无法满足社会治理的需求，而且有碍国家安全。

（二）地缘政治的产物：岛屿领土主权纷争下民族主义的延伸

《重要土地等调查法》的立法近因，可以追溯到其前身——前述2013年高市早苗等自民党议员向国会提交的《安保土地交易法案》。与《重要土地等调查法》相比，《安保土地交易法案》更为细致地规定了政府在“与安保相关地域”拥有的特别行政权。比如，授权政府在一定条件下得以直接征用该类土地，并有权对该类土地的地段、地界、利用状态、土地面积等进行测量和调查。可以说，该法案直接反映了在东亚地缘政治遗留问题长期存在的背景下日本民族主义的膨胀。

二战后，冷战国际格局的形成，为韩日、中日双边关系留下岛屿领土主权纷争的阴影。这些纷争被日本媒体大肆报道，右翼借此煽动国内民族主义情绪，韩日独岛（日本称竹岛）争端、中日钓鱼岛争端逐渐被渲染为中韩两国觊觎日本领土，以及在日本国内购买土地，妨碍日本国家安全。韩日方面，1952年韩国发表“李承晚线”拉开两国争夺独岛的序幕。2005年，日本岛根县将每年2月22日定为“竹岛日”，宣示日本对独岛的主权领有，独岛争端愈演愈烈。2008年，《产经新闻》连篇累牍报道称，韩国企业在长崎县对马市“以资金为武器”收购当地不动产，居留在对马的韩国人数量不断增长，这些现象皆反映出自李承晚政府以来韩国“对竹岛甚

^① 根据1974年《国土利用计划法》规定，仅对一小部分地价剧烈上涨区域的土地交易采取事前申报制度，其他大部分地区的土地交易皆采取事后申报制度。参见：国土交通省，https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000019.html [2023-03-10]。

至对对马的领土野心”。^①借此机会，2009年右翼“保卫日本领土行动议员联盟”起草了《国境对马振兴特别措施法案》，敦促日本政府详细调查韩国企业已收购对马岛土地的利用状况和动机，阻止韩国企业继续收购对马土地，以保障对马岛内国防设施的安全，但未获议会通过。中日方面，2010年日本海上保安厅巡逻船在我钓鱼岛附近冲撞我国渔船，邦交正常化以来“搁置钓鱼岛主权争议”的两国默契被打破，中日钓鱼岛争端升级。同年，中国经济总量超过日本，成为世界第二大经济体。同时，日本国内新闻大肆炒作中国人在日本大量购买土地。^②以此为背景，高市早苗发起“安全保障与土地法制研究议员会议”，她将中资企业在日投资行为与2010年中国修改《国防动员法》无端联系起来，宣传这一切都是中国政府的“计划”，中国政府指导本国企业在日本大规模购置土地，将其作为“平时国防动员准备工作”的一部分，“假如中日之间发生军事对立，中资企业在日本的事务所也有可能成为中国的国防据点，大量在日中国人也有可能担任国防勤务”。^③这些言论煽动了日本国民的反华情绪。2013年，在高市早苗领导下，上述“保卫日本领土行动议员联盟”与“安全保障与土地法制研究议员会议”联合起来，向第185届国会提交了《安保土地交易法案》。他们将矛头直指中韩，希望以安全保障的名义，对两国购买日本特定土地加以限制。

从2013年提出《安保土地交易法案》到2021年《重要土地等调查法》通过国会审议正式立法，这期间日本罔顾事实炒作中韩在日购买土地日益成为安全威胁。但事实上，《重要土地等调查法》成立之前，防卫省曾调查了全国约650个自卫队驻扎地和美军基地附近地区的78920名土地所有

① 「対馬が危ない、韓国、不動産相次ぎ買収」、産経新聞、2008年10月21日、<http://sankei.jp.msn.com/life/trend/081021/trd0810210907005-n1.htm> [2023-03-10]。

② 宮本雅史『爆買いされる日本の領土』、角川新書、2017年版。本书是产经新闻社编辑宫本雅史自2005年开始调研外国资本（尤其是中国资本）购买日本土地的情况后写成。书中大量渲染中国资本通过合法手段购买日本土地，购买后却大量空置，购买目的不明，威胁日本国家安全。

③ 「安全保障と土地法制に関する10年余の取組」、高市早苗公式サイト、引用作者观点，故不特别标明页码，2021年3月1日、https://www.sanae.gr.jp/column_detail1296.html [2023-03-10]。

者的基本情况。结果显示，只有七处土地属于外籍人士所有，也没有发现上述地区土地利用影响防卫设施正常运转的情况。^①日本律师联合会明确反对《重要土地等调查法》，其发表的声明中指出，根据上述调查，“中央政府也承认，至今为止，不存在因获得此类土地（‘与安保相关地域’土地）而阻碍重要设施功能（妨碍国家安全）的事实，因此，对于该法的立法事实存在与否，原本就存在疑问”。^②由此可见，《重要土地等调查法》的成立并非基于客观事实，而是日本反华反韩民族主义情绪高涨的产物。

（三）“平时”安保：从土地层面加强日本国家安全保障能力

2013年版日本《国家安全保障战略》将“疆域安全保障”视为强化国家安保能力的子课题，其中写道：“为切实健全我国疆域安保……应采取积极措施致力于国境离岛的安全保障、管理及振兴，同时应从国家安全保障的观点出发，把握国境离岛、防卫设施周边等土地情况，并对其进行核查。”^③“疆域安全保障”中的“疆域”，泛指日本政府有权管辖的地域空间范畴，即国家的领土、领海和领空。^④与第二次安倍内阁修改安保法、建立“新安保法制”框架以加强军事安全保障相对照，二者立法逻辑不同。军事安保立法专注解决国家自卫权相关问题，安倍“新安保法制”通过界定国家“平时”（平时时期）和“有事”（冲突时期）的状态、解禁集体自卫权等方式，放松自卫权行使条件，扩大自卫权行使范围。与此相对，《重要土地等调查法》作为“疆域安全保障”的重要立法成果，在行政权方面赋予国家更大的自主性，通过加强“平时”的安全管理（包括行政规制和行政处罚），防止“与安保相关地域”周边土地被境外势力利用，从事间谍或恐怖主义活动，为“有事”之际自卫权的顺利行使进行准备。

① 「防衛施設の隣接地、外国人所有は7筆のみ、土地規制法案」、朝日新聞、2021年6月15日、<https://www.asahi.com/articles/ASP6H3SCVP6GUTIL05Y.html> [2023-08-15]。

② 「重要土地等調査規制法案に反対する会長声明」、日本弁護士連合会、2021年6月2日、<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2021/210602.html> [2023-03-10]。

③ 「国家安全保障戦略について」、内閣官房、<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> [2023-03-10]。

④ 数多久遠「議論沸騰の『領域警備法』を理解する7つのポイント：尖閣防衛に必須となる法整備の中身とは」、JBpress、2021年3月8日、<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/64372> [2023-03-10]。

其在日本“平时”加强国家安全保障的整体政策演进脉络中，呈现如下具体特点。

第一，在安全体制构筑层面，《重要土地等调查法》立法的直接目的是加强国防及重要民用基础设施的信息安全管理。该举措建立在《特定秘密保护法》的延长线上。2014年日本国会通过《特定秘密保护法》，据此中央政府有权将安全保障方面的相关信息指定为“特定秘密”，对泄密人员加以惩戒。如果说《特定秘密保护法》是通过立法加强对从业人员的涉密管理，那么《重要土地等调查法》则是授权政府加强空间领域的涉密管理。

第二，在疆域安全保障层面，《重要土地等调查法》突出对国境离岛特别是“有人国境离岛地域”的行政管理，其目的意在通过强化确立领海依据的领土安全管理，加强海洋安全保障。

日本一直视自身为“海洋国家”。其不存在陆地边境，国境线分布于五大岛（北海道、本州、九州、四国、冲绳本岛）周边的6800余个离岛构成。如上所述，其中473个离岛作为其领海或专属经济区依据的基线，构成日本领海主权的依据，形成了约为国土面积12倍的日本国家管辖水域。为加强离岛管理，特别为夯实作为其领海主权依据的国境离岛主权，2015年6月日本综合海洋政策本部制定了《关于加强海洋管理、实施离岛保全管理的基本方针》，调查无人居住离岛的土地所有情况，致力于收购无人居住离岛土地（包括国境离岛和非国境离岛），希望通过国有化对其实现直接管理。除存在国际争议的离岛外，此次调查共确认了431个离岛的土地所有者情况，其中273个无法确认土地所有权的离岛被收归国有。^①对于有人居住的离岛，2016年日本国会通过《保护有人国境离岛地域及维持特定有人国境离岛地域的相关措施法》，要求政府加强这些国境离岛地区的公共基础设施建设，特别是海上保安厅和海上自卫队在岛上的防卫设施建设，提高海洋监视能力，确保海上保安厅能够以国境离岛为基地加强海上巡逻和保安能力；希望借此加强海上自卫队的后勤基础设施建设，在国际局势变动激烈的背景下，更好应对军事安全保障压力。

^① 「無主の離島の国有財産としての登録等について」、首相官邸、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai16/shiryou3.pdf> [2023-03-10]。

《重要土地等调查法》的实施，可以加速确认“领海基线离岛”和“特定有人国境离岛地区”土地所有和使用情况。如上所述，2015年日本综合海洋政策本部仅确认了431个离岛的土地所有情况，还有大量岛屿的所有权情况处于未知状态。由于“土地所有者不明”问题的存在，很多岛屿的不动产登记证明已很长时间没有更新，中央政府目前无法准确把握全部离岛所有权的现状。^①《重要土地等调查法》的颁布，将调查国境离岛的土地所有情况纳入立法范畴，有利于加快无人居住离岛的国有化进程。另一方面，在“特定有人国境离岛地区”加强海上保安厅和海上自卫队的基础设施建设，其筹划与实施皆建立在征地基础上。根据《重要土地等调查法》，政府可以通过更强力的行政手段，明晰上述土地使用情况，加快征地进程，有利于全面把握和统筹其基础设施建设的规模和方式。

第三，在经济安全保障领域，《重要土地等调查法》通过对“民生相关的重要基础设施”周边土地的使用实施行政管制，为限制外资购买日本特定土地提供了法源。

日本认为，通过立法规定限制外国资本投资的产业类别，以实现国家安全保障，符合国际通例。为此，日本根据经济合作与发展组织“资本移动自由化法则”，在武器、飞机、核能、宇宙开发、电力、燃气、供热、通信、广播电视、铁路等安全保障相关产业方面，限制外国资本投资的权利。^②1949年，日本出台《外汇及外国贸易法》，后来又制定了相关的个别产业法，规定任何外资在日本从事农林水产业、矿业、石油业、皮革及皮革制品制造业、航空运输业及安全保障相关产业时，都要履行事前及事后报备制度，接受日本政府的合规性审查。2007年，又将碳素纤维、钛合金、光学镜头列入外国投资规制的范畴。2020年，安倍晋三政府修改《外汇及外国贸易法》，加强对外国资本的管控。据此，外国资本在获得“与国家安全有关行业”的股份时，负有申报义务，以供日本中央政府审核。

^① 「政府が国境離島の私有地調査へ約100年放置も、他国の不法利用を防止有識者会議で対応を検討、平成30年度中の結論目指す」、産経新聞、2017年9月13日、<https://www.sankei.com/article/20170913-FX5E6P42AFOZ3OQVYJSOI5U57U/> [2023-03-10]。

^② 参见商务部、国家发展和改革委员会、外交部：《对外投资国别产业指引（2011版）》，中国政府网，<https://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20110914/001e3741a2cc0fda54de01.pdf> [2023-08-15]。

在此基础上,《重要土地等调查法》从限制购买土地的角度出发,赋予政府设定“民生相关重要基础设施”周边土地区域并对其土地使用情况加以规制的权利。虽然在国会审议期间,政府一再表示,在该法实施时将平衡以“保护私权”为核心的市场经济发展与以“国家安全保障”为目的的行政管限制度,重要商业设施密集地区原则上不设立“特别注视区域”,其土地交易不采取事前申报制度,不会利用该法妨碍外国资本在日正常投资。^①不过,从制度上讲,该法却没有详细规定哪些设施为“民生相关重要基础设施”,保留了模糊地带。

三、《重要土地等调查法》实施对中日关系的潜在影响

2022年7月,日本政府召开“土地等利用状况审议会”,讨论实施细则,回应各界质疑。经过五次会议,第一批位于北海道、青森、东京、岛根、长崎五个都道县区域内的58处自卫队基地周边土地和国境离岛^②,第二批位于宫城、东京、新潟、石川、鸟取、岛根、高知、长崎、鹿儿岛、冲绳十个都县区域内的161处自卫队基地周边土地、国境离岛、核设施和民用机场周边土地^③,分别被指定为“注视区域”和“特别注视区域”;“民生相关重要基础设施”区域原则上被暂定为核电产业周边设施区域及与自卫队毗邻的民用机场周边区域;^④对“注视区域”内的土地调查事项限于调查不动产所有者和租赁者的基本情况(例如姓名、住所、国籍等),不涉及宗教信仰、交友情况等个人隐私。

《重要土地等调查法》于2022年9月20日正式实施。其实施对中日关系也将产生潜在影响。

① 「第204回国会参议院内閣委員会会議録第25号」、国会会議録検索システム、2021年6月8日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=120414889X02520210608&page=22&spkNum=211¤t=9> [2023-03-10]。

② 「安保重要地、月内に第1弾指定5都道県58カ所、政府審議会了承」、JiJi、2022年12月16日、<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022121601171&g=pol> [2023-03-10]。

③ 「空港、原発など10都県161カ所追加、土地利用規制」、産経新聞、2023年6月30日、<https://www.sankei.com/article/20230630-QZC2VA4CMFMINHLEJR3317FEDA/> [2023-08-15]。

④ 「重要土地等調査法について」、内閣府、<https://www.cao.go.jp/tochi-chosa/shingi-kai/doc/shiryou1-3.pdf> [2023-03-10]。

（一）《重要土地等调查法》对中日安全关系的潜在影响

从目前实施情况来看,《重要土地等调查法》首先聚焦于加强自卫队、特别是国境离岛周边的土地规制,对中日关系的潜在影响主要体现在中日海权纠纷层面。该法的实施反映了日本政府通过加强内部制衡,处理上述纠纷的战略意图。

中日邦交正常化以来,在四个政治文件指引下,双边关系得到长足发展。但是,围绕钓鱼岛问题以及中日东海专属经济区划界双方无法达成一致主张。对此,中方一直主张“搁置争议,共同开发”和通过双边谈判解决争端,但日方未显示出对谈判的诚意,反而致力于构建以日美同盟为轴心的外部制衡,通过国内立法增强内部制衡,展示己方在中日海权纠纷中的实力。《重要土地等调查法》赋予日本中央政府在“与安保相关地域”实施更强的控制权力,这将有利于日本通过征地和国有化政策获得大量“与安保相关地域”土地,加快海上保安厅和海上自卫队能力建设,增强“平时”反制中国《海警法》的海上警备能力乃至军事威慑实力。

特别是有舆论表示担忧,该法的出台可能为日本实现其国家战略、强化西南诸岛管控甚至将该地区打造成军事要塞提供了法源。日本国际志愿者中心(JVC)代表理事谷山博史在《琉球新报》撰文,明确指出:“《重要土地等调查法》是欲将冲绳全岛军事要塞化并进行战争准备的立法。”^①《冲绳时报》也曾评论道,《重要土地等调查法》本身对“与安保相关地域”的概念界定模糊不清,给予中央政府很大的自由裁量权。冲绳县内自卫队驻屯地 and 美军基地合计有80余处,分别集中在冲绳本岛中北部、那霸市、与那国岛、宫古岛、石垣岛。理论上,上述地区都存在被纳入“注视区域”与“特别注视区域”的可能性,这意味着冲绳大部分地区都将受到政府的加强管制。^②2022年末,日本修改“安保三文件”,其中将中国定位为“前所未有的最大战略挑战”,意欲实现防卫费倍增计划,

^① 谷山博史「沖繩基地強化と連動、個人情報集め、規制準備〈住民監視の危険～土地規制法の問題〉下」、琉球新報、2021年10月1日、<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-1401016.html> [2023-03-10]。

^② 「社説[土地規制法施行]恣意的な運用許さない」、沖繩タイムス、2022年9月22日、2018年1月26日、<https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/1028257> [2023-03-10]。

加强西南诸岛防卫，特别是在该地布局拥有“对敌基地攻击能力”的“冲绳防卫集团”。结合上述日本政府采取的一系列以西南诸岛为核心的挑衅性防卫动向，我们不能忽视冲绳媒体担忧的现实可能性。在中日钓鱼岛问题升级、台海问题演化成“有事”之际，日本政府完全有可能利用《重要土地等调查法》所赋予的自由裁量权，将以冲绳为核心的西南诸岛地区打造成置于政府严密管控下的军事基地，在内部制衡基础上更进一步实现遏制中国的防卫战略目标。

（二）《重要土地等调查法》对中日经济合作的潜在影响

从长远来看，不能忽略《重要土地等调查法》的实施作为限制外资购买土地的法源作用。该法的实施有可能成为中日之间“冰上丝绸之路”合作的障碍。

日本北海道地区向来是中国资本投资的热门区域。特别是近年，在全球变暖影响下，北冰洋海冰面积急剧收缩，北极航道通航能力显著提升，引发各方关注。2018年1月，中国政府发布首份《中国的北极政策》白皮书，其中指出：“中国愿依托北极航道的开发利用，与各方共建‘冰上丝绸之路’。”^①作为亚洲经过北极航道至欧洲距离最近的地区，日本北海道在地缘政治上对“冰上丝绸之路”的互联互通至关重要，吸引中国企业加大了对该地的投资，此举为当地经济发展注入了活力。尽管如此，受日本右翼势力煽动，当地居民当中强烈的民族主义情绪滋长，北海道地区成为抵制所谓中资“爆买”最严重的地区。以钏路港为例，2022年9月8日钏路日中友好协会纪念日中邦交正常化50周年演讲会上，日中友好会馆中国常任理事黄星原即表达了中日合作发展钏路的愿景，指出“钏路在地理上可以成为北美航线、北冰洋航线上欧美与东北亚海上物流的中转站。‘南之新加坡、北之钏路’，希望探讨发展钏路成为‘新兴国际城市’的可能性”^②。但早在2010年，钏路市议会即向日本国会提交过《要求对外国资本的土地买卖进行立法规制的意见书》，其中指出，外国资本无限制地购置土地，在当地大量修建滑冰场、高尔夫球场、温泉酒店，将有碍日本

^① 《中国的北极政策》，《人民日报》2018年1月27日，第11版。

^② 「釧路で日中国交正常化50周年記念講演会が開催」、人民日报海外版、2022年9月26日，<https://peoplemonthly.jp/n10633.html> [2023-03-10]。

国民安全和领土安全，需要立法对其进行规制。^①《重要土地等调查法》实施之际，《读卖新闻》发表评论员文章指出，长期以来，钏路地区致力于“地方创生”，忽视国家安全。中国资本在北海道大量购买自卫队周边土地和山林水源地，可能构成国家安全威胁。在《重要土地等调查法》实施过程中，日本政府应重新审视自身所确立的“平衡原则”，根据时效性和问题点，不断调整该法的实施尺度。^②可以想见，在日本右翼煽动北海道民族主义情绪愈演愈烈的情况下，日本政府有可能违背自身承诺的“平衡原则”，利用《重要土地等调查法》在钏路甚至北海道地区的港口等重要基础设施周边设置“特别注视区域”，着重审查中国资本在当地购买土地的情况，阻碍交易顺利进行，在一定程度上将阻碍我国“冰上丝绸之路”的发展。

四、结语

从《重要土地等调查法》的立法内容来看，该法延续了安倍第二次内阁修改安保法、建立“新安保法制”框架时确立的立法策略，即在立法内容上保持模糊性，制度上赋予行政权广大的执法空间。尽管从目前实施状况来看，“土地等利用状况审议会”回应了社会的批判和质疑，约束了自身的执法空间，将“注视区域”和“特别注视区域”的划定与行政管制的方式限制在社会可以接受的范围内，同时也没有采取对他国实施特别限制的措施。但从制度上来看，不应忽视该法赋予行政权广大执法空间的潜在危险性，受日本民族主义情绪高涨和政治右倾化的影响，将来可能会对中日关系产生消极影响。在百年未有之大变局下，日本应当正确认识中日关系平稳向好在构筑以和平与发展为主轴的国际秩序中的积极作用，与中国一道共筑契合新时代要求的建设性稳定的中日关系。

（责任编辑：张倩）

① 「外国資本等による土地売買等に関する法整備を求める意見書」、钏路市議会、2010年9月21日、https://www.city.kushiro.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_001/002/964/000029930.pdf [2023-03-10]。

② 「日本にも忍び寄る『港を買いあさる外資』の影」、読売新聞、2021年4月6日、<https://www.yomiuri.co.jp/column/henshu/20210402-OYT8T50032/> [2023-03-10]。

Japan's "Land Security" Legislation and its Potential Impact on Sino-Japan Relations

ZOU Haodan / 85

Abstract: In 2021, the Japanese Congress passed "the Law on Important Land Survey", establishing the basic legal framework of "land security". The law authorized the government to delimit "gray zone" in "security-related areas" to strengthen administrative control. The long-standing reason for the legislation is to solve the security concerns caused by the problem of "unknown landowner" in Japan. The short-term reason for the legislation lies in the deliberate agitation of nationalism by Japanese right-wing politicians; the direct reason for the legislation is to strengthen the ability of information security, marine security and economic security by strengthening the administrative control of land in "normal period". Implementing that law reflects the Japanese government's strategic intention to strengthen internal balances to deal with the maritime power contradiction between China and Japan; in the long run, it is not conducive to China-Japan economic cooperation, including the cooperative construction of the "Polar Silk Road".

Keywords: "the Law on Important Land Survey"; land security; land administration; national security strategy; Sino-Japan relations

Analyses of New Changes in Japan's Social Stability

WU Xian and MENG Mingming / 99

Abstract: Japanese society is faced with a number of profound social problems at the current stage, such as the population structure imbalance caused by the rapid reduction of children and aging; increasingly class-declining and impoverishing of the middle class, the high unemployment, suicide, and crime rates due to the widening of the wealth gap, causing "the moral disorder". Coupled with the superposition of various negative factors, such as the frequent natural disasters and safety accidents, the continued spread of Fukushima nuclear pollution and the impact of COVID-19, the governance capacity of the Japanese government has been gradually weakened, consuming the resource endowment and social stability foundation accumulated during the "peaceful period of society". The process of Japan's recession into a "risk society" has been intensified. The right-deviationist conservation of Japan's politics is driven by its spillover effect. The development direction is also full of uncertainty, which may impact China-Japan relations as well as make it become more complicated and volatile.

Keywords: Japanese society; stability; risk society; right-deviationist conservation; Sino-Japan relations