



當代日本與東亞研究

第 7 卷第 1 號 2023 年 6 月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

橫跨東海的日中關係——發生緊張局勢的最前線

當代日本與東亞研究會 編印

目次

■ 摘要	I
■ 論文	
前言	1
關於東海的三次日中談判	3
尖閣諸島的緊張局勢加劇	6
形成武裝力量對峙之海	10
結論	17
■ 附記	i
■ 作者簡歷	ii

摘要

本文概述了 21 世紀初約 20 年間於東海區域的日中關係動向。1996 年，日中兩國都批准了《聯合國海洋法公約》，但由於中國對廣大海域的主張，無法立即劃定專屬經濟海域。為了穩定東海情勢，兩國於 1997 年至 2008 年間簽署了三份外交協議。然而，中國最終並未遵守所有協議。當日本方面發現難以透過談判與中國解決問題之際，中國海監船於 2008 年底首次入侵尖閣諸島領海，明確挑戰了日本的主權。2010 年及 2012 年發生的尖閣諸島事件急遽加深了兩國關係的緊張程度。由於中國繼續在東海區域進行「以武力單方面改變現狀」，日本逐漸開始尋求對中國採取硬性平衡策略。具體措施包括加強日美同盟、提升發動海上警備行動命令的速度、加強南西諸島的防衛力量、保持反擊能力等，中國在東海的行動讓日本的防衛政策發生了重大變化。此外，日本進一步利用海內外對中國強硬政策的反感，成功強化了與對中國加強警戒的國家之間的國際合作。然而，隨著區域安全情勢越來越緊張，最近人們也開始擔心鄰接東海的台灣情勢可能帶來的影響。

Abstract

This paper outlines the developments in Sino-Japanese relations over the East China Sea mainly in the first two decades of the twenty-first century. Both Japan and China ratified the UN Convention on the Law of the Sea in 1996, but could not delimit their Exclusive Economic Zones in a short period due to China's excessive claim. To stabilize the situation in the East China Sea, the two countries signed three diplomatic agreements between 1997 and 2008. However, China consequently failed to comply with all of them. When Tokyo found it difficult to settle issues through negotiations with Beijing, the Chinese coastguard vessels made their first incursion into the territorial water of the Senkaku Islands in December 2008, challenging Japanese sovereignty in a clear manner. The Senkaku incidents occurred in 2010 and 2012 escalated tensions in the bilateral relationship to an unprecedented level. China's continued "unilateral attempts to change the status quo by force" in the East China Sea led Japan to gradually seek hard balancing measures against China. They included strengthening the alliance with the United States, quickening the procedures for ordering defensive actions on the sea, bolstering defense deployment in its south-western islands, and obtaining counterattack capabilities against foreign missiles. Tokyo also took advantage of international backlash against China's aggressive measures to reinforce its cooperation with countries that were increasingly wary of Beijing. While the security tensions over the East China Sea remained to be high, there is growing concern today over China's possible military incursion into Taiwan and its impact on the Japan-China relations.

橫跨東海的日中關係——發生緊張局勢的最前線

益尾知佐子

(九州大學比較社會文化研究院教授)

魏逸瑩譯

一、前言

「第一島鏈」將九州與琉球群島、台灣、菲律賓群島和印尼連接起來。今日，中國認為這條島鏈內側的幾乎所有海域，即東海、台灣海峽和南海，都是中國的海域，並稱之為中國的「管轄海域」或「海洋國土」。它的面積為 300 萬平方公里，其中 51% 是與其他國家有爭議的海域（幾乎相當於外蒙的面積）。崛起而產生自信的中國試圖將其勢力擴展到這些海域，使這些海域成為亞洲地區國際秩序變化的最前線。雖說長期以來日中關係被稱為「一衣帶水」，但日本透過東海最能直接感受到中國的大國崛起及其壓力。

尤其是在東海有日中雙方都聲稱擁有領土權的無人島，這成為兩國之間的民族主義爭議，使問題變得複雜。自 2012 年以來，對中國人而言，島嶼問題成為了醜陋的日本象徵，因為日本對歷史缺乏悔意。相對於此，日本人則看作是一個醜陋的中國象徵，因為中國任意操縱歷史並試圖利用它來實現自己的野心。然而，隨著對立的長期化，民族主義問題演變成為現實的安全保障問題。特別是，中國單方面改變現狀，並強迫日本接受此一「新常態」，這讓日本方面深感困擾。

從這個角度出發，本文將概述 21 世紀前 20 年日中兩國之間的東海問題是如何展開。不過，本文會先說明尖閣諸島（中國稱為「釣魚島及其附屬島嶼」、台灣稱為「釣魚台列嶼」）問題的背景，因為這在理解東海問題的來龍去脈上是不可欠缺的。

尖閣諸島位於東海南部，是以魚釣島（中國稱為「釣魚島」、台灣稱為「釣魚台」）為主島的群島。魚釣島距離與那國島約 150 公里，距離石垣島和台灣約 170 公里¹。這些島嶼自古以來被當作為亞洲大陸與沖繩、日本列島之間的航海標誌。奉命從泉州出使琉球王國的明朝冊封使陳侃所著的《使琉球錄》（1534 年）中，記

¹ 〈尖閣諸島〉，內閣官房領土・主權対策企画調整室，<<https://www.cas.go.jp/jp/ryodo/senkaku/senkaku.html>>，2022 年 9 月 3 日瀏覽。以下瀏覽日期皆相同。

載了一艘不清楚航路的冊封船在琉球王國導航員的引導下通過尖閣諸島²。然而，當時的人們並沒有考慮特地去佔領在遠海的孤島。

當源自歐洲的現代主權國家體系進入東亞後，這種情況產生了變化。領先鄰國實現明治維新的日本，意識到了領土在新的國際秩序當中的意義，開始將領土擴展到蝦夷地及琉球。許多企業家也將注意力轉向了離島，其中包括著手開拓尖閣諸島的古賀辰四郎。在沖繩縣的請求下，明治政府通過內閣會議決定佔領尖閣諸島的是 1895 年 1 月，稍早於日清戰爭（中文稱為「甲午戰爭」）結束的時間。隔年，從日本政府免費租借到魚釣島、北小島、南小島和久場島（中文稱為「黃尾嶼」）等 4 座島嶼的古賀進行了經濟利用，包括在魚釣島建設柴魚片工廠。1932 年，日本政府把這 4 座島嶼的所有權轉讓給其子古賀善次。

尖閣諸島的人口曾一度超過 200 人，但隨著戰爭局勢的惡化，成為了無人島。戰後，作為沖繩的一部分由美軍管轄，久場島和國有地的大正島（中文稱為「赤尾嶼」）被作為射擊及轟炸訓練場地。1972 年 5 月，沖繩被歸還給日本。然而，在歸還前夕的 1960 年代末期，聯合國亞洲暨遠東經濟委員會（ECAFE）對該地區的石油資源進行了調查，並報告蘊藏大量石油（後來得知是誇大其詞）。此後不久，1971 年 6 月中華民國（以下簡稱「台灣」）及同年 12 月中華人民共和國（以下簡稱「中國」）都宣示擁有島嶼的主權。

隔年 9 月，實現了中日邦交正常化。在談判過程中，中國國務院總理周恩來承認中國主張領土主權的契機是石油，並表示「這次不想談這個問題」³。恢復《日中和平友好條約》（日文名：日中平和友好条約）談判後的 1978 年 4 月，突然有一百多艘中國漁船出現在尖閣諸島附近，但中國方面向日本表示這是偶發事件，保證「中方不會利用這個事件，在中日之間製造問題」，該條約於 8 月締結⁴。在 10 月訪問日本期間，中國國務院副總理鄧小平在新聞記者會上表示，希望擱置尖閣問題。對於中國撤回在 1971 年突然提出的領土主張，日本政府沒有直接做出反應，也沒有提出任何異議。不過，中國在 1992 年突然頒布了《領海法》，規定「釣魚島」為其領土。

《聯合國海洋法公約》讓問題變得更加複雜。日中韓三個國家都在 1996 年批准了該公約。由於東海的東西寬度不到 400 海里，日中之間有必要透過外交談判來劃定專屬經濟區（EEZ）。當今，海岸相向的國家之間經常採取等距離原則。但

² 中華人民共和國國務院新聞辦公室在 2012 年 9 月發表的《釣魚島是中國的固有領土》白皮書（簡稱「釣魚島白皮書」）當中，以陳侃的《使琉球錄》當作「中國最先發現、命名和利用釣魚島」的證據之一。這是中國以不正確的形式將史書作為政治利用的其中一個案例。

³ 〈記錄編 第一部 日中国交正常化交渉 2 田中角栄首相・周恩来総理会談 第三回首脳会談（九月二七日）〉，石井明、朱建栄、添谷芳秀、林曉光編，《記録と考証 日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉》（岩波書店，2003 年），頁 68。

⁴ 田島高志，〈尖閣問題『中国側は話し合いを控えたいとし、日本側は聞きおくに留めた』：鄧小平・園田会談同席者の証言〉，《外交》第 18 号（2013 年 3 月），頁 74-80。當時擔任外務省中國課課長的田島高志個人留下了極為詳細的記錄。

中國主張琉球群島以西的沖繩海槽是其「大陸棚」外緣，到該海槽為止的所有海域都在中國管轄範圍。（事實上，也有些人認為，琉球群島以東的琉球海溝比沖繩海槽要深好幾倍，應該被視為地形上的分界。）而且《聯合國海洋法公約》當中未提及「人口規模」，但中國卻刻意提起並以此要求獲得大部分的東海海域，因此日中之間透過談判劃界的希望渺茫⁵。

此外，尖閣諸島就在中國所說的這個「大陸棚」上。如果尖閣諸島是日本領土，中國將不得不與日本分享「大陸棚」。自 1996 年以來，中國在本國媒體上對「釣魚島」的主張確實越來越強烈。自 1970 年代末期以來，《人民日報》幾乎「擱置」了對「釣魚島」的主權主張，但在 1996 年解除了禁令，激起了中國人民的反日領土民族主義。對此，日方則是在同一年將東海日中中間線暫定為日本專屬經濟區的分界，並開始對屬於日本的部分進行管理。

二、關於東海的三次日中談判

日中兩國並非一開始就在東海問題上立場相對。早在 1996 年，雙方都認為這個問題應該透過外交途徑解決，並達成了共識。此後直至 2008 年，兩國政府就東海問題舉行了三次談判，並達成了協議。然而，中國並未因此而遵守這些規定。在這個過程當日中方累積了對中國的不滿及不信任。

（一）日中新漁業協定

日中兩國根據《聯合國海洋法公約》所簽署的第一份文件是 1997 年 9 月的日中新漁業協定。該協定在東海中部建立了「暫定措施水域」，在涵蓋尖閣諸島的北緯 27 度以南建立了一個「以南水域」，並為日中共同管理「暫定措施水域」的漁業資源提供了一個框架。日本國會於 1998 年 4 月批准了該協定，但中國擱置了該協定的國內批准程序，並向日方施壓，要求允許中國船隻能夠在更廣泛的海域作業⁶。

漁業需要大量資本投入以購買船隻和漁具。直至 1970 年代前期，東海一直是日本漁船獨佔，但後續中國漁船的數量急速增加，也湧進了日本沿岸⁷。除非新的協定生效，否則中國漁船將根據 1975 年的日中漁業協定，逼近日本領海邊緣水域放下漁網。在五島列島等地漁民的請願下，2000 年 2 月日本政府被迫於東海北部建立「中間水域」，擴大了中國船隻捕魚的水域⁸。新漁業協定終於在 6 月生效。另外，針對韓國，中國也在達成協議後，採取同樣的方式，獲取了更大的作業水域

⁵ 濱田武士・佐々木貴文，《漁業と国境》（みすず書房，2020 年），頁 273。

⁶ 《読売新聞》，1999 年 11 月 11 日。

⁷ 濱田武士・佐々木貴文，前掲書，頁 265-269。

⁸ 《朝日新聞》，1999 年 11 月 5 日。

(2001 年的中韓漁業協定)⁹。

即使在新漁業協定生效後，中國政府仍舊未對其承諾的漁業資源共同管理採取行動。中國政府在 2017 年開始進行國內漁業改革以前，對管理本國的漁業極不熱心。日中雙方每年召開的漁業委員會會議僅向對方通報其預計漁獲量而告終，並未採取有效措施。東海的資源狀況逐年惡化。由於日本漁船擔心與作業型態粗暴的中國漁船競爭，導致漁具受損，因此變得不太會靠近東海。此外，領海原本不在該協定的範圍內。可是在 2000 年代以後，中國漁船也開始在尖閣列島附近的領海出沒¹⁰。該協定以對中方單方面有利的形式持續運作，而日方則是實際上失去了東海的漁場¹¹。

(二) 海洋科考相互事先通報框架

第二個協議是關於海洋科考船活動的相互事先通報框架。大約從 1994 年開始，確認了隸屬於中國國家海洋局的海洋科考船(公務船)出現在整個東海海域進行調查的蹤影。雖說日中之間的專屬經濟區尚未劃定，但日本和中國一樣，有權在自己的領海基線 200 海里內建立專屬經濟區。假設中國的調查與經濟活動有關，在距離日本領土 200 海里內的活動恐怕會侵犯日本的主權權利。

這些海洋科考船將其活動範圍擴大到尖閣諸島周邊，從 1996 年到 1998 年連續三年入侵日本領海¹²。日方對中國的單方面行動深感疑慮，並且對中方提出質疑的層級從行政層級提高到外長層級、總理層級。中方最後同意在 2000 年 8 月的外長會議上進行協商，隔年 2 月，日中兩國同意在東海進行海洋科考時，至少需要在預定開始日期兩個月前將調查內容等事先通報給對方國家的框架¹³。自此之後，中國的海洋科考船不再入侵尖閣諸島的領海。

中國未經日本同意的海洋科考活動也有所減少，2005 年沒有任何案件發生。但另一方面，從 2003 年左右開始，中國將其調查範圍從東海擴大到了日本的專屬經濟區(沖之鳥島周邊海域等)。而從 2006 年開始，未經日方同意的調查活動在東海故態復萌，使得制度逐漸形式化。日本這次也未能阻止中國單方面的行動。

(三) 關於共同開發油氣田協議

⁹ 益尾知佐子，〈海からみる中韓・中朝関係：黄海の中国漁業問題を中心に〉，中居良文編著，《中国の対韓半島政策》(御茶の水書房，2013 年)，頁 43-46。

¹⁰ Chisako T. Masuo, “Governing a Troubled Relationship: Can the Field of Fisheries Breed Sino-Japanese Cooperation?”, *Japanese Journal of Political Science*, 14 (1), pp. 64-67.

¹¹ 濱田武士・佐々木貴文，前掲書，頁 275-279。

¹² 平松茂雄，《中国の戦略的海洋進出》(勁草書房，2002 年)，頁 95-97。第 11 管区海上保安本部，《南西海域の海上保安四〇年の歩み》(2012 年)。

¹³ 〈海洋調査活動の相互事前通報の枠組みの実施のための口上書の交換について〉，外務省，平成 13 年 2 月 13 日，〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/13/pdfs/rls_0213d.pdf〉。

第三份文件是 2008 年 6 月雙方同時宣布發表的《日中關於東海共同開發的諒解》(日文名:日中間の東シナ海における共同開発についての了解)。根據海洋調查,中國在東海著手開發油氣田,2004 年 5 月開始在橫跨日中中間線的中方一側「春曉」油氣田建設開採設施(後來日方將該油氣田命名為「白樺」)。日方視為問題的是,如果中國開採將會導致「吸管效應」,日方的石油天然氣也會被抽走。然而,中方也在此時批評日本首相小泉純一郎每年參拜靖國神社,並中斷日中領袖互訪。在行政層面,「日中雙方就東海問題有關協議」(日中油氣田協議)(日文名:東シナ海等に関する日中協議(日中ガス田協議))於同年 10 月開始,但油氣田問題成為民族主義的爭議,使得協議難有進展。

不過,2006 年 9 月上任日本首相的安倍晉三在 12 天後對中國進行了突然訪問,與中方就建立「基於共同戰略利益的互惠關係」達成共識。在當時的日中發表聯合新聞公報上,兩國宣布為使「東海成為和平、合作、友好之海」,將努力堅持「共同開發」大方向¹⁴。

日中兩國恢復了領袖互訪。自 2007 年 4 月溫家寶總理訪日及同年 12 月福田康夫首相訪中之後,也推動了日中有關東海問題的談判。作為日中關係改善的最終成果,中國國家主席胡錦濤主席訪日後的隔月,2008 年 6 月,兩國共同在記者會上發表了「關於日中在東海的合作」(日文名:東シナ海における日中間の協力について)。該協議承諾共同開發東海北部的資源,日本企業參與中國在東海中部白樺/春曉油氣田的開發,在下一個階段努力進行必要的換文等,盡早締結¹⁵。

但發表後不久,中國輿論強烈反對這種「共同開發」。隔天,外交部副部長武大偉召開新聞記者會,表示「日本企業按照中國法律」,參加春曉油氣田的「合作開發」,而日方承認春曉油氣田的主權權利屬於中國的此一說明並未出現在協議文件中。當時,武大偉還提到「早在 30 年前,中國領導人在解決海洋權益問題上,就提出『擱置爭議、共同開發』構想」(底線為筆者強調),暗示了合作開發是鄧小平的意思¹⁶。後續在 6 月 24 日,外交部長楊潔篪舉行了記者會,重申「合作開發」與「共同開發」是性質完全不同的兩回事,中方今後絕不會承認日本主張的「中間線」¹⁷。

也許中方原本就對中國輿論在合作開發案上的反應感到隱憂。在胡錦濤總書記前一個月訪問日本時,該文件基本上已經完成,但中方當時並未同意公開。

但對於透過與中國談判來解決問題,日本政府內部普遍感到絕望。這是因為目睹了發表後的隔天,中國外交部負責人否認了歷經多年才達成的「共同開發」的外

¹⁴ 〈安倍總理大臣 日中共同プレス発表〉,外務省,平成 18 年 10 月 8 日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abc/cn_kr_06/china_kpress.html>。

¹⁵ 〈東シナ海における日中間の協力について〉(日中共同プレス発表),外務省,2008 年 6 月 18 日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/higashi_shina/press.html>。

¹⁶ 《人民日報》,2008 年 6 月 20 日。

¹⁷ 《人民日報》,2008 年 6 月 25 日。

交承諾，加上中方的說明與事實有所出入的現實。此外，中國外交部也許擔心國內的批評，甚至不再與日方就這個問題進行談判。計劃締結的協議文件也完全陷入了僵局。

在此期間，12月8日，兩艘中國海監船入侵尖閣諸島領海，進行了首次「巡航」。這是針對日本的實質支配進行一個明顯的挑戰。到2008年底，對日本而言，中國轉變成為一個不僅無法信任，還要對其行為必須保持警戒的對象。

三、 尖閣諸島的緊張局勢加劇

（一）中國海監總隊的東海定期巡航

2008年的領海巡航改變了日中關係的方向，但那並非中國領導層的直接指示。五天後，首屆日中韓領袖峰會預定在福岡舉行，外交時機也不好。那為何要進行巡航呢？為了理解這一點，有必要回顧胡錦濤政權的海洋政策。

1996年第三次台灣海峽危機後，中國集中力量強化海軍，著手建造航空母艦及核潛艇。中國海軍艦艇先以發展到第一島鏈為目標，經常在東海航行。中國海軍多次在周邊海域進行訓練活動及違法行為，2004年11月，發生一艘潛艇潛入宮古島附近的日本領海的事件（違反了國際法）。然而，當日方將這些情況照會中方時，中國外交部往往沒有任何消息。胡錦濤政權似乎未能整合中國內部的相關部門。

政權的統籌能力問題明顯反映在海洋事務上。胡錦濤在2002年10月成為中國共產黨總書記，但作為溫和派的他未能在後續的兩年內接任中央軍事委員會（以下簡稱「中央軍委」）主席（由江澤民留任）。在這段期間，台灣在2004年3月舉行了總統大選，當時的現任總統陳水扁在競選連任時試圖將台獨作為一個議題。對此感到擔憂的中國軍方向胡錦濤施壓，要求他堅決捍衛國家主權和安全，作為落實承諾的形式終於在9月接任軍委主席¹⁸。但同時，日中關係因小泉首相參拜靖國神社的問題而陷入僵局，中國國內呼籲對日本採取更強硬態度的聲浪高漲。

國家海洋局及其下屬單位中國海監總隊就在此登場。國家海洋局最初是隸屬於國務院不受重視的廳局級組織。改革開放前，由海軍管理，與軍方有著密切的人際關係。2001年12月，在東海發生九州南西海域工作船事件，當時一艘可疑船隻（後來確認是北韓毒品走私船）在日本海上保安廳的尾隨下，越過了中間線，最後在中方的海域自爆。在此過程中，海上保安廳還實施了警告射擊及船體射擊¹⁹。雖然該行動按照國際法的程序並沒有問題，但中國國家海洋局認為這是「日本在戰後

¹⁸ 益尾知佐子、青山瑠妙、三船惠美、趙宏偉，《中國外交史》（東京大學出版會，2017年），頁185-186。

¹⁹ 〈九州南西海域における工作船事件の概要〉，海上保安庁，日期不詳，〈https://www.kaiho.mlit.go.jp/03kanku/kouhou/jcgm_yokohama/panhu2.pdf〉。該工作船目前在橫濱港展示中。

首次對外國船隻瘋狂地使用武力」，並「嚴重侵犯我國海洋權益」的事件，而上告領導層。這促使國家海洋局向領導層呼籲，有必要對他國「執行海上維權執法」²⁰。隨著小泉政權時期日中關係的惡化，2005 年春天中國國內爆發了大規模的反日示威，在反日民族主義沸騰的情況下，胡錦濤政權將焦點放在海上執法，以此表明對日本採取堅決態度。

2006 年 7 月，中國海監總隊開始在東海實施定期維權巡航執法。在 8 月召開的中央外事工作會議上，胡錦濤表示，中國外交的目標不僅包括維護發展利益，還包括維護國家主權、安全²¹。來自軍方和輿論的壓力轉變了多年來以促進經濟發展為主要任務的中國外交。11 月，總參謀部批准了海上行動協調配合機制草案，並建立了軍方海監巡航的後勤保障體制²²。隔年為止，該巡航制度已擴展到整個南海。此時起，中國領導人開始將捍衛國家主權和安全稱為「核心利益」，並主張絕不妥協。

當時，東南亞各國的海上執法能力是很脆弱的。2007 年，中國海監南海總隊開始在南海恐嚇和攻擊越南漁船等外國勢力²³。這種動向在 2009 年前變得極為明顯，東南亞對中國再次提高警戒。

2008 年 12 月，即將退休的副總隊長郁志榮指揮中國海監之中負責東海的東海總隊，派遣兩艘海監船入侵了尖閣諸島的領海，其意圖顯然就是要打破日本的實質支配²⁴。據副總隊長郁志榮的說法，此一行動得到了國家海洋局的授權。不過，由於中央領導層在 2006 年已經同意將巡航常態化，範圍包括領海，因此他們沒有特地向上級詢問，也未通知外交部²⁵。

郁志榮的說法與現實有出入。他強烈堅持進入海上保安廳持續保衛的尖閣諸島領海。然而，此時的中國在國內行政上尚未將尖閣諸島周邊海域設定為領海。因此，從制度上而言，尖閣諸島周邊的領海不可能被納入中國的定期巡航制度。然而，郁志榮等人以上述說法正當化自己的行動，因而避免了懲處。據說他原本所屬的海軍袒護著他。

為了應對中國明顯的挑戰，日本加強了海上保安廳的周邊警備。換言之，從 2008 年起，該島周圍就已處於一觸即發的狀態。其肇端是始於一位喝醉的中國船長。

²⁰ 益尾知佐子，《中国の行動原理》（中公新書，2019 年），頁 238-239。

²¹ 青山瑠妙，《中国のアジア外交》（東京大学出版会，2013 年），頁 53。

²² 益尾知佐子，〈中国海洋行政の発展：南シナ海問題へのインプリケーション〉，《アジア研究》63 卷 4 号（2017 年 10 月），頁 15。

²³ 同上。庄司智孝，《南シナ海問題の構図：中越紛争から多国間対立へ》（名古屋大学出版会，2022 年），頁 104-105。

²⁴ 郁志榮，〈郁志榮：首次釣魚島領海巡航的價值何在？〉，《察哈爾評論》，2019 年 12 月 9 日，〈<http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=15572>〉。

²⁵ 郁志榮訪談，上海，2019 年 5 月 26 日。

（二）2010 年的中國漁船與日本巡邏船衝突事件

2010 年，進入尖閣諸島周邊領海捕魚的中國漁船數量急速增加，日本海上保安廳發出的離開該海域的警告次數在這一年達到 430 次。其中一件是 9 月 7 日上午，正在尖閣諸島周邊巡邏的海上保安廳巡邏船「水城號」在久場島領海發現了正在作業中的中國漁船「閩晉漁 5179 號」。巡邏船「與那國號」命令漁船離開，但漁船未聽從。當巡邏船要求漁船停駛，漁船開始逃離，在這個過程中，撞上了「與那國號」和「水城號」兩艘船，導致「水城號」的船身出現一個大洞。2004 年 3 月曾發生過登陸尖閣諸島的中國活動人士因違反日本的《出入國管理法》而被強制遣返，但有鑑於漁船刻意衝撞日本巡邏船的行為之危險性，海上保安廳當時以妨礙公務罪逮捕了船長詹其雄。其他船員被允許在 13 日返國。

中國政府對船長被拘留反應激烈，五次傳喚日本駐中大使丹羽宇一郎表達抗議。然而，民主黨政權並未改變其依照法治國家的「法律程序」處理此案的態度。在詹其雄被捕後不久，日方同意了中國政府的要求，允許大使館官員會見船長，但船長後來否認了上述指控，導致拘留時間延長。同時，中國媒體報導了「日本巡邏船衝撞我國漁船」²⁶，使得人們對日本的批判急速升溫。

19 日，當船長的拘留時間再次延長時，中國政府對日本採取了一系列報復措施，包括暫停省部級以上官員交往，取消中國訪日團體觀光，並且讓中國政府的漁政船在尖閣諸島周邊海域巡航常態化。21 日，溫家寶總理在訪問紐約時，發表了強硬措詞，稱「如果日方一意孤行，中方將進一步採取行動，由此產生的一切嚴重後果，日方要承擔全部責任」。此外，中國還將鑽井器材搬進白樺油氣田，並停止日本對中依賴度極高的稀土通關手續。後者成為中國此後對許多國家實施的經濟制裁中的第一個案例。

日本政府受到最強烈的衝擊是 4 名日本商務人士在河北省石家莊市遭到拘留一事。他們是建設公司「藤田」職員，經中方同意，他們進入了軍事管理區，尋找處理舊日軍遺留化學武器的預定地。中方延長了其中一人的拘留時間，導致他與中國船長被拘留的天數相同。對於中國將小問題擴大到全方面，逮捕無關的一般人，並不斷地展開歇斯底里且的強硬措施，增強了日方對中國的困惑及不信任。

24 日，考量到今後的日中關係，那霸地方檢察廳宣布釋放船長並對其保留處分。同一天，船長搭乘中國政府的包機返回福建省，受到了英雄般的歡迎。中國外交部發表了一份緊急聲明，要求日方道歉和賠償。

此後，日中之間的領袖層級持續往來。然而，透過此事件，相互的民族主義不斷高漲，島嶼問題開始主導整體氛圍。在日本，意識到了深化與中國關係的經濟風險。在「中國加一」（China Plus One）策略的號召下，日本企業開始將集中在中國

²⁶ 其中一例可參考〈日本巡邏船衝撞我國漁船〉，新浪網，〈<http://news.sina.com.cn/z/zbxlcczzgyc/>〉。這看來是新浪網在 2010 年 9 月前後建立的專頁。

的對外投資分散到其他國家。

漁船事件讓日本再次認識到國家安保的脆弱性。日美同盟在前首相鳩山由紀夫政權期間有所動搖，但日本政府再次著手加強與美國的關係。2010 年秋天，日本成功促成了美國國務卿希拉蕊·柯林頓（Hillary Clinton）明白承諾尖閣諸島適用於《美日安保條約》第 5 條規定，也就是美日共同防衛日本施政下的領土。美軍在 2011 年 3 月東日本大地震發生後展開「朋友作戰」（Operation Tomodachi，日本稱為「トモダチ作戰」）救災行動，進一步增強了日本對美國的信任。面對中國的巨大不確定因素，日本跨黨派普遍呼籲重新評估日美同盟關係。

（三）2012 年尖閣諸島「國有化」及中國的反日示威活動

兩年後，又發生了一起尖閣諸島事件。導火線是東京都知事石原慎太郎。2012 年 4 月，石原在美國華盛頓的傳統基金會宣布，東京都將購買尖閣諸島的魚釣島、南小島和北小島，並建造船塢等設施以進行開發。保守派政治家石原對中國在尖閣諸島周邊的行為深表擔憂，並強烈批評民主黨政權及外務省的「軟弱態度」。此時，曾經是古賀家族私有地的四座島嶼（魚釣島、北小島、南小島及久場島）的所有權已經轉讓給身為友人的栗原家族，而石原正在與魚釣島、南小島、北小島的所有者栗原國起進行談判。石原的呼籲讓東京都獲得來自民間的 14 億日幣捐款²⁷。

當野田佳彥政權得知石原的尖閣諸島開發計劃後，他非常擔憂日中關係的不穩定化。野田認為由日本政府來購買尖閣諸島並持續默默地管理，好過於這些島嶼被開發後導致日中之間的緊張局勢升級，因此他開始與栗原國起談判。然而，此一計劃在盧溝橋事變紀念日的 7 月 7 日，即被《朝日新聞》以「國有化」為題獨家報導²⁸。在中國，所有土地都是國有的。因此，這個報導給中國人的印象是，日本政府即將把以往不在其管轄範圍內的土地納入實質支配。他們大多數人都不曉得日本長期以來實質支配尖閣諸島。

因此，「國有化」問題引發了中國的反日民族主義。鑑於上述經過，日本政府認為可以獲得中方的諒解，並透過外交管道進行談判。然而，在中國，同年秋天即將舉行全國代表大會之際，新領導層人事的政治鬥爭越來越激烈。據說為了避免不必要的紛爭，領導層的態度變得強硬，讓日方的訊息未能夠充分傳達。

8 月，中國媒體開始批評日本政府試圖透過「國有化」單方面破壞中日之間達成的「共識」。中方指的「共識」是其歸納出的「擱置爭議，以後解決」。在此時，以及 1972 年的中日邦交正常化與 1978 年《中日和平友好條約》締結之際，多數的中國人過去都接受的一般論，是兩國領導人達成了「先把問題擱在一邊，之後在和平談判島嶼的歸屬」的共識。

然而，沒有跡象顯示出，自 1895 年以來實質支配尖閣諸島，並且在 1951 年的

²⁷ 《朝日新聞》，2013 年 3 月 9 日朝刊。

²⁸ 《朝日新聞》，2012 年 7 月 7 日朝刊。

《舊金山條約》當中獲得同盟國承認包括尖閣諸島在內的沖繩縣主權的日本，認為有必要與 1971 年首次開始主張領有權的中國進行協商。事實上，作為此一「共識」見證人的中方官員張香山甚至未參與中日之間的外交談判。倘若追溯《人民日報》，中國領導人（鄧小平）在 1970 年代提出這段「主張」的文章首次刊載於 1996 年，但該報在 2004 年以後將鄧小平的這個主張當成兩國之間的「共識」。此外，鄧小平原本主張的第二句是「共同開發」，不過中國為了迴避這個說法，在 2012 年把「共同開發」改為「以後解決」。換言之，中方所說的「共識」是 2000 年代以後在中國國內刻意「製造」出來的說法²⁹。實際上，外交部副部長武大偉在 2008 年也表示，這是中方提出的「構想」。

然而，中國當局在海內外都宣傳表示，問題的責任在於破壞了「共識」的日方。2012 年 9 月 11 日，當日本政府以 20 億 5 千萬日幣的價格從栗原手中買下三座島嶼時，反日示威活動蔓延到中國各地 180 多個城市，其中一部分是由中國當局動員的³⁰。在北京，數以萬計的示威者在警察的引導下向日本大使館丟擲雞蛋、寶特瓶及石塊，而各地的日本企業的工廠及商店也遭到破壞和搶劫。「官方背後主導的示威」一直持續到九一八事變紀念日的 9 月 18 日，到了隔天 19 日才完全停止。日方的整體損失估計為數十億到一百億日幣規模³¹。

中國政府抓住這個機會，為支配尖閣諸島建立了一個立足點。首先在 9 月 10 日，宣布在「釣魚島」周邊的領海基線³²。9 月 25 日，中國第一艘航空母艦「遼寧號」開始服役，展示其軍事力量。2013 年 1 月，一艘中國海軍巡防艦用射控雷達連續照射了日本的巡邏直升機及護衛艦³³。自 2012 年以來，尖閣諸島周邊持續處於異常狀態，日本海上保安廳及中國海巡部門（2013 年海監和相關單位整合後改稱為「中國海警局」）的巡邏船互相對峙，海上自衛隊和中國海軍在遠處監視。日本對於中國「以武力單方面改變現狀」感到嚴重憂慮。

四、 形成武裝力量對峙之海

2012 年 11 月及 12 月，中國和日本的新領導人分別上任，即中國共產黨總書記習近平，以及捲土重來的自民黨首相安倍晉三。即使在政權輪替後，改善日中關

²⁹ 益尾知佐子，〈論中國政府關於「釣魚島」主張的發展過程：政府宣傳與民族主義的高漲〉，《當代日本與東亞研究》第 2 卷第 2 號（2018 年 2 月），頁 2-11，〈<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/numbers/20180201-01.html>〉。

³⁰ Jessica Chen Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations*, Oxford University, 2014, pp. 205-209.

³¹ 《日本經濟新聞》，2012 年 10 月 24 日。

³² 〈中國政府就釣魚島及其附屬島嶼領海基線發表聲明〉，中華人民共和國中央人民政府，2012 年 9 月 10 日，〈http://www.gov.cn/jrzq/2012-09/10/content_2221140.htm〉。

³³ 春原剛，《暗闘：尖閣国有化》（新潮社，2013 年），頁 248-255。

係也要花很長一段時間。隨著崛起的中國持續擴大在海洋領域的影響力，中國也成為日本安保的一個明顯威脅。

美國雖說是日本的同盟國，但美國避免干涉領土問題。考慮到這一點，中國試圖以加強本國的國內行政權力的形式實施對尖閣諸島的權力滲透。具體來說，中國投入並加強了海警而不是軍隊。對此，日方則試圖透過加強自衛能力及日美同盟，以及將有關中國的海洋問題國際化，來分散中國對日本造成的壓力。

（一）中國在東海的海洋強國建設

中國共產黨第 18 次全國代表大會提出將中國建設成海洋強國的目標。此時上台的習近平新政權從最初就對日本採取了強硬的態度。最明顯的例子就是 2013 年 11 月中國突然宣布在涵蓋尖閣諸島在內的東海上空劃設一塊巨大的防空識別區（ADIZ）。其中大部分與日本的防空識別區重疊，日本與美國合作試圖使其無效。

習近平的海洋強國建設呈現出幾點特徵。首先，他把海洋事務的政策決定權掌握在自己手中，他親自管理中國整體的言行。2012 年下半年，中央維護海洋權益工作領導小組（簡稱「中央海權辦」）成立，但其辦公室設在中央外事工作領導小組辦公室內。習近平作為外事工作領導小組組長，還負責了海洋事務。2018 年，外事小組升格為中央外事工作委員會（主席：習近平），將指揮命令系統擴大到中國各省，而中央海權辦則被撤銷。另一方面，習近平在 2014 年設置了中央國家安全委員會，並擔任主席。現在很可能是在這個有解放軍及武警等成員的委員會執行海洋事務的政策決定。

第二點是跨部門的政策整合。習近平在 2015 年將軍民融合提升為國家戰略。由於習近平本人曾長期在漁業發達的福建和浙江擔任地方官員，因此似乎很早就有利用漁業來加強中國海洋管理的想法。在他的領導下，實際上規劃了各種海洋相關的漁業、經濟、科技、通信、軍事、外交和基礎設施建設等部門的融合，並制定跨部門整合政策。

第三點是制定法律和國家長期計劃（規劃），促進海洋強國建設。為了操縱中國整個官僚制度，習近平致力於制定海洋問題的法律及規則等，並依據這些法規制定計劃。他嚴格要求下屬實現目標，這樣的方針在計劃到期後的五年或十年內幾乎得以實現，讓中國的海洋事務能力急速提高。

中國海上執法機構的組織改革充分反映了這些特徵。不過，改革並非一條直線，而是充滿嘗試及錯誤的過程。2013 年 3 月的國務院機構改革促成了中國海警局的設立。以往多頭馬車的中國海上執法機構中國海監總隊、中國漁政、公安部邊防海警、海關總署緝私警察被整合為國家海洋局下屬的中國海警局（在 7 月實現）。習近平政權（以下簡稱「習政權」）也更加重視海上執法，擴大海警船的規模和武器裝備。但同時，習政權強調國家海洋局需要「統一考慮各種因素」並阻止基於獨自

判斷的行動³⁴。

中國國內後續仍持續討論有關中國海警局的機構改革。主要的焦點似乎是，是否應將其置於隸屬於國務院的公安部之下，還是置於解放軍之下。最終，習近平將其納入解放軍，他自己本身可以更容易直接管理。

習政權從 2015 年起進行大規模軍事改革。此外，2017 年底，武警部隊不再接受國務院（公安部）的領導，改由中央軍委統一指揮。然後，在 2018 年 3 月，黨和國家的機構改革宣布將中國海警局轉隸武警部隊。換言之，海警局從國務院分離出來，改由中央軍委的指揮命令系統管轄。轉隸後，海軍出身者被任命為海警局的關鍵職位，藉此推動了與海軍的合作。此機構改革還決定撤銷國家海洋局，最大的部門與其他機構合併，重組為自然資源部，負責制定國土空間規劃，對中國的陸地國土及管轄海域進行整合設計。

在這個過程中，中國海警局的能力大幅提升。2012 年，隸屬中國海警局 1000 噸級以上的艦船有 40 艘，少於日本海上保安廳的 51 艘。然而，2014 年數量增加到 82 艘（日方 54 艘），到 2016 年增加到 126 艘（日方 62 艘），並且也進行建造 1 萬噸級的艦船。從 2015 年 12 月起，配備機關炮的船隻駛入尖閣諸島周邊領海，海警船開始配備武器³⁵。據說，最初中方的航海技術不太穩定，但幾乎每天與海上保安廳的船隻並行航行的過程中，已有大幅改善。

中國海警船進入尖閣諸島周邊鄰接區及入侵領海的數量表詳見圖 1。從 2014 年（平成 26 年）以來，數字相當穩定，可窺見他們是受上級的指示統一行動。自 2020 年起，海警船每年在鄰接區內的天數超過 300 天，而且幾乎是常駐狀態。入侵領海後停留的時間也在增加，2020 年 10 月記錄最長時間為 57 小時，2022 年 6 月為 64 小時³⁶。

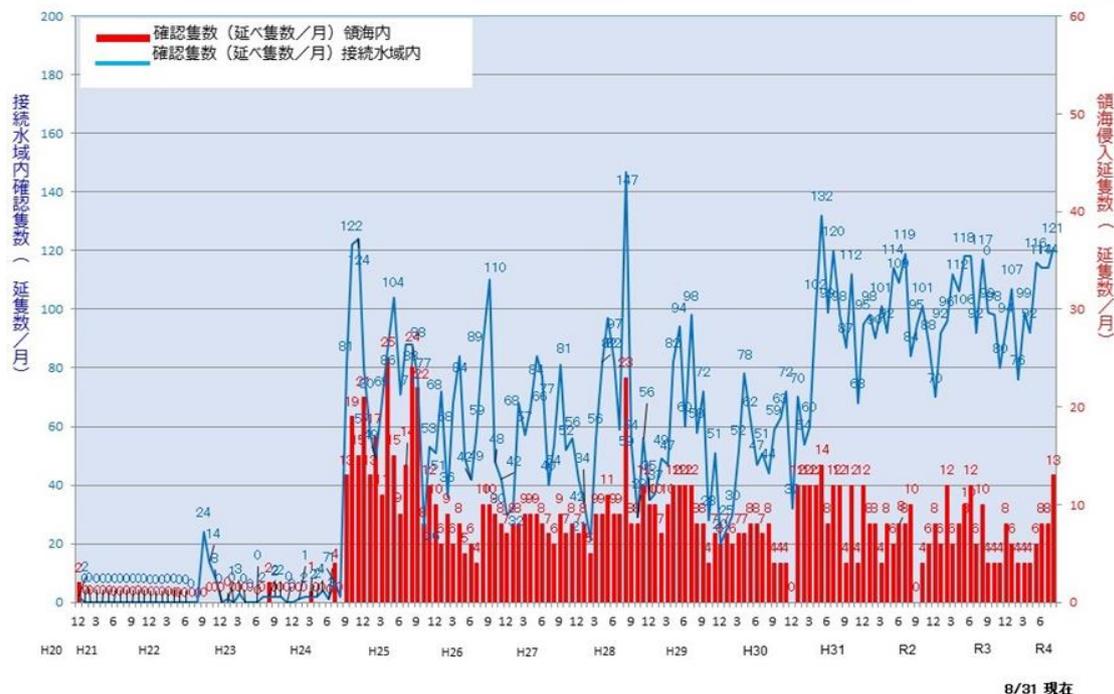
2020 年春天，海警船開始追蹤尾隨在尖閣諸島領海作業的日本漁船，現在所有的日本漁船都被纏上，提高了對領海的「管理」層級。這被認為是基於中國國內的國土空間規劃的措施。此外，自 2022 年 3 月以來，中國製造的無人機（包括攻擊型）一直在東海上空以及穿越西南群島在太平洋上空盤旋。目前仍然沒有針對無人機的國際規範，因此日本需要做出困難的決定。即使日方完全沒有採取任何行動來挑釁中國，中國在尖閣諸島周邊的行動也在逐漸擴大強化當中。

³⁴ 益尾知佐子，同前揭註 20，頁 254-257。

³⁵ 〈特集一 緊張続く現場の『今』 我が国周辺海域の重大事案〉，《海上保安レポート 2021》，〈https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2021/html/tokushu/toku21_01.html〉。

³⁶ 《日本經濟新聞》電子版，2022 年 6 月 23 日。

圖 1：中國海警船在尖閣諸島周邊海域的動向



出處：海上保安庁，2022 年 8 月 31 日，〈

<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>〉。

作者註：藍線為確認進入鄰接區的船隻數量，紅線為確認入侵領海的船隻數量。

如果將目光轉向習政權更為廣大的海洋政策，很明顯的是該政權正在努力獲得全球海洋監視能力，其主要目標是壓制第一島鏈內的海域。該政權根據《中華人民共和國海島保護法》於 2012 年起實行首次海島保護規劃，先在南海的七座島礁填海造地³⁷，並逐步成為軍事要塞。在那段期間，2012 年被中國奪走黃岩島（Scarborough Shoal，菲律賓稱為「Panatag Shoal」）實質支配權的菲律賓將一線希望寄託在國際法上，並就中國在南海劃定的「九段線」之有效性向常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration）提起仲裁。當 2016 年法院做出裁決判斷，中國的主張被完全否定時，習政權將裁決視為「廢紙」，並在整個過程中採取了拒絕以國際法解決問題的態度。

習政權還在 2016 年開始的「十三五」規劃中，推動了具有位置訊息、遙測及通信等功能的綜合衛星網路的建設³⁸，隔年有所相關的漁業也開始進行徹底改革³⁹。

³⁷ 益尾知佐子，〈長期計畫達成に邁進する中国の海洋管理：『海島保護法』後の国内行政を手がかりに〉，《東亜》598 号（2017 年 4 月号），頁 76-88。

³⁸ Chisako T. Masuo, “China’s ‘National Spatial Infrastructure’ and Global Governance: Chinese Way of Military–Civil Fusion (MCF) over the Ocean”, *Maritime Affairs*, 17:2 (27 Jan 2022), pp. 27-42.

³⁹ 益尾知佐子，〈中国の漁業改革と揺らぐ海洋レジーム〉，岩下明裕編著，《北東アジアの

2021年2月生效的《中華人民共和國海警法》規定了中國海警局使用武器的程序，並建立了由海警局統一管理中國漁船在近海及遠海行動的新制度⁴⁰。在此過程中，2016年8月發生了200~300艘中國漁船在15艘中國海警船的陪同下，出現在尖閣諸島周邊鄰接區的事件。中國正式的「海上民兵」人數不詳，但至少中國當局已經建立了具體的架構，可向漁民發出詳細命令，使其實際上扮演民兵的角色⁴¹。

習政權接著以2021年為目標制定了國土空間規劃（未公開），為了將管轄海域作為國土空間來治理，並且維持治安，正式開始建立國內行政制度⁴²。2022年6月，中央軍委施行了《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》（未公開，底線處為作者所強調），此綱要並非針對在中國領土外對抗外敵的戰爭，而是被認為為了在中國所主張的領土、管轄海域內「非戰爭」動員軍隊、海警等「軍隊」時，所訂定的規則⁴³。

配合擴大中國影響力的總體海洋政策的步調，中國也持續軍備擴張。2019年12月，第一艘國產航母「山東號」在海南省三亞軍港正式服役。一般認為，截至2022年，中國持有278枚來自美國根據《中程核飛彈條約》（INF）銷毀的中程飛彈，而這些飛彈的發射距離可涵蓋台灣及日本大部分地區⁴⁴。中國海軍在東海的存在明顯擴大，2016年6月，中國軍艦首次進入尖閣諸島鄰接區，而同一時間俄國軍艦也採取相同行動。此後，中國軍艦和潛艇也以每年大約一次的頻率反覆進入鄰接區，2022年7月，中方再次與俄國艦艇進入鄰接區。可以說早在烏克蘭危機之前，東海就浮現了美日與中俄對立的新冷戰架構。

在這種背景下，發生武力衝突的可能性成為台灣的新話題。當民進黨蔡英文政權2016年在台灣上任時，習政權急速增加對台灣的軍事威脅和壓力，包括派遣戰鬥機繞台等。當美國眾議院議長南西·裴洛西（Nancy Pelosi）於2022年8月2日訪台後，中國以這次訪問為藉口，從8月4日起包圍台灣舉行大規模軍事演習，試圖讓作為實際上的中台軍事分界線的台灣海峽中線失效，並將其軍隊逼近台灣的情況稱為「新常態」。此外，中國也對與裴洛西訪台無關的日本做出恐嚇行動，在演習的第一天，中國向波照間島以南的日本專屬經濟區（西太平洋）發射了5枚彈道飛彈，並在與那國島北北東方向約60公里處（日本專屬經濟區外、東海）發射

地政治：米日中露のパワーゲームを超えて》（北海道大学出版会，2021年），頁139-148。

⁴⁰ Chisako T. Masuo, “The Coast Guard Law: China’s Readiness for a Maritime Military-Civil Fusion Diplomacy”, *AJISS-Commentary*, No. 288, Japan Institute of International Affairs, April 30, 2021 [https://www.jiia.or.jp/en/ajiss_commentary/the-coast-guard-law-chinas-readiness-for-a-maritime-military-civil-fusion-strategy.html].

⁴¹ Chisako T. Masuo, “To Navigate the Senkaku Islands Dispute, Look to History”, *Geoeconomic Briefing*, Asia Pacific Initiative, 10 May 2022 [<https://apinitiative.org/en/2022/05/10/36902/>].

⁴² 益尾知佐子，〈『国家空間インフラ』で世界を監視 習近平の地球丸ごと大革命〉，《週刊東洋經濟》2021年7月24日（第7000号），頁50-52。

⁴³ 洪奇昌，〈洪奇昌：解讀「非戰爭軍事行動」及「內海」〉，《聯合早報》，2022年6月27日日，<<https://www.zaobao.com.sg/forum/views/story20220627-1286973>>。

⁴⁴ 《日本經濟新聞》電子版，2022年9月5日。

了 1 枚飛彈。據說這是習近平為了牽制干預台灣問題的日本而做出的決定⁴⁵。然而這反而使日本的輿論普遍正視日本海上運輸的「生命線」遭到中國切斷航道是現實問題，深化「台灣有事」就是「日本有事」的認識，認為日台應合作面對共同的威脅。

此外，隨著中國崛起，日方應警戒的區域遠遠超出東海的範圍。自 2014 年 9 月起，在距離中國大陸兩千多公里的小笠原群島出現數百艘盜採珊瑚的中國船隻⁴⁶，2016 年起，中國海洋科考船經常出現在沖之鳥島周邊專屬經濟區，執意進行調查。在日本海方面，2013 年中國海軍與俄國海軍首次舉行聯合演習，2016 年 1 月起確認出現中國軍機的蹤影。2017 年 7 月，一艘中國情報收集艦從津輕海峽入侵日本領海。相同地，中國也在西太平洋增加了海軍戰力及空軍戰力的軍事活動。

換言之，自 2012 年以來，在中國崛起的大趨勢下，東海已成為日中武裝力量對峙的最前線，日本也開始認真摸索抵擋中國壓力的手段。

（二）日本對中國的回應

日本政府從兩次尖閣諸島事件的經驗得到的經驗法則是，挑釁中國不是上策。日中的國內生產毛額（GDP）規模在 2010 年發生了逆轉。然而，如果容忍中國單方面改變現狀，基於各國主權平等的現代主權國家體系將無法維持。在日本，秩序被認為應取決於規則，而非權力的大小。為了遏制中國單方面在海域不斷擴張勢力，日本並用了國際的及國內的手段，但因為隨著中國海洋發展愈加顯著，日本逐漸傾向硬性平衡。

在 2012 年發生反日暴亂後，日中談判重點轉向管理兩國之間的不穩定，以避免在東海發生武力衝突的最壞情況。2014 年 11 月，國家安全保障局局長谷內正太郎和國務委員楊潔篪代表兩國進行協商，就改善日中關係達成了 4 點原則共識。其中第 3 點記載，「雙方認識到圍繞釣魚島等東海海域近年來出現的緊張局勢存在不同主張，同意通過對話磋商防止局勢惡化，建立危機管控機制，避免發生不測事態。」基於此共識，兩國推動了建立該機制的協商。

2018 年 5 月，日中兩國政府簽訂「海空聯絡機制」備忘錄，以防範中國解放軍和日本自衛隊發生意外衝突，並從隔月開始啟動。但該備忘錄並沒有納入地理範圍，僅確認了海上不預期相遇行為準則（CUES）等現有的國際規則，以作為解放軍與自衛隊之間直接聯絡的方式。該備忘錄還決定舉辦兩國的防衛相關官員之間的年度會議（中國稱為「中日防務部門機制性磋商」），並盡早開通「熱線」，但截至 2022 年 8 月為止熱線仍未開通。若考量到在尖閣諸島周邊的前線對峙的是日本海上保安廳及中國海警，這個「海空聯絡機制」從危機管理的目的上來看是極為不

⁴⁵ 《每日新聞》電子版，2022 年 8 月 11 日。

⁴⁶ 〈小笠原諸島周辺海域等における中国サンゴ船問題〉，外務省，2015 年 1 月 22 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m2/page3_001027.html>。

足的。

但對日方而言，在談判桌上說服中國這件事幾乎已達到極限。2021 年，在兩國的防衛相關官員之間的年度會議結束後，中國國防部新聞發言人吳謙立即在記者會上表示：「日方應停止一切在釣魚島問題上對中國的挑釁行為，更不要顛倒黑白對中方倒打一耙」，這個說法等於是完全顛倒了至今為止的經過，迫使日本接受中國單方面使用武力改變局勢後的新狀態⁴⁷。因此日本開始採取與中國談判以外的方法來遏阻中國的行動，尋求保護自己的領土並不給中國升級行動的藉口。

相對簡單的事情是維持緊急情況下的防衛能力及加強日美同盟。為了應對中國的挑戰，日本國內針對防衛戰略持續進行討論。在 2015 年 9 月的安保法案（日本稱為「平和安全法制」）當中，安倍政權為了更容易行使集體自衛權提出修正案，並在日本可採取自衛措施的條件中增加了「存亡危機事態」。國防重點已「轉向西南」，陸上自衛隊於 2016 年在與那國島部屬沿岸監視隊，2019 年在宮古島部屬警備隊，航空自衛隊於 2016 年在沖繩本島部屬了第 9 航空團。此外，日美同盟也獲得強化。2015 年 4 月，日美兩國公布了「新指針」，旨在實現從平時到緊急事態之間可以「無縫」對應。兩國在 2018 年 3 月及 10 月舉行了日美擴大嚇阻對話（EDD），為了確保日美同盟的嚇阻能力坦率地交換意見。自川普（Donald Trump）政權以來，由於美國跨黨派也對中國言行的疑慮越來越強烈，使得日本與美國的合作更容易取得進展。

但倘若中國試圖奪取尖閣諸島，尚不清楚上述做法是否足夠。許多安保專家對中國所謂的「灰色地帶戰略」表示擔憂。預估中國在尖閣諸島的攻略作戰像過去從南越手中奪取西沙群島一樣，就是先不投入軍力，而是派遣民兵，等到民兵被南越攻擊時，於境外待機的解放軍再進行攻擊，也就是先派遣民兵偽裝成一般人或平时的狀態，封鎖日本方面的攻擊後，再採取更大規模的行動。

在日本國內被探討的相關問題是，保衛尖閣諸島該由哪個部門以什麼方式來負責？換言之，究竟是①維持由海上保安廳執行治安維持任務，必要時發布海上警備行動命令出動自衛隊支援的體制，或是②有鑑於中國正在挑戰日本主權之事實，出動自衛隊進行防衛，還是③由海上保安廳負責國土防衛任務。

海上保安廳方面強烈希望迴避③，截至 2022 年 8 月為止，日本政府基本上維持①的方針。2015 年 5 月，安倍政權決定導入電話內閣會議，以加快發布出動自衛隊的海上警備行動命令的速度。2016 年 12 月，日本政府決定了「有關海上保安體制強化的方針」，旨在進一步加強海上保安廳的海上執法能力及海洋監視能力。

然而，預估毫不猶豫動武的習近平體制將長期持續，上述方針的有效性備受質疑。2018 年，中國海警局改由中央軍委統一指揮後，新增了海警船是否應持續視為「公務船」抑或是「軍艦」的問題。如果視為「軍艦」，通常應該由海上自衛隊

⁴⁷ 〈中日防衛当局「海空連絡メカニズム」年次会合開催 国防部のコメント〉，人民網日本語版，2021 年 4 月 1 日，<<http://j.people.com.cn/n3/2021/0401/c94474-9834860.html>>。

而不是海上保安廳處理。然而根據《聯合國海洋法公約》，即使是在自己的領海能對外國「軍艦」採取的行動是有限的。唯一能做的就是要求「軍艦」離開，如果對其使用武力則意味著發動戰爭。日本政府一方面擔憂問題升級，另一方面遵守國際法難以針對中國的武力行使採取有效的對策。結果就是直到今天，還是由只有大約 1 萬 3 千名左右人員的海上保安廳這個小單位，在尖閣諸島周邊謹慎地與中國的巨大武力繼續對峙。

2022 年 8 月，中國向日本專屬經濟區發射飛彈，進一步加深了日方的煩惱。如果中國為了壓制台灣，向日本國內的美軍基地及自衛隊後勤據點發射飛彈（包括核武），那麼中國利用這段時間攻略尖閣諸島的機率就會提高。隨著「灰色地帶戰略」以外的可能性變得更加現實，也增強了日本應該擁有反擊能力這種觀點的聲勢。上述討論的結果列入了 2022 年年底通過的《國家安全保障戰略》當中。

對處在嚴峻情況的日本而言，幸運的是，由於中國對各國相繼採取鬥爭的態度，隨著時間的推移，理解日本主張的國家也越來越多。日本的傳統合作夥伴是東南亞各國，這些國家也同樣面臨著來自中國海上發展的壓力，日本首先開始向這些國家提供強化海上安保能力的支援。自 2000 年起，日本向菲律賓長期派遣海上保安任務專家，2013 年起，日本還實施了日本國際協力機構（JICA）技術項目等，以支援加強海上執法實務的能力。類似的支援後來也擴展到印尼、馬來西亞、越南、斯里蘭卡及帛琉。

此外，當中國在香港實施《香港國安法》以壓制民主派人士，並隨著新冠疫情的全球蔓延而展開「戰狼外交」時，澳洲、印度、歐洲各國、加拿大等國對於與日本海洋政策方面的合作表現出極大興趣。考慮到中國不斷擴大能力，這些國家正在深化海域意識（Maritime Domain Awareness）以及經濟安保領域的合作，例如先進技術及供應鏈等。海洋問題作為一個開端，令有關中國的爭議自然而然變得國際化。

五、 結論

如上所述，21 世紀初日中之間的東海問題經歷了三個階段：①外交談判、②發生事件導致緊張局勢加劇、③雙方武裝力量對峙。改變大局的根本因素是中國的大國崛起。崛起後對本身的經濟力及軍事力充滿信心的中國，今日將「以武力單方面改變現狀」改稱作「中國的復興」，並認為中國自古以來就是亞洲的中心國家，因此理應恢復此一地位。從這種傲慢的邏輯當中，許多日本人看見了過往大日本帝國的錯誤。然而，許多中國人容易下意識地認為應記取歷史教訓的是日本人，中國人沒有這種必要。日中之間的歷史觀差距很大，並且隨著中國的學術自由程度逐年下降，彼此的分歧只會加深。

如本文所示，過去的 20 多年來，在海洋問題上日本與中國的外交談判從未

成功。即使達成了協議，中國也沒有遵守這些協議。根據「九段線」的案例來看，幾乎無法期待透過國際法與中國解決問題。尖閣諸島及東海問題無法指望透過談判來解決，因此兩國之間的距離目前難以拉近。

在這種情況下，最重要的是權力的邏輯。中國認為自己的力量在各方面都已經大於日本，但實際上很難說。習政權在國內外對持不同意見的行為者持續採取鬥爭的態度，造成國際社會對中國的看法變得極為嚴苛。日本正充分利用這一形勢，將與國際的合作及自身的努力結合起來，以克服與中國在東海問題上的長期對峙。不過，在這個過程中，鄰接東海的台灣及中國大陸之間的緊張局勢，越來越有可能對日本的安保產生嚴重影響。日中持續透過「一衣帶水」的東海展開最新又最古老的國際政治賽局。

附記

本文出自益尾知佐子〈第7章 東シナ海——緊張關係の最前線〉，高原明生、園田茂人、丸川知雄、川島真編著，《日中關係 2001-2022》（東京大学出版會，2023年），經部分增修後的中譯版。本人在此向同意轉載的編者、東京大學出版會以及支持該出版項目的笹川平和財團敬表謝意。

作者簡歷

益尾 知佐子 Chisako T. MASUO

學 歷 東京大學綜合文化研究科博士

現 職 九州大學比較社會文化研究院教授

研究領域 東亞國際政治、中國的對外政策、國際關係理論

官方網頁 <https://isgs.kyushu-u.ac.jp/~masuo/index.php/zh/>

譯者簡歷

魏 逸瑩 I-Ying WEI

早稻田大學大學院政治學研究科博士候選人

當代日本與東亞研究 2017年8月1日創刊

出版日：2023年6月1日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

Contemporary Japan and East-Asian Studies

Date of Publication: June 1, 2023

Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies

Editorial Office:

Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.

Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.

Assistant Editor: I-Ying WEI

Contemporary Japan and East-Asian Studies

June 1, 2023 Vol. 7 No. 1

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

Sino-Japanese Relations over the East China Sea: The Front Line of Rising Tensions

Edited and Published by

Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies