

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's
Neighboring Diplomacy
Volume 7, Issue 1 (2021)

中国周边外交研究

第十三辑

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国周边外交研究. 第十三辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京: 世界知识出版社, 2023.12

ISBN 978-7-5012-6700-2

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第227592号

| | |
|------|--|
| 书 名 | 中国周边外交研究·第十三辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisan Ji |
| 编 者 | 复旦大学中国与周边国家关系研究中心 |
| 责任编辑 | 蒋少荣 |
| 责任出版 | 赵 玥 |
| 责任校对 | 陈可望 |
| 出版发行 | 世界知识出版社 |
| 地址邮编 | 北京市东城区干面胡同51号(100010) |
| 网 址 | www.ishizhi.cn |
| 电 话 | 010-65233645(市场部) |
| 经 销 | 新华书店 |
| 印 刷 | 北京虎彩文化传播有限公司 |
| 开本印张 | 710毫米×1000毫米 1/16 19½印张 |
| 字 数 | 350千字 |
| 版次印次 | 2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-5012-6700-2 |
| 定 价 | 88.00元 |

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》第十三辑（2021年第一辑）

由复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”（复旦大学文科“双一流”建设项目）及复旦大学国际关系与公共事务学院政治学“高峰学科”经费资助出版。

特此致谢！

The publication of
Journal of China's Neighboring Diplomacy Volume 7, Issue 1 (2021)
was made possible through generous grants from
“Quality Improvement Program for Academic Journal” of Fudan
University (Fudan University “Double First-Class” Construction Project of
Liberal Arts) and
School of International Relations and Public Affairs of Fudan University
(Fudan University Gaofeng Project of Political Science).

《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 杨 健
副主编 包霞琴 祁怀高 薛 松

编委 (以姓氏笔画为序)

| | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|-----|-----------|
| 左希迎 | 中国人民大学 | 石源华 | 复旦大学 |
| 卢光盛 | 云南大学 | 归泳涛 | 北京大学 |
| 包霞琴 | 复旦大学 | 关培凤 | 武汉大学 |
| 祁怀高 | 复旦大学 | 李皖南 | 暨南大学 |
| 杨 健 | 复旦大学 | 杨鲁慧 | 山东大学 |
| 吴心伯 | 复旦大学 | 吴寄南 | 上海国际问题研究院 |
| [日本] 青山瑠妙 | 日本早稻田大学 (Waseda University) | | |
| 周方银 | 广东外语外贸大学 | 赵卫华 | 复旦大学 |
| 赵可金 | 清华大学 | 赵青海 | 中国国际问题研究院 |
| 赵明昊 | 复旦大学 | | |
| 钟飞腾 | 中国社会科学院亚太与全球战略研究院 | | |
| 费 晟 | 中山大学 | 夏立平 | 同济大学 |
| [马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken) | 马来西亚大学 (University of Malaya) | | |
| 郭 锐 | 吉林大学 | 薛 松 | 复旦大学 |
| 魏 玲 | 对外经济贸易大学 | | |

编辑部主任 温 尧
编辑 张泽宇 孙志强

编辑部联系方式

投稿邮箱: ccrnc@fudan.edu.cn

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 / 1

新冠疫情与周边外交

中国和东盟的抗疫合作研究报告
.....“中国-东盟学术共同体”成员机构学者 / 9

新冠疫情以来印度对华外交新态势..... 杨路 / 46

周边国情研究

新环境下俄罗斯北极政策的再转型展望：目标、路径与挑战
..... 徐博 陈立赢 / 65

蒙古国转型三十年：人民党的政治改革与探索..... 祁治业 黄佟拉嘎 / 83

阿富汗“帝国陷阱”效应析论..... 杜哲元 / 114

周边国家对华外交

2008年全球金融危机以来澳大利亚涉华认知中的变与不变
..... 孙西辉 刘雨桐 / 137

中国边海事务

中印边界西段对峙及其对双边关系的影响..... 关培凤 万佳 / 163

| | | |
|---------------------------|-----------|-----|
| 2020年中日钓鱼岛问题再起的特点与原因..... | 包霞琴 宋 奥 / | 181 |
| 南海外大陆架问题初析..... | 杨 力 / | 197 |
| 中国在南海共同开发中的动因和政策选项..... | 祁怀高 / | 217 |

周边国家数字经济研究

| | | |
|-------------------------|-------|-----|
| 印度尼西亚佐科政府的数字经济发展探析..... | 夏方波 / | 233 |
| 中亚国家数字经济发展及其与中国的合作..... | 王海燕 / | 257 |

会议综述

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| 周边视域下的中国与东南亚校庆报告会综述..... | / | 285 |
|--------------------------|---|-----|

附 录

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| 复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... | / | 291 |
| 《中国周边外交研究》征稿启事..... | / | 293 |
| 《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... | / | 295 |
| 审稿专家致谢..... | / | 300 |

Contents

Preface of Volume *QI Huaigao* / 1

Covid-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy

Research Report on ASEAN-China Cooperation in the Fight against Covid-19 / 9
 The New Trend of India's China Policy since the COVID-19 Pandemic
 *YANG Lu* / 46

Studies on Neighboring Countries

Re-Transformation of Russia's Arctic Policy in the New Environment:
 Goals, Paths and Challenges *XU Bo* and *CHEN Liying* / 65
 Mongolia's 30 Years Transition: The Political Reform and Evolution
 of Mongolian People's Party *QI Zhiye* and *HUANG Tonglaga* / 83
 On the Effect of "Empire Trap" in Afghanistan..... *DU Zheyuan* / 114

Neighboring Countries' Diplomacy towards China

Changes and Non-Changes in Australia's Perception Involving China
 since the Global Financial Crisis in 2008..... *SUN Xihui* and *LIU Yutong* / 137

China's Boundary and Ocean Affairs

The Confrontation in the Western Section of the Sino-Indian Border
 and Its Impact on Bilateral Relations *GUAN Peifeng* and *WAN Jia* / 163
 The Characteristics and Causes of the Recurrence of the Diaoyu Islands
 Issue in 2020..... *BAO Xiaqin* and *SONG Ao* / 181

| | |
|---|-------------------------|
| A Preliminary Analysis on the Issue of the Outer Continental Shelf in the South China Sea | <i>YANG Li</i> / 197 |
| Joint Development in the South China Sea: China's Incentives and Policy Choices..... | <i>QI Huaigao</i> / 217 |

Studies on Digital Economy in Neighboring Countries

| | |
|--|--------------------------|
| Study on the Development of Digital Economy under Jokowi's Government | <i>XIA Fangbo</i> / 233 |
| Digital Economy Development in Central Asian Countries and Their Cooperation with China..... | <i>WANG Haiyan</i> / 257 |

Review on Symposiums

| | |
|---|-------|
| Review on Academic Seminar Heralding the 116th Anniversary of Fudan University China and Southeast Asia in the Perspective of Neighborhood..... | / 285 |
|---|-------|

Appendix

| | |
|---|-------|
| Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC-Fudan) | / 291 |
| Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i> | / 293 |
| Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i> | / 295 |
| Acknowledgements..... | / 300 |

2020年中日钓鱼岛问题再起的特点与原因*

包霞琴 宋 奥

【内容提要】本轮钓鱼岛争端发轫于2020年5月，在新冠疫情深度影响全球秩序、中美战略博弈日趋复杂、日美两国政局变动的背景下展开，因日本主动炒作和美国暗中推动而不断升级。日本菅义伟政府并未跳出外交抗议、前沿对峙、强化能力与国际合作的传统应对框架。但是，日本对华强硬势力对菅义伟政府的“软弱”态度极为不满，要求其进一步采取解除自身能力限制、推动国内法律整备、引入域外军事力量、强化实际有效支配等更趋对抗的政策措施。本轮争端是日本整体国家安全战略变革和对华关系变动的缩影，其后续发展会对中日双边关系产生深远影响，值得高度重视。

【关键词】钓鱼岛问题；菅义伟政府；中日关系

【作者简介】包霞琴，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师；宋奥，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

在百年不遇的新冠疫情和中美战略博弈长期化、激烈化的双重影响下，中日关系出现了复杂化趋势。2020年，菅义伟内阁与拜登政府作为日美两国的新政权，上台伊始就互通电话，致力于通过高层密切沟通来强化日美关系。一是再次确认了强化日美同盟的共同目标，决定为“实现自由开放的印度太平洋”开展密切合作。二是高调提及钓鱼岛问题。日方寻求拜登政权更频繁、更明确的政治表态；美方投其所好，重申钓鱼岛适用《日美安保条约》第5条，

* 作者感谢《中国周边外交研究》集刊匿名审稿专家提出的建设性修改意见。文中疏漏之责由作者自负。

反对“任何单方面改变东海、南海现状的企图”，矛头直指中国。三是双方就“延伸威慑”（Extended Deterrence）、日美澳印“四边机制”、朝鲜核问题、美国重回国际组织等诸多议题进行了磋商。拜登政府对特朗普外交的重大调整深刻影响着菅义伟内阁的对华政策，2017年之后中日关系重回正轨和稳定发展的步伐被打断。

新冠疫情在全球蔓延后，日本开始在钓鱼岛问题上大肆炒作，渲染东海的紧张局势。在日美“2+2”会谈和日美首脑会谈后发表的联合声明中，双方都公开对台湾问题表示“严重关切”，并触及涉港、涉疆问题。这是日本自1972年中日邦交正常化之后首次在中国内政等核心问题上挑战中国，严重破坏了2017年后中日关系“从竞争走向协调”的发展方向。本文将探讨钓鱼岛问题再起的新特点及背后动因，并由此分析这一时期钓鱼岛问题对日本安全保障政策、中日双边关系的深刻影响。

一、钓鱼岛问题再起的背景与原因

2020年5月，中国海警编队在钓鱼岛海域例行巡航时，跟踪、监控一艘在我国领海范围内非法作业的日本渔船。嗣后，日方开始大肆渲染，有意制造紧张气氛，使中日双边关系再次因钓鱼岛问题重生摩擦，重起波澜。事情发生后，中国方面基本保持冷静克制，表现出以对话解决分歧的诚意。但日本却频出激进言行，如推动钓鱼岛“行政区划”更名、渲染《中华人民共和国海警法》（简称《海警法》）对区域海洋安全秩序的“威胁性”等。受此影响，该事件呈现逐步升级的态势。日本着力渲染该事件的背景大体有以下三点。

（一）中日两国的海上执法与海上军事力量的差距日益扩大

日本的海洋警备任务主要由作为警察机构的海上保安厅（简称“海保”）承担。2012年钓鱼岛“国有化”事件后，中国建立海警例行巡航机制，中日双方海上执法力量在钓鱼岛周边海域维持相互对峙的基本态势。起初，日本海上保安厅的巡逻船吨位及数量、配备武器级别等处于相对优势地位，能够以较为从容的姿态来维护其对钓鱼岛的“有效支配”和“实际控制”。然而，随着我国海警能力建设踏上高速轨道，双方实力出现决定性倒转，差距逐步拉大。日本在钓鱼岛周边海域的前沿对峙中越来越力不从心。日本《海上保安厅白皮书（2019）》指出，“中国公务船势力的增强，船只的大型化、武装化”，给海

上保安厅应对“领海侵入”带来了巨大挑战（见图1）。^①日本九州大学益尾知佐子副教授认为，随着《海警法》的颁布，为确立自身对钓鱼岛的“实际控制”，中国海警局在“日本领海”内的活动规模或将进一步扩大。日本海上保安厅的负担将日趋增加，可能会因频繁出动、资源分散而疲于应对。^②

日本各界认识到，在钓鱼岛问题上，时间并不在自己一方。如果不尽快做出改变，继续“放任”双方海洋能力不对称发展，日本对钓鱼岛的“有效支配”地位可能会被中国的“蚕食”战术（Salami Tactics）逐步改变。这不仅会导致以保持日方“施政权”为前提的《日美安保条约》第5条丧失适用性，还会使日本将中国“封锁”在“第一岛链”内的海洋安全战略趋于失败。日本大肆炒作钓鱼岛问题，不乏吸引国际眼球、引入域外势力，改变自身“独木难支”态势的考虑。

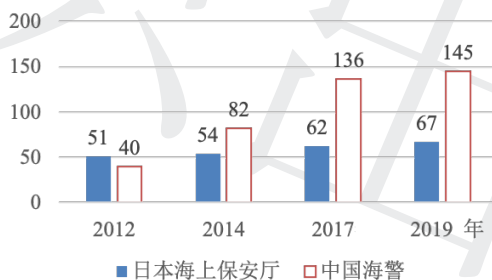


图1 中日排水量1000吨以上海上巡逻船数量对比

数据来源：《海上保安厅白皮书（2019）》。

（二）美国将日本置于“美中对抗”格局的“最前线国家”，日本开始“选边站队”

拜登政府上台后重视盟友关系。作为美国在亚太地区的最重要盟友，日本不仅受到美国方面“选边站队”的外部压力，也直接面临力量格局变动、区域秩序变迁所带来的“安全风险”。高畑昭男在为东京财团政策研究所撰写的报

^① 海上保安厅：《海上保安レポート（海上保安白書）2019》，2019年5月，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2019/html/hajimemi/hajimemi19.html>，访问日期：2021年6月1日。

^② 西村豪太：《尖閣めぐり対立が先鋭化 日中関係が菅政権の急所に：中国》，《週刊東洋経済》2021年新春合併特大号，第68—69页。

告中提道，日美同盟是“与中国进行战略竞争”的主轴。日本会受到中国在钓鱼岛问题、台湾问题上行动的直接影响，处在对华“最前沿国家”的第一线。^①庆应大学教授细谷雄一进一步称，如果中国认为“日本的国力正在衰退，美国的区域存在正在减弱”，便有可能推动改变“现状”，夺取对钓鱼岛的“有效支配”。^②在与中国存在内生性矛盾与利益冲突的情况下，日本须同美国加强合作，共同应对中国崛起给区域及世界秩序带来的“挑战”。由此，钓鱼岛问题便成为日美确定彼此战略意图的有力抓手，以及重构同盟合作关系的有效切入点。

本次钓鱼岛问题的爆发与升级，其背后存在着美国推波助澜、冀图借此将日本牢牢绑在自身战车之上的原因。2020年以来，美国相继发布《2020年度中国军力报告》等多份文件，以海军上将菲利普·戴维森（Philip S. Davidson）^③为代表的诸多美军高层也频频通过双边及多边渠道发声，公开探讨所谓中国武力进攻钓鱼岛的可能“剧本”，有意制造恐慌气氛。日本方面，在美国政权更迭之际炒作钓鱼岛问题，一方面有助于其确定拜登政府的同盟政策，凸显日本在美国对华竞争格局中的重要地位；另一方面也有助于展示日美紧密联合的战略姿态，对中国形成“威慑”，间接抵消日中海上执法及海上执法力量差距日益扩大所带来的不利影响。可以说，本次钓鱼岛问题，是日美两国在基于同盟关系的现实利益诉求下共同推动的结果。

（三）菅义伟内阁对自民党内“鹰派”势力的控制力相对削弱

自民党内对政府在钓鱼岛问题上对华态度“软弱”、缺乏“有效应对措施”的不满由来已久。在“安倍一强”时代，安倍晋三对党内保持较强控制力，对

① 高畑昭男：《バイデン外交が描く「中国vs国際社会」戦略と日本》，東京財団政策研究所，2021年3月17日，<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3715>，访问日期：2021年6月1日。

② 细谷雄一：《2021年 歴史の分岐点：深まる分断、米中対立と緊張する台湾海峡・尖閣諸島》，2021年2月24日，東京財団政策研究所，<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3690>，访问日期：2021年6月1日。

③ 2021年3月9日，戴维森在接受国会质询时表示：“北京寻求推动其在东海的领土野心，一直利用其空军、海军和海警对‘日本管辖的钓鱼岛’施压，测试日本和美国的决心，并加剧东北亚局势……（中国）同时采取军事和行政措施追求其‘缺乏国际立场’的东海主张，在广泛努力中稳步、渐进地改变区域现状，使之对自身有利。”参见 Testimony by Admiral Philip S. Davidson, USN, Commander U.S. Indo-Pacific Command, “U.S. Indo-Pacific Command Posture,” March 9, 2021, <https://www.andrewerickson.com/2021/03/testimony-by-admiral-philip-s-davidson-usn-commander-u-s-indo-pacific-command-u-s-indo-pacific-command-posture>。

华“鹰派”在钓鱼岛问题上言行上较为克制，少许杂音也无法对政策产生实质影响。然而，菅义伟内阁上台后，局面开始相对失控。一方面，由于政绩不显，政治支持率持续走低，^①菅义伟对党内的控制力显著下降，这为对华“鹰派”在钓鱼岛问题上的活跃表现创造了空间。另一方面，菅义伟内阁系接替辞任的安倍内阁的临时政权，2021年内，日本将进行一次新的大选。就钓鱼岛问题有意迎合选民心理发表强硬论调，展现“捍卫领土”的姿态，无疑有利于对华“鹰派”在即将到来的选举中博取更高关注度。东洋大学教授药师寺克行撰文指出，菅义伟内阁在压制党内“鹰派”对华强硬论上颇显失败，反而呈现迎合其声音并使之反映在政府政策上的错误趋势。这是致使钓鱼岛问题再度激化、党内对华攻讦日渐尖锐、中日关系趋于紧张的重要原因。^②日本共同社记者冈田充也认为，由于政权缺乏向心力，菅义伟内阁无法压制党内右翼势力在钓鱼岛问题上的挑衅性言行。其结果是，本趋稳定的钓鱼岛局势重新紧张，本已回暖的日中关系也因此再度恶化。^③

《海警法》于2021年2月实施后，短短3个月内，自民党外交部会、国防部等便就钓鱼岛问题召开十多次联合会议。^④自民党内对华“鹰派”不仅向政府表示不满、施加压力，还提交了诸如“强化钓鱼岛有效支配的政策提言”（2020年9月）、“为守护钓鱼岛而进行法律整備等有关措施的提言”（2021年3月）、“坚决捍卫包括钓鱼岛在内的我国领土、领海、领空的紧急提言”（2021年4月）等政策建议书。对华“鹰派”尖锐、激进、错误的言行举措，给菅义伟政府带来了巨大压力，也成为此次钓鱼岛问题不断升级的重要驱动力。

① 民调显示，菅义伟内阁支持率已从上台时的51.2%，一路下滑至3月的35.0%。参见《不支持理由「指導力ない」最多 菅内閣、半年で変化一世論調査分析》，時事通信社，2021年3月14日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021031300425&g=pol>，访问日期：2021年6月1日。

② 药师寺克行：《对中批判が噴出、自民党で何が起きているのか》，《東洋経済》，2021年3月4日，<https://toyokeizai.net/articles/-/414492>，访问日期：2021年6月1日。

③ 岡田充：《海警法で「尖閣奪われる」は曲解「ダブスタ」で中国をみる曇った目》，2021年2月15日，21世紀中国総研，http://www.21ccs.jp/ryougan_okada/ryougan_125.html，访问日期：2021年6月1日。

④ 截至5月10日，自民党内相继于2月5日、2月9日、2月12日、2月13日、2月16日、2月20日、2月24日、2月26日、3月10日、3月26日、4月6日、4月9日、4月28日召开会议，讨论钓鱼岛问题与《海警法》问题。资料来源于自民党外交部会会长、参议员佐藤正久官方网站：<https://ameblo.jp/satomasahisa/entrylist.html>，访问日期：2021年6月1日。

二、钓鱼岛问题再起的表现与特点

目前日本应对钓鱼岛问题的体制为：在“平时”状态下，由海上保安厅和国境离岛警备队等警察机构，在警察权限内进行现场应对；当出现海上保安厅无法应对的事态时，可根据《自卫队法》，经内阁决议下达“海上警备行动命令”或“治安出动命令”，但自卫队的行动与武器使用权限仍限定在警察权范围之内。当认定存在“武力攻击事态”，一般的警察力量无法维持治安，存在“特殊必要性”时，可由内阁决议发布“防卫出动命令”，由自卫队以最低、必要限度的军事力量进行应对。目前，海上保安厅仍是日本处理钓鱼岛问题最主要的机构，尚未有过就钓鱼岛问题出动自卫队的先例。但是，随着中日双方海上执法力量差距的扩大，以此次钓鱼岛争端为契机，日本国内对现有应对体制进行改革的呼声不绝于耳。目前把控舆论公域、具备政策影响力的，主要是主张在领土问题上积极有效应对、采取强硬措施、实际改变局势的“强硬派”。

日本“强硬派”认为，针对钓鱼岛的现有应对体制存在很大问题。面对“第二海军化”的中国海警，单凭外交抗议、前沿对峙等常规措施已不足以有效对抗，必须改变既有政策，采取内部制衡（强化自身能力）与外部制衡（加强国际合作）的双重策略。^① 目前日本的短板表现为海上保安厅能力不足，海上保安厅法定职能权限与实际需要之间存在差距，海上保安厅与海上自卫队（简称“海自”）、美国海岸警卫队及美国海军之间缺乏有效合作，等等。^② 以自民党国防部会、国土交通部会联合提交菅义伟政府的《为守护钓鱼岛而进行法律整備等有关措施的提言》为代表，“强硬派”主要提出了三方面因应措施。

首先，进行体系整備、能力建设、人员扩充与装备强化，推动海上保安厅、国境离岛警备队和自卫队的情报共享、联合训练，增强日本自身的应对能力。强硬派认为，强化自身能力是“保卫钓鱼岛”的基础和前提。能力建设不仅能够展现日本的战略意志，也能够为美国军事介入争取时间和空间。

海上保安厅方面，其2021年度预算达到历史新高，为2226亿日元。预算投入以钓鱼岛周边海域警备为核心，计划在2023年前新入列大型巡逻船4艘、

^① 織田邦男：《尖閣を守るためにいまやるべきこと》，月刊《正論》2021年3月号，<http://www.jfss.gr.jp/article/1434>，访问日期：2021年6月1日。

^② 自由民主党国防議員連盟：《尖閣諸島を守り抜くための法的整備等に関わる提言》，2021年3月26日，<https://ameblo.jp/satomasahisa/entry-12665525572.html>，访问日期：2021年6月1日。

直升机搭载型巡逻船3艘、巡逻船搭载用直升机5架，并拨付专款推动海洋监视体制强化、海洋情报搜集与基地建设。^① 自卫队方面，强硬论者在要求政府进一步提高防卫预算、扩编自卫队规模、推动装备现代化的同时，还提出在那霸机场增建第二跑道、解除宫古岛市下地岛机场自卫队使用禁令、在与那国岛建设军用港口、在八重山群岛建设大型船坞等措施，以强化西南诸岛方向的岛屿防卫能力。^② 此外，他们还主张强化海上保安厅与海上自卫队的联动体系，加强情报信息共享，提升联合训练频率，构建联合指挥框架，以免在紧急事态下出现混乱。^③ 从实践来看，自中国《海警法》颁布以来，日本海上自卫队与海上保安厅已相继在九州西部海域、若狭湾举行多次联合训练，训练针对对象为“侵入日本领海的他国公船或船只”，主要项目为“情报信息共享、联合追踪监视、紧急状态下对侵入船只的逼停”等，^④ 具有明显的钓鱼岛问题指向性。对于2020年冲绳县警新创设的钓鱼岛专门警队“国境离岛警备队”，强硬论者建议尽快推动其人员扩充，加快大型直升机配备，同时着力提升直升机的装甲、武器水平。

其次，进行法律整备，在推动海上保安厅职能明确化、重定武器使用基准的同时，为自卫队积极投入消除法律障碍。强硬论者认为，在《海警法》赋予中国海警船“武器使用”“强制拆除他国在中国管辖海域和岛礁上的非法建筑物、构筑物”等权限的情况下，若继续依据现有法律对海上保安厅、海上自卫队行动及武器使用权限加以限制，日本将处于“被动挨打”的不利局面。为此，应尽快推动《海上保安厅法》《自卫队法》的修改，甚至新颁《领域警备法》，在充分构想各种事态应对方案的基础上，为海保与海自的行动建构法律依据。

具体而言，强硬派希望从以下四个方向进行法律整备：其一，废除《海上保安厅法》第25条中有关海上保安厅不得“被组织为军队、接受军事训练或

① 海上保安厅：《令和3年度海上保安厅関係予算決定概要》，2020年12月，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/soubi-yosan/nyusatsu/koukoku/201502/shiyousyo/R3yosanketteigaiyou.pdf>，访问日期：2021年6月1日。

② 自由民主党国防議員連盟：《尖閣諸島を守り抜くための法的整備等に関わる提言》，2021年3月26日，<https://ameblo.jp/satomasahisa/entry-12665525572.html>，访问日期：2021年6月1日。

③ 太田文雄：《海自と海保の相互運用性確保を急げ》，2020年11月26日，国家基本問題研究所，<https://jinj.jp/feedback/archives/32969>，访问日期：2021年6月1日。

④ 参见《海上自衛隊と共同対処訓練を実施します》，海上保安厅，2021年3月3日，<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/r3/k210226/k210226.pdf>，访问日期：2021年6月1日；《不審船に対処、海保と海自が共同訓練 若狭湾》，2021年4月7日，朝日新聞，<https://www.asahi.com/articles/ASP4674G8P45PLZB004.html>，访问日期：2021年6月1日。

履行军队职能”的限制，在第2条就海保职能的规定中新增“领海保全任务”，放宽海保船武器使用基准。其二，在《自卫队法》中新增“领域警备行动”，划定“领域”并推动自卫队的事前展开、平时警备，以推动作为海上执法力量的警察与作为防卫力量的自卫队之间的无缝合作。其三，在《海上保安厅法》《自卫队法》中新增“领空侵犯应对措施”与“航空警备行动”。强硬派认为，日本目前应对领空侵犯局限于“领空”范围内的“他国飞机侵入”，对于小型无人机在公海攻击日本船舰、他国战机在公海发射导弹攻击日本等并非“侵略”的“灰色地带事态”，现有法律缺乏应对方案。应尽快弥补现有法律的空白，并推动海保、离岛警备队与自卫队的联合。其四，推动自卫队“防卫出动命令”的高效率，简化出动程序，推动事前部署，避免陷入防卫力量未能及时出动，中国方面“先行登岛”的被动局面。^①

最后，加强国际合作，引入域外势力，围绕钓鱼岛问题建构“对华包围网”。本轮钓鱼岛问题的一个突出特征是，在加强自身能力建设，争取美国安全承诺的基础上，日本还着力引入其他域外势力，联合对中国进行军事施压。目前来看，日本不仅频繁与美军、法军等在东海海域举行联合训练和联合演习，^②还争取到英国“伊丽莎白”号航母战斗群2021年内部署亚太、法国海军“牧月”号护卫舰访问佐世保基地并进入东海海域执行任务、澳大利亚将P-8A反潜巡逻机部署在嘉手纳基地并进入中国东海防空识别区活动、德国派遣军舰进入东海等。域外力量的广泛进入使得东海安全局势进一步复杂化，多边化。

除了自民党部会在政策建议中所提出的三方面内容之外，部分极端强硬分子，如以青山繁晴为代表的自民党议员、以石垣市市长中山义隆为代表的地方政治家、以东海大学教授山田吉彦为代表的学者、以产经新闻为代表的保守派媒体，还冀图推动日本政府采取更加“直接有效”的行动，展现日本对钓鱼岛的“实际控制”。他们提出的建议包括：以环境保护为由进行登岛调查；在钓鱼岛上维护或建设灯塔、气象观测站等基础设施；派遣公务人员常驻钓鱼岛；

^① 自由民主党国防議員連盟：《尖閣諸島を守り抜くための法的整備等に関わる提言》，2021年3月26日，<https://ameblo.jp/satomasahisa/entry-12665525572.html>，访问日期：2021年6月1日。

^② 例如，2020年12月15—17日，日本海上自卫队与美国、法国海军舰艇在冲之鸟周边海域举行对潜战特别训练；2021年2月19日，日本海上自卫队与美国、法国海军舰艇在九州西部海域举行洋上补给训练；2021年5月11—17日，日美法三国又于九州雾岛举行以岛屿防卫、夺岛演习、登岛作战为重点的联合军演。

派遣自卫队驻扎钓鱼岛；在钓鱼岛周边海域同美军进行联合军演；等等。^①然而，即便在强硬派内部，对此也疑虑颇多。对此类措施可能会导致紧张局势进一步升级、造成中日关系迅速恶化、招致国际舆论批评的担忧普遍存在。因此，在最终呈上的政策建议书中，上述意见未被列入。

但是，从政策建议书内容已足以看出，对华“鹰派”此次炒作钓鱼岛问题的目的在于进一步解禁日本的军事限制，提高日本的防卫能力，摆脱战后法律体系束缚，朝着“正常国家”的目标努力。正如日本国际情报局前局长孙崎亨所言，本轮钓鱼岛问题愈演愈烈无非是日本冀图“为进一步加强自卫队实力寻找理由”，“最终将使自身‘陷于不义’”。^②也正因为如此，日本国内对强硬派论调的质疑与批评之声此起彼伏。

三、菅义伟政府的应对措施及特点

对于“强硬派”所提出的系列应对措施，菅义伟政府及海上保安厅、外务省等行政官僚的态度相对较为慎重。在实践中，菅义伟政府实际采取的政策主要如下。

第一，着力通过外交渠道向中国表示抗议，但用语较为谨慎、暧昧。2021年2月3日，在第十二轮中日海洋事务高级别磋商中，外务省亚洲大洋洲局局长船越健裕就以钓鱼岛周边海域为代表的东海海洋安全保障问题向中方表示担忧，强烈要求中方在钓鱼岛问题上“自我克制”，以“与国际法一致的方式”运用《海警法》。2月8日、2月15日、3月29日，日本官房长官加藤胜信三次表示，已通过外交渠道，就中国在钓鱼岛周边海域的活动提出抗议。4月5日，在中日外长电话会谈中，日本外相茂木敏充就中国海警“侵入”钓鱼岛海域、《海警法》实施等问题向中方表示关切，强烈要求中国采取具体行动。

“强硬派”批评称，菅义伟政府不仅将重心放在对中国的“口头抗议”上，还极力避免对《海警法》“违反”国际法的明确表态，没有正确传达日本的外

^① 参见《自民党国防議連、尖閣諸島の有効支配の強化策提言書を加藤官房長官に提出》，2020年9月23日，<https://ameblo.jp/satomasahisa/entry-12627078543.html>，访问日期：2021年6月1日；山田吉彦：《尖閣防衛に時間の猶予ない》，《別冊正論36「尖閣絶体絶命」》，2021年3月；《尖閣に公務員常駐の勉強会、自民有志が20日に初会合 議連への改組も》，2021年4月8日，産経新聞，<https://www.sankei.com/politics/news/210408/plt2104080016-n1.html>，访问日期：2021年6月1日。

^② 江新风：《日本涉华问题再泛杂音》，《世界知识》2020年第15期，第32页。

交立场。菅义伟政府只是一再重复“感到遗憾、不能容忍”“严重抗议”的传统话语。

第二，国际上两面出击，一方面寻求美国对日本立场的支持与理解，争取其对东海局势的更明确表态；另一方面与对《海警法》同样存在关切的东南亚等国家形成联动，共同对中国施压。《海警法》正式实施以来，日本方面就钓鱼岛问题展开的外交行动包括：2021年2月3日，日英举行外交、防务阁僚会议（“2+2”会谈），双方对东海局势表示关切，宣称共同反对任何“单方面改变东海现状并加剧紧张局势的行为”。2月17日，统合幕僚长山崎幸二与美军参谋长联席会议主席马克·米利（Mark Milley）就《海警法》交换意见，探讨进一步加强美军东海区域存在与强化日美情报合作的可能性。3月12日，日美澳印“四边机制”首脑会议发表联合声明称，各方承诺将“联合应对东海和南海基于规则的海洋秩序所面临的挑战”。3月16日，在日美“2+2”会谈《联合新闻公报》中，美国再度承诺《日美安保条约》第5条适用于钓鱼岛，承认日本对钓鱼岛享有“施政权”。在3月23日的日本波兰首脑电话会谈、3月30日的日本印度尼西亚“2+2”会谈、4月7日的日本老挝首脑电话会谈中，菅义伟也传达了日本对东海局势及《海警法》的深切担忧。4月16日，双方在《日美首脑联合声明》中明确表示“反对任何试图破坏日本对钓鱼岛管理的单方面行动”，并承诺为此进一步深化防务合作，强化威慑和反应能力。由此，日本将本为日中双边问题的钓鱼岛问题铺陈、拓展到多边层面，构建了对中国领土主张不利的国际舆论与外交环境。

第三，在现有法律框架内，探讨以“危害射击”形式使用武力的可能性。“危害射击”意指海上保安厅可根据《海上保安厅法》第20条第1款、《警察官职务执行法》第7条，在面临“凶恶犯罪”时，基于“正当防卫”或“紧急避险”原则，在最小限度内使用武力。菅义伟政府认为，这可以赋予海上保安厅在钓鱼岛海域前沿对峙时使用武器的权限。但是，日本政府内部就此政策仍有颇多质疑：其一，能否援引本国国内法，将他国公船进入钓鱼岛周边海域、“侵犯日本领海”的行为判定为“凶恶犯罪”。考虑到《联合国海洋法公约》禁止对他国公船使用武力，此举可能会违反国际法和国际惯例。其二，即便赋予海保船在紧急情况下使用武力的权限，面对装备水平、舰船吨位显著占优的中国海警船，海上保安厅可能也不具备实际制止能力。其三，承认可对他国公船进行“危害射击”，或将使美国海军在南海的“航行自由行动”面临风险。中方

可能会以此为凭据，对在南海活动的美军军舰及公船进行“危害射击”。^①由此，对于是否正式确定“危害射击”在钓鱼岛问题上的可适用性，日本政府内部尚在慎重讨论。

第四，约束少数强硬派的激进言行。3月15日，官房长官加藤胜信就石垣市在钓鱼岛树立行政标识的要求表示：为维持钓鱼岛及周边海域的安定性，原则上除政府相关人员外，其他人员均不得登岛。^②通过限制登岛，菅义伟政府消除了部分强硬派所主张的“有效支配”措施的实践可能。

综合以上，恰如东京大学教授川岛真所评价的，菅义伟政府目前并未脱离日本传统的钓鱼岛政策轨道，即向中国表示外交关切、与美国及他国加强合作、强化海上保安厅能力。^③换言之，菅义伟政府进一步升级钓鱼岛问题的决心与意志相对有限，其总体上较为慎重，在实际政策上并没有太过明显而激进的突破之举。菅义伟政府优先寻求在现有法律框架内进行有效应对，而不愿在法律整備、自卫队介入、强化有效支配等方面轻易做出尝试的原因，主要有以下四点。

首先，海上保安厅为维护自身“权力范围”，不愿修改《海上保安厅法》，在自卫队插手海洋警备事务上“松开口子”。一方面，海上保安厅将《海上保安厅法》第25条的“非军事化”规定视为自身的“精神与骄傲”。在海上保安厅内部，“自卫队是进行战争的组织，警察则是维护和平的组织”的反军事思想根深蒂固。^④如果修改法律，使自卫队得以在“平时”状态下便参与到海上执法活动中，海上保安厅作为警察机构的独立性将受到损害。另一方面，如海上保安厅原警备救难监向田昌幸所言，修改法律可能会导致紧张局势进一步升级，使日本陷于率先出动军事力量的不利态势，导致日中陷入“力量与力量的

① 香田洋二：《中国海警法への日本の対応は国際法違反の恐れ～九段線より独善的》，2021年3月18日，日経ビジネス，<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00179/031600044/>，访问日期：2021年6月1日。

② 《加藤官房長官、尖閣に行政標識設置「政府関係者以外の上陸認めず」》，SankeiBiz，2021年3月15日，<https://www.sankeibiz.jp/macro/news/210315/mca2103152203029-n1.htm>，访问日期：2021年6月1日。

③ Kawashima Shin, “China’s Worrying New Coast Guard Law,” The Diplomat, March 17, 2021, accessed June 1, 2021, <https://thediplomat.com/2021/03/chinas-worrying-new-coast-guard-law/>.

④ 石破茂：《独立国家、国家主権など》，2021年4月2日，<http://ishiba-shigeru.cocolog-nifty.com/blog/2021/04/post-bbf9cd.html>，访问日期：2021年6月1日。

对决”的恶性循环之中。^①这反而无益于钓鱼岛问题的真正解决。由是，海保始终坚持“现有权限足以有效应对”，“不需要修改法律。”^②

其次，国土交通省长期由在安保政策上相对审慎、致力于中日关系平稳运行的公明党所把握。自第二任安倍内阁以来，国土交通省长官始终由联合执政党公明党派遣政治家出任，而公明党是在钓鱼岛问题上牵制自民党对华“鹰派”的重要平衡力量。公明党干事长石井启一曾于2021年1月21日表示：“日中关系是最重要的双边关系之一。对于包括钓鱼岛及其周边海域在内的东海问题，应该冷静而毅然决然地应对，推动中方的积极回应，建立双边良好关系。”^③公明党党代表山口那津男3月30日也提出：“中国是日本最大的贸易伙伴国，日中有着广泛交流历史。日本应避免可能导致紧张局势高涨的行为，积极对话以消除冲突。”^④作为海上保安厅的上级机构，公明党把控的国土交通省的态度倾向，无疑会对政府在钓鱼岛问题上的政策走势产生重要影响。

再次，在经贸合作、举办东京奥运会、应对新冠疫情、气候变化等议题上，日中之间存在广泛的合作空间。特别是在菅义伟政府将应对新冠疫情及疫情后经济恢复作为本届内阁最优先课题的背景下，同中国保持稳定关系就显得更为重要。因此，菅义伟政府不愿在钓鱼岛问题上表现得过于强硬，而更倾向于在传递日方立场的基础上尽力维持现状。日本前驻华大使宫本雄二认为，（就钓鱼岛问题）日本有必要向中国表明自身立场，但不能强加主张、采取伤害中国国民感情的举动。在“坚决捍卫主权”的同时，也应保持同中国的沟通，在不为日美安保体系带来负面影响的前提下加强经济合作。^⑤

最后，日本行政官僚长期遵循“保持现状”“依循惯例”“少事主义”的传统。而菅义伟内阁作为短期政权，不仅缺乏迅速实现法律修改的实际能力，也

① 《中国海警法 日本の対応は石破茂氏/向田昌幸氏/青山瑠妙氏》，日本経済新聞，2021年3月18日，<https://www.nikkei.com/article/DGXXKO70058280X10C21A3TCS000/>，访问日期：2021年6月1日。

② 鈴木洋元：《尖閣含む海上保安厅の現状と課題》，2021年3月10日，<https://ameblo.jp/satomasahisa/entry-12661529912.html>，访问日期：2021年6月1日。

③ 《石井幹事長の衆院代表質問（要旨）》，2021年1月21日，公明党，<https://www.komei.or.jp/komeinews/p141882/>，访问日期：2021年6月1日。

④ 《公明・山口代表「根拠なければ」ウイグル対中制裁に慎重姿勢》，産経新聞，2021年3月30日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/5439a1eea6231e5cb894de194d3e028d3ff405e9>，访问日期：2021年6月1日。

⑤ 齊藤勝久：《米中全面対決、台湾有事はあり得るか：宮本雄二・元中国大使が読み解く「海警法」問題》，2021年4月7日，<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00702/>，访问日期：2021年6月1日。

不具备推动各省厅就钓鱼岛政策问题展开根本性变革的意愿。特别是在《海上保安厅法》和《自卫队法》修改可能会根本触及日本战后体制的情况下，菅义伟内阁与各省厅的政治态度更为谨慎。在炒作领土问题、渲染危机感以争取国民支持的同时，将钓鱼岛问题控制在适度紧张但不至滑向危机边缘的可控范围内，避免承担中日关系恶化的实际代价，某种意义上最符合“慎重论”者的实际需求。

四、日本炒作钓鱼岛问题的战略意图

新冠疫情暴发后，中日关系本得益于双边抗疫合作而踏上改善发展的轨道，却又突然“势同水火”，在钓鱼岛问题、涉港问题、台湾问题、南海问题等一系列议题上产生严重分歧。若对本次钓鱼岛问题进行追根溯源就可以发现：钓鱼岛问题的再度激化，是日本在一系列安全议题上突然转变态度、对华进行“战略围堵”的核心诱发点。考虑到日本是率先采取单方面行动致使问题升级的一方，对其行动背后的战略意图进行梳理就显得尤为必要。整体来看，日本希望实现的目标主要有三。

（一）对中国的“海洋进出”活动形成有效牵制

2020年7月发布的新版《日本防卫白皮书》中，对所谓中国借新冠疫情之机推进“以力量求改变现状”的“单方面海洋进出”问题着墨颇多，日本将此视为对本国国家安全的根本性“威胁”之一。由于近年来中国海上军事力量迅猛发展，致力于“海洋立国”的日本在面对中方活动时已处于力不从心的被动地位。在力量不对称发展的背景下，日本已不具备同时对中方在东海、台海、南海等方向突破“第一岛链”封锁的系列活动予以全方位因应的客观能力。在此背景下，日本老调重弹钓鱼岛问题，不乏牵制中国精力、化分散为整合的考虑。借此，日本不仅得以化零为整，在此中心议题上整合资源同中国相对抗，以此迫使中方在采取行动时更趋谨慎，同时也得以抛出引发国际高度关注的核心焦点，从而同其他与中国存在海洋利益分歧的国家形成“战略联动”，建构对中国的海洋势力“包围圈”，以期对中国的海洋行动形成遏制。简言之，日本冀图在单一议题上以资源整合为基础进行强硬表态和行动，从而换取或迫使中方在包含钓鱼岛问题在内的诸多海洋安全议题上立场的主动妥协退让。

（二）拉拢美国更深层次介入区域安全议题，巩固以日美同盟为主轴的安保战略

日本一贯寻求美国就钓鱼岛问题予以更加直接、更加明确的表态，采取更加实质性行动，以对中国形成更为有效的威慑。现实事态演进证明，美方立场也确如日本期望步步推进。美国曾长期保持不介入中日领土问题的中立立场，却在2012年“国有化”问题中明确承认钓鱼岛防卫适用于《日美安保条约》第5条。2020年以来的本轮新争端后，美国又进一步将干涉行为上升为计划直接在钓鱼岛周边部署联合防卫力量。2020年7月29日，驻日美军司令官凯文·施耐德（Kevin Schneider）承诺美军将以“情报、监视和侦察能力的形式”，帮助日本监控钓鱼岛附近的中方船只。^①同时，美国还计划在2021财年在太平洋部署一支专门的多领域特遣部队（Multi-Domain Task Force）及相应的高精尖武器，并把钓鱼岛作为拟部署地之一。^②可以说，主动引发围绕钓鱼岛问题同中方的高强度对抗并造成双边紧张局势升级，已经成为日本借以提高美国对区域安全议题关注程度、强化日美安全合作力度，以及以强化防卫为由争取美方支持日本进一步发展军事能力的重要切入点。

（三）为日本防卫政策整体性修改谋篇布局

日本当下正着手对本国国家安全战略进行大幅修改，而其依据便是领土问题及邻国导弹技术发展等问题对日本国家安全利益构成“严重威胁”。通过渲染领土问题营造危机紧张情绪、消解民间反对压力、换取民众对本国安保战略重大转变的理解与支持，是第二任安倍政府上台以来屡试不爽的战略措施。政权交替后，在菅义伟内阁缺乏凝聚力与控制力、“强硬派”政治家站到台前引领政策讨论的情况下，这一趋势更为明显。朝野内外的部分政治家希望以钓鱼岛问题为跳板，以“中国安全威胁”为借口，推动本国安保战略朝着有利于自

^① Yuri Kageyama, “US Commander Affirms US Support for Japan on China Dispute,” The Washington Post, July 29, 2020, accessed January 1, 2021, https://www.washingtonpost.com/world/the-americas/us-commander-affirms-us-support-for-japan-on-china-dispute/2020/07/29/3026c666-d187-11ea-826b-cc394d824e35_story.html.

^② Ashley Roque, “US Army Examines Basing Multi-domain Task Force Troops on the Senkaku/Diaoyu Islands,” Janes, January 13, 2020, accessed January 1, 2021, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/us-army-examines-basing-multi-domain-task-force-troops-on-the-senkakudiaoyu-islands>.

身军事能力建设的发展方向。按其逻辑，中方“日趋升级的挑衅”使得只能被动防御的海上保安厅与海上自卫队日渐疲于应对，这从法理和现实双重层面对日本的安全构成挑战。要真正彻底解决自身所面临的“安全威胁”，日本应发展包含“对敌基地攻击能力”在内的诸多主动性军事力量，在对方计划着手行动的阶段便形成有效威慑，以从根本上消除中方对日本领土的“覬覦”与“野心”。如果这一设想成真，无疑意味着日本将根本性突破“专守防卫”原则，建构起进攻性军事能力，向着“正常化”国家进一步发展。

综上，日本在钓鱼岛问题上的最新动态，是其整体国家安全战略变革和对华关系变动的缩影。日本所希望实现的战略目标已在很大程度上向前推进。目前来看，日本政治家在钓鱼岛问题上的活动正日益频繁，日益主动，日益激进；日本政府正试图以挑起争端与摩擦为由头，向着拥有常规军事能力的“正常化”国家目标进一步迈进；美国更深层次介入区域安全局势、干预中日领土问题的意愿也有所上升。对此，中方有必要做好充分预案，在保持战略定力、明确自身目标的基础上，予以适当而有效的应对。

The Characteristics and Causes of the Recurrence of the Diaoyu Islands Issue in 2020

BAO Xiaqin and SONG Ao

Abstract A new round of dispute over the Diaoyu Islands started in May 2020. In the context of the profound influence of COVID-19 on the global order, the increasingly complex strategic game between China and the United States, and the changing political situation in Japan and the United States, it has been continuously escalated due to Japan's active speculation and the United States' push in the dark. By far, the Suga Yoshihide Administration has not jumped out of the traditional response framework defined by diplomatic protest, frontier confrontation, capacity enhancement and international cooperation. However, Japan's hardliners against China are highly unsatisfied with the "weak" attitude of the government. They require the government to take more confrontational policy measures, such as lifting its own capacity restrictions, promoting domestic legal arrangement and preparation, introducing foreign military forces, as well as strengthening actual effective control. This round of the dispute is the epitome of the change of Japan's overall national security strategy and the change of its relations with China. Its subsequent development will have a far-reaching impact on the bilateral relations between China and Japan, which deserves great attention.

Keywords The Dispute over the Diaoyu Islands; Suga Yoshihide Government; Sino-Japan Relations

Authors Bao Xiaqin, professor of School of International Relations and Public Affairs, Fudan University; Song Ao, postgraduate student of School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.