

---

---

# “灰色地带”之争：美日对华博弈的新态势

归泳涛

**内容提要：**近年来，美日两国与中国在东海和南海问题上的竞争日益突显，但又控制在军事冲突的门槛之下，形成了所谓的“灰色地带”之争。在这一过程中，美国倾向于采取直接行动制衡中国，日本则首先致力于改革国内体制和提升自身能力；美国更重视秩序之争，日本则聚焦于主权之争，这导致两国在利益和政策上出现分歧。“灰色地带”之争已成为中美日博弈的一种新形式，今后可能长期持续下去。中国应该就此提出自己的概念，并围绕案例展开更深入的理论和对策研究。

**关键词：**灰色地带 中美日关系 美日同盟 钓鱼岛 东亚安全

**作者简介：**归泳涛，北京大学国际关系学院副教授。

**中图分类号：**D831.3；D871.2 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-7874(2019)01-0045-26

**基金项目：**国家社会科学基金重点项目“日本‘军事崛起’与我国对策研究”（编号：17AGJ009）。

近年来，“灰色地带”<sup>①</sup>一词在美日两国政府内部和更广泛的战略研究界日益引起重视和讨论。美国2010年出台的《四年防务评估报告》（Quadrennial Defense Review Report）使用了“模糊的灰色地带”（ambiguous gray area）的说法，指既不完全是战争、也不完全是和平的安全挑战。<sup>②</sup>美国特种作战司令部2015年发布了题为《灰色地带》（The Gray Zone）的白皮书，将“灰色地带”挑战定义为发生在“国家或非国家行为体之间和内部的、处

---

<sup>①</sup> “灰色地带”一词在英文中一般用“gray zone”表述，日文用外来语形式表述为“グレーゾーン”。中文除译为“灰色地带”外，还有译为“灰色区域”的。

<sup>②</sup> U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 73, [https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR\\_as\\_of\\_29JAN10\\_1600.pdf](https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf) [2018-07-21].

于战争与和平传统二元对立之间的竞争性互动”。<sup>①</sup>在日本,最早提出“灰色地带”概念的官方文件是2010年版的《防卫计划大纲》,指围绕领土主权、经济权益等问题发生的未达到使用武力程度的对立和冲突。<sup>②</sup>随后《防卫白皮书》从2011年开始也使用这一概念。2013年公布的日本首份《国家安全保障战略》正式使用了“灰色地带事态”的提法,此后历年的《防卫白皮书》都对这一概念进行了强调和解释。

在美日围绕“灰色地带”的讨论中,中国的海上维权行动是最受关注的焦点之一。在美国看来,中国在南海和东海的行为既迫使亚洲邻国妥协退让,又避免了与美国的直接军事冲突,属于典型的“灰色地带”挑战。美国虽然不愿意对此做出大规模军事反应,但认为中国的行为已经损害了美国的战略利益。<sup>③</sup>日本自提出“灰色地带”概念以来,一直想“拉美国下水”,期盼美日能在平时、“灰色地带事态”以及战时等各个阶段都实现“无缝”合作。<sup>④</sup>

美国和日本究竟如何认识“灰色地带”的性质和特点,已经或准备采用哪些方式应对它们所认为的来自中国的“灰色地带”挑战,对这两个问题的回答将有助于从侧面把握当前和未来一段时间美日同盟对华政策的走向。同时,由于面临不同的国内和国际环境,美日应对“灰色地带”挑战的做法各有侧重点,在一些问题上存在明显的分歧。对美日之间的差异做深入分析,避免一概而论地认识美日两国的对华安全政策,将有助于理解中美日三国互动的复杂性。本文将在国内外已有研究<sup>⑤</sup>的基础上,对上述问题做初步探讨,重点是比较美日两国有关“灰色地带”的认知和政策,主要关注美日在东海和南海问题上的对华博弈。“灰色地带”之争还可能涉及朝鲜半岛、台湾海峡、网络、太空等多个问题领域,以及中美日以外的国家,希望本文能有助于推动相关领域的更广泛研究。

① US Special Operations Command, *The Gray Zone*, September 9, 2015, p. 1, <http://www.soc.mil/swcs/ProjectGray/Gray%20Zones%20-%20USSOCOM%20White%20Paper%20Sep%202015.pdf> [2018-07-31].

② 防衛省『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱』、2010年12月17日、<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html> [2018-07-30].

③ Anonym “Shades of Grey”, *The Economist*, January 27, 2018, p. 10.

④ 卢昊、吴怀中《“安倍国防学”的二次政策跃进评析》,《日本研究》2014年第4期,第8页。

⑤ 国内有学者分别从安全困境和能力建设的角度对日本的“灰色地带事态”做过详细的研究,参见高兰《日本“灰色地带事态”与中日安全困境》,《日本学刊》2016年第2期,第12—28页;曾探《日本政府“灰色区域事态”综合应对机制建设探析》,《日本研究》2017年第4期,第28—35页。美国和日本学者对“灰色地带”的研究较为广泛而多样,文中将具体论述。

## 一、何谓“灰色地带”：秩序之争与主权之争

所谓“灰色地带”，就是介于和平与战争之间的地带。它既可以指某种冲突或事态的性质，也可以指某种手段、行为、策略或战略。美国官方没有对“灰色地带”的概念做统一的详细解释，但政策研究界围绕这一概念展开了广泛的探讨。例如，美国东西方中心学者丹尼·罗伊（Denny Roy）认为，所谓“灰色地带”，是指“一国使用侵略性的、但通常不至引发常规军事报复的策略，损害战略竞争者，为自身谋取利益”。在他看来，中国在南海的策略是打一场“没有炮火的海战”，既损害了美国的利益，又没有跨越军事上的红线。<sup>①</sup> 美国海军战争学院的学者詹姆斯·霍姆斯（James Holmes）和吉原恒淑也认为，发展和使用非军事性的海权是中国维护海上权益的聪明而系统的战略。<sup>②</sup> 他们把2012年的黄岩岛对峙视为最典型的“灰色地带”行为，称之为中国的“小棒外交”（small-stick diplomacy）。<sup>③</sup> 美国战略与国际研究中心的报告对“灰色地带战略”的定义是：在相对稳定的威慑和保证之外，试图不诉诸直接和较大规模地使用武力而达到安全目的的一个或一系列行动。<sup>④</sup>

关于“灰色地带”策略或行为的目的，兰德公司的研究报告认为是为了改变现状，但要在不引起武力反应的前提之下，或者即使局势升级，也要把责任加诸维持现状的国家。<sup>⑤</sup> 外交政策研究所的哈尔·布兰茨（Hal Brands）也指出，采取“灰色地带”方式的大多数是“修正主义国家”，它们试图改变现有国际环境的一些方面，比如获取领土等利益，但又有意识规避局势升级可能带来的惩罚和风险。换言之，就是以模糊的、渐进的方式一点点地侵蚀现状。<sup>⑥</sup> 兰

① Denny Roy “China Wins the Gray Zone by Default”, *PacNet*, No. 60, Sep. 17, 2015, p. 1.

② James R. Holmes and Toshi Yoshihara “Small-Stick Diplomacy in the South China Sea”, April 23, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/small-stick-diplomacy-the-south-china-sea-6831> [2018-07-08].

③ James R. Holmes and Toshi Yoshihara “Deterring China in the ‘Gray Zone’: Lessons of the South China Sea for U. S. Alliances”, *Orbis*, Summer 2017, p. 331.

④ Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, Washington D. C.: Center for Strategic and International Studies, May 2017, p. 21.

⑤ Scott W. Harold et al., *The U. S. - Japan Alliance and Deterring Gray Zone Coercion in the Maritime, Cyber and Space Domains*, Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 2017, pp. 1-2.

⑥ Hal Brands “Paradoxes of the Gray Zone”, February 5, 2016, <https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/> [2018-06-02].

德公司学者迈克尔·马扎尔 (Michael Mazarr) 则认为,“灰色地带”行为具有更高层次的、战略上的目的。在他看来,中国的南海政策是为了一步步地建立一个承认中国主导地位的地区新秩序。<sup>①</sup> 美国陆军战争学院的研究者更直白地指出,中国正在挑战美国的势力范围,但又巧妙地避开了美国的红线。<sup>②</sup> 还有美国学者认为,“灰色地带”是中国离间美国和其盟国的一个媒介,对美国来说关系到亚洲未来的安全架构,不能将其视为单纯的领土争议而置身事外。<sup>③</sup>

关于“灰色地带”策略的具体手段或行为类型,除上文提到的中国在海上的维权行动外,兰德公司的报告还强调了中国的所谓“网军”和太空军事项目。哈尔·布兰茨则认为,“灰色地带”的特征在于非常规性,因此从网络攻击到宣传和政治战,从经济胁迫和破坏到支持代理武装人员,直到渐进的军事扩张,都属于“灰色地带”行为。美国国家安全咨询委员会在提交给国务院的报告中列举了十种“灰色地带”手法,分别是:网络和信息战、秘密行动、特种部队、支持叛乱或恐怖活动、资助非政府行为体、援助非正规军、经济施压、操纵和破坏民主体制、蓄意采取的模糊行动,以及明示或暗示的武力威胁。<sup>④</sup>

值得注意的是,美国学者在论及“灰色地带”时,不只聚焦中国,而是放眼全球。例如,迈克尔·马扎尔就认为,中国在南海的战略代表了“灰色地带”行为的主要例子,俄罗斯在东欧的行为也是一种“灰色地带”策略,尽管其诉诸更直接的行动和暴力。此外,伊朗追求核武器和扩展地区影响力,也是“灰色地带”战略的一种。甚至像巴西、土耳其、印度等崛起国家,它们迅速发展的外交和经济战略尽管相对克制,但也可被视为“灰色地带”活动。<sup>⑤</sup> 马扎尔还绘制了“灰色地带”行为的光谱,按烈度从低到高分六种类型,分别是叙事战争、剥夺繁荣、民事介入、积极渗透、强制性发信号和代理人破坏。他进而对中国和俄罗斯的“灰色地带”战略作了区分,认为中国主要使用从叙事战争到民事介入的前三种手段,俄罗斯则主要使用从民事

① Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, 2015, p. 1.

② Nathen P. Freier et al., *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone*, Carlisle, PA: U. S. Army War College Press, 2016, p. 33.

③ James R. Holmes and Toshi Yoshihara “Deterring China in the ‘Gray Zone’: Lessons of the South China Sea for U. S. Alliances”, *Orbis*, Summer 2017, p. 325.

④ International Security Advisory Board “Report on Gray Zone Conflict”, January 3, 2017, pp. 2-3, <https://www.state.gov/t/avc/isab/266650.htm> [2018-12-10].

⑤ Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, p. 2.

介入到代理人破坏的后四种手段。显然，俄罗斯的行为在烈度上高于中国。（参见图1）也有美国学者认为，俄罗斯对乌克兰的干涉使用了暴力，属于“混合战争”，在性质上不同于“灰色地带”行为；而中国的海洋战略未跨过暴力门槛，属于“灰色地带”行为。<sup>①</sup>

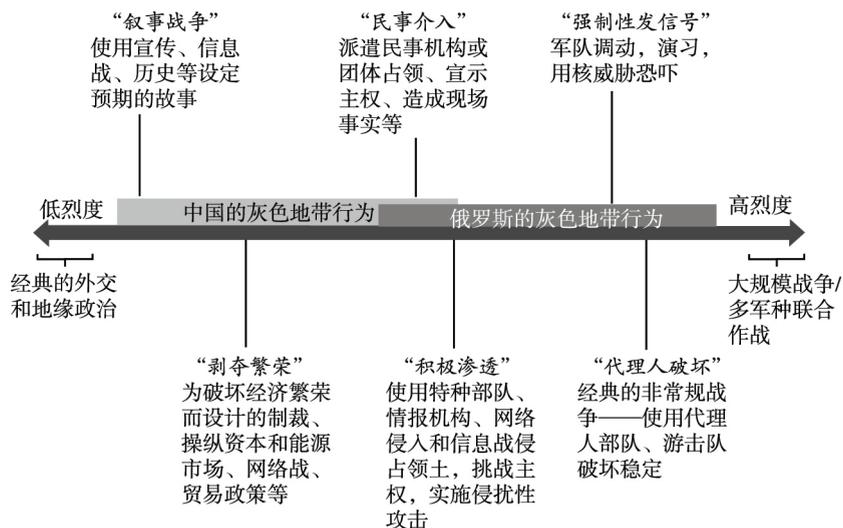


图1 “灰色地带”行为的光谱及中俄的区别

资料来源：Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, 2015, p. 81.

关于“灰色地带”挑战的特点，美国战略与国际研究中心的报告认为，“灰色地带战略”具有三个特征。一是在利益和能力上的非对称性。如果一个国家更在乎所争夺的特定利益，就会愿意承担更大的风险；如果一个国家在特定领域拥有更强的能力，就能更大程度地实现其目标。二是在信息和规范上的模糊性。当不确定一个国家采取了什么行为以及该行为是否违反规则的时候，其对手就难以做出有效反应。三是在行为方式上的渐进性。单独的、小规模的行为既可以避免触发对方的反应，又增强了未来进一步行动的可信度。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Frank G. Hoffman, “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War”, 2016 *Index of U. S. Military Strength*, The Heritage Foundation, 2016, p. 29. Zack Cooper and Andrew Shearer, “Thinking Clearly about China’s Layered Indo-Pacific Strategy”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 73, No. 5, 2017, pp. 306-7.

<sup>②</sup> Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, pp. 29-34.

迈克尔·马扎尔则指出，有三个因素促成了“灰色地带”冲突的凸现。一是“慎重的修正主义国家”（measured revisionists）的出现。他认为，对于崛起大国来说，使用战争门槛以下的手段部分地改变国际规则和利益分配，是自然的选择。因此，他以中国为范例，认为其既是需要被施加威慑的“侵略者”，又是负责任的利益攸关者。二是渐进主义战略的运用。在他看来，渐进主义适合“慎重的修正主义”国家在改变现状和维持稳定之间取得平衡。在实践中，既可以通过“切香肠”（salami slicing）的方式一步步地削弱对手的信用，又可以通过快速、有效的一击在对手做出反应之前制造既成事实。三是非常规工具的使用。比如，在领土争端和地缘政治竞争中动用历史叙事、经济援助或制裁、民事力量介入以及网络干扰等多种手段。<sup>①</sup>

相比于美国学者的宽泛定义，日本对“灰色地带”的定义更加明确细致。“灰色地带事态”在日本虽然不是严格的法律概念，但如上文所述，已经在《防卫计划大纲》、《国家安全保障战略》和《防卫白皮书》等政府文件以及其他政策表述中被频繁地使用，成为正式的官方用语。具体而言，日本的《防卫白皮书》从 2014 年起对“灰色地带事态”做了明确界定，指“围绕领土主权、经济权益等问题发生的既非纯粹和平也非纯粹战争的广泛情况”，并列三个要素：（1）国家之间在领土、主权和包括海洋在内的经济权益等问题上存在对立的主张；（2）对于这样的对立，至少有一方在申述本国的主张和要求或者让对方接受这样的主张和要求时，不只依靠当事者之间的外交谈判；（3）至少有一方企图强迫对方接受己方的主张和要求，在不触及武力攻击的范围内，有组织地诉诸实力，在涉及问题的相关地区频繁显示存在，尝试改变某种现状，以及改变现状本身等行为。<sup>②</sup> 日本政府的这一定义尽管没有点明具体国家或问题，但显然意指中日在东海的对峙。

日本政府有时也对“灰色地带事态”做更广义的解释。2014 年有关修订安全保障法律的内阁会议决定使用“未达到武力攻击的侵害”的说法，并设想了两种具体情况：一是离岛周边地区发生未达到武力攻击程度的、来自外部的侵害，附近没有警察力量，或警察机关无法立即应对；二是正在从事有助于保卫日本活动的美军部队遭到攻击，甚至可能是武力攻击。这里所说的

<sup>①</sup> Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, pp. 9-44.

<sup>②</sup> 防衛省編『平成 26 年版 防衛白書』、2 頁。

第一种情况与上述《防卫白皮书》界定的“灰色地带事态”基本一致，但第二种情况却明显超出了《防卫白皮书》界定的范围。值得注意的是，时任防卫大臣中谷元就此在国会答辩时将后者也纳入了“灰色地带事态”。<sup>①</sup>从实践上看，日本政府确实把这两种情况都作为“灰色地带事态”来应对，但应对的方法并不一样。

比较美国和日本对“灰色地带”的定义可以发现，双方对“灰色地带”性质的看法较为接近，但在此类行为的主体、类型、范围和目的等问题上，侧重点有明显不同。具体来说，美日都认为“灰色地带”的性质在于非战非和，即介于外交谈判和武力冲突之间。但是，美方更多地把“灰色地带”作为一种战略或策略来理解，表现出主动应对挑战的姿态，而且指明中国、俄罗斯和伊朗等国是这种挑战的来源；日方则把“灰色地带”看作一种“事态”，含有被动应对的意味，而且尽管暗指中国，但在官方文件中并不点明。在对“灰色地带”行为的主体和类型的认识上，美国关注的国家明显多于日本，关注的类型也涵盖了宣传、信息、金融、贸易、网络、太空、情报、核威胁、游击战等广泛的领域，而日本则聚焦于中国在东海的维权行动。关于“灰色地带”行为的目的，虽然美日都认为是改变现状，但美国倾向于从挑战现存秩序的战略层面去认识这种行为的后果。

美日之所以会产生这种认识上的差异，根源在于两国不同的国家利益。对美国来说，不论是在东海、南海，还是在东欧、中东，遭受挑战的都不是自身的领土和主权，而是美国主导的国际规则和秩序、同盟体系以及地区影响力。而对日本来说，钓鱼岛问题关系到领土和主权，是最重要的国家利益，自然成为关注的焦点。换言之，“灰色地带”对美国来说是秩序之争，对日本来说是主权之争。

当然，美日有关“灰色地带”的说法都是基于自身的利益和立场。它们把己方说成现状或现存秩序的维护者，而把中国等其他国家说成挑战者，试图给自己的行为赋予合法性，否定对方行为的合法性。这种明显带有偏向性的定义本身也是“灰色地带”战略在叙事层面的表现。事实上，诉诸“灰色地带”行为的绝不只是中国等所谓的“修正主义国家”，冷战时期美苏之间的安全竞争、美国在台湾问题上的战略模糊性（strategic ambiguity）、美韩在朝

<sup>①</sup> 森川幸一「グレーゾーン事態対処の射程とその法的性質」、『国際問題』2016年1・2月号、30頁。

鲜半岛的军事演习和武器部署、美日强化同盟的一系列措施，以及美军在世界各地的“自由航行行动”（freedom of navigation operations, FONOPs）等，都带有“灰色地带”的性质。正如美国国家安全咨询委员会所承认的那样，美国在其大部分历史中不仅面对“灰色地带”冲突，而且擅长制造、利用这类冲突。<sup>①</sup>

中国学界可以在广泛研究不同领域案例的基础上，针对“灰色地带”这一概念提出自己的看法。本文作为初步探索，将“灰色地带”定义为：国家之间以获取安全利益为主要目的、控制在暴力门槛之下的各种竞争性互动领域。

## 二、美国的应对：反制、报复和地缘战略

为了应对“灰色地带”的挑战，美日两国政府都出台了各自的政策，两国国内相关人士也提出了各种主张和建议。在美国方面，这些建议大致可分为短期措施和长期战略两大类。从短期看，主要主张反制和报复。不少美国专家主张，美国及其盟国作为维持现状的国家，应该发展和使用与“修正主义国家”同样的模糊策略，以牙还牙，以眼还眼。美国自身可以使用的手段有：向对手施加金融和经济制裁，召集广泛的国际力量抵制对手的行为，动用特种部队和情报机构等。美国的盟国和伙伴国应该做的是，提升警察等国内安全能力以及信息战的能力。<sup>②</sup>具体到南海问题上，有美国专家主张，应该派遣军机飞越南海岛礁上空（不是近旁），武装其他南海领土和海洋权利声索国，增加美国及其盟国和伙伴国在南海的海军巡逻等活动。在网络攻击问题上，美国可以制裁涉嫌网络盗窃的中国实体，对中国境内的目标实施报复性的网络攻击等。除这些直接的方式外，还可以用间接的方式反制中国，比如利用中国的国内政治问题非公开地向中国政府施压等。<sup>③</sup>

值得注意的是，有美国专家建议，反制或报复措施不必诉诸针锋相对的方式，而应该“转移战场”，寻求用另一种类型的手段、在另一个领域展开竞争，从而避免以牙还牙式反应可能导致的紧张局势升级。比如，针对中国可

<sup>①</sup> International Security Advisory Board “Report on Gray Zone Conflict”, January 3, 2017, p. i.

<sup>②</sup> Hal Brands “Paradoxes of the Gray Zone”, February 5, 2016, [https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/\[2018-06-02\]](https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/[2018-06-02]).

<sup>③</sup> Denny Roy “China Wins the Gray Zone by Default”, *PacNet*, No. 60, Sep. 17, 2015, p. 2.

能使用网络干扰全球定位系统（GPS）或侵入美日军事基地电网的行为，美国可以对中国采取大规模金融报复措施，以此显示美国即使不诉诸军事行动，也可以让中美关系的大局面临风险。<sup>①</sup> 又比如，前文提到的美国特种作战司令部白皮书建议，与其在南海和中国直接对抗，不如让中国在非洲的原材料进口等利益遭受风险，以此迫使中国在南海问题上妥协。<sup>②</sup>

与上述诉诸直接反制或报复的主张不同，迈克尔·马扎尔更重视长期的战略。他认为，“灰色地带”竞争的胜败取决于更大的社会、政治和经济因素，对美国来说重要的不是在小范围内掌握“灰色地带”的战术，而是确保大趋势有利于美国。因此，他建议促进国际治理体系的多边化，将巴西、土耳其、印度等相对克制的崛起国家吸收进以规则为基础的国际秩序中，以抵制更加激进的中国和俄罗斯。同时，还要加强规则和制度建设，进一步建立信任措施和危机管理机制，包括促进伙伴国军队之间的人员和信息交流、建立共享实时海上情报的系统、共同制定网络规则等。他还强调，美国既要公布真正的“红线”，以遏止或惩罚“修正主义行为”，也要在需要妥协的地方做出抉择。<sup>③</sup>

不难发现，上述建议中的某些部分已经变成美国政府的政策实践。以南海问题为例，美国政府的主要做法有：（1）将60%的海军舰艇和超过半数的陆军部署到太平洋地区，以确保美国的威慑力；（2）支持盟国和伙伴国加强海上能力建设；（3）利用各种国际场合煽动反华舆论，鼓吹南海“军事化”威胁；（4）在南沙群岛、西沙群岛等海域或空域开展“自由航行行动”；（5）通过各种渠道向中方施压，要求停止填海造岛和“军事化”行为，特别是私下向中方传达占领或吹填黄岩岛是美国“红线”的立场，还将航母和攻击机群派到黄岩岛附近；<sup>④</sup>（6）与包括中、日在内的20个国家一同通过了《海上意外相遇规则》（Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES），并与中方签署了《中美关于海空相遇安全行为准则谅解备忘录》，以降低风险、避免

<sup>①</sup> Patrick Cronin, Daniel Kliman and Harry Krejsa, *No Safe Harbor: Countering Aggression in the East China Sea*, Center for a New American Security, March 2018, p. 11.

<sup>②</sup> US Special Operations Command “The Gray Zone”, September 9, 2015, p. 8, <http://www.soc.mil/swcs/ProjectGray/Gray%20Zones%20-%20USSOCOM%20White%20Paper%209%20Sep%202015.pdf> [2018-07-31].

<sup>③</sup> Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, pp. 118-38.

<sup>④</sup> Zack Cooper and Jake Douglas “Successful Signaling at Scarborough Shoal?”, War on the Rocks, May 2, 2016, <https://warontherocks.com/2016/05/successful-signaling-at-scarborough-shoal/> [2018-07-31].

冲突。

需要指出的是，美国政府在南海问题上采取行动时十分注意策略的模糊性，目的是避免局势升级，或避免由美国承担使局势升级的责任。以最受关注的“自由航行行动”为例。在南海针对中国的这一行动一般被认为始于奥巴马政府时期<sup>①</sup>，延续至今，包括美国军舰进入中国南海岛礁周围 12 海里、美国军机飞越中国南海岛礁上空等严重挑衅行为。但是，美国官方并不即时公布每次行动的时间、地点和详细情况，往往是媒体事后依靠并不完整的信息对美军的行动做报道。在美国国防部公开发布的《年度自由航行报告》中，仅仅列举行动涉及的国家 and 地区，以及美国反对的所谓“过度海上主张”，并没有提及行动的细节。可以猜想，美国政府的意图是：既表达鲜明的立场，又显示行动的常规性，且不针对特定的国家，这么做可以把自己塑造成一个现存秩序的维护者而非军事挑衅者。美国把中国在南海的合法行为说成“军事化”，大肆炒作，而对自身的军事挑衅行为却只字不提，这样的应对之道显然也体现了美国“灰色地带”策略的特点。

然而，在美国政府看来，上述反制措施没有完全达到预期目的。2018 年，针对中国空军组织轰-6K 等多型多架轰炸机在南海岛礁开展起降训练，美国取消了邀请中国海军参加环太平洋演习（Rim of the Pacific, RIMPAC）的计划。美国还派出 B-52 轰炸机飞越南海和东海，称之为维持美军地区存在的例行过境行动。<sup>②</sup> 此外，美国政府在 2017 年底抛出所谓“印太战略”，明确把中国视为“修正主义国家”和战略竞争对手，试图在“印太”框架下推动与印度、日本、澳大利亚以及东盟国家的安全合作，进一步强化对中国的压力。但与此同时，美国政府仍然谋求与中国建立能够适应紧张局势压力的、正常而稳定的两军关系。比如，2018 年 10 月，美国国防部长马蒂斯和中国国防部长魏凤和在 新加坡 会晤，以期通过高级别沟通缓解紧张局势，避免意外冲突。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 根据美国国防部公开发布的《年度自由航行报告》，针对中国的“自由航行行动”可能从 20 世纪 90 年代就已经开始，此后时断时续。在奥巴马政府和特朗普政府时期，这样的行动变得常规化，范围包括南海和东海。参见：[https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/\[2018-07-25\]](https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/[2018-07-25])。

<sup>②</sup> Agence France - Presse, Associated Press, Reuters “US Flies B-52 Bombers over South and East China Seas as Tensions Soar over Trade”, September 27, 2018, <https://www.scmp.com/news/asia/east-asia/article/2165900/us-flies-b-52-bombers-over-south-and-east-china-seas-tensions> [2018-09-28]。

<sup>③</sup> 《中美防长会晤谋求建立正常稳定军事关系》，《联合早报》2018 年 10 月 19 日，<http://www.uzhbw.com/xinqi/20181019/50229.html> [2018-10-19]。

但一些美国智库认为，迄今美国政府对来自中国的“灰色地带”挑战应对不力，为此提出了一系列新的政策建议。比如，战略与国际研究中心的报告认为，面对危机，美国不应被动反应，而应采取主动，为此建议美国决策者划定有意愿和能力维护的红线，进一步明确诉诸行动的承诺，在精心衡量之后承担更大的风险，深度参与同盟决策，但在显示决心的同时也须保持克制。<sup>①</sup> 新美国安全中心的研究者也提出，美国要让中国承受更大的代价，要与其他国家一同构筑共享的“印太”海上感知集群，还要支持建立一支包括英、法等域外国家在内的多国联合舰队。<sup>②</sup>

总的来说，美国既想与中国展开战略竞争，又不想与中国爆发直接冲突。因此，在应对“灰色地带”的挑战时，既有咄咄逼人的一面，又有谨慎行事的一面，表现出以模糊性应对模糊性的行为特点。未来美国在“灰色地带”与中国竞争时，可能选择承担更大的风险，诉诸更明确的立场和行动，纠集更多的帮手，但仍会控制在武力冲突的门槛之下。

### 三、日本的应对：体制改革、能力建设和地缘战略

在日本方面，应对“灰色地带”挑战的最重要举措是前所未有的国家防卫体制改革。2012年以来，日本政府先后设立国家安全保障会议、制定首个《国家安全保障战略》、修订《防卫计划大纲》、连年增加防卫预算、用新通过的“防卫装备转移三原则”取代原来的“武器出口三原则”、解禁集体自卫权、制定新的《日美防卫合作指针》以及强行通过新安保法等。这些举措中都包含直接或间接应对“灰色地带事态”的内容。

具体而言，日本政府针对上文提到的两种“灰色地带事态”采取了不同的应对方法。针对第一种“灰色地带事态”，即在离岛周边地区等发生的未达到武力攻击程度的侵害，日本政府没有诉诸修订法律的方式，而是选择了在现行法律下改善运用的做法。2015年5月，日本政府通过三个内阁会议决定，明确了出动自卫队应对“灰色地带事态”的三种情况，分别是：（1）当外国军舰在日本的领海及内水从事不符合国际法规定的无害通过的航行时，下令

<sup>①</sup> Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, p. 265.

<sup>②</sup> Patrick M. Cronin and Melodie Ha, “Toward a New Maritime Strategy in the South China Sea”, *PacNet*, No. 42, July 21, 2018, pp. 1-2.

自卫队采取“海上警备行动”；<sup>①</sup>（2）当武装团体非法登陆离岛，而海上保安厅和警察机关无法充分应对时，下令自卫队采取“海上警备行动”或“治安出动”；（3）当外国船只在公海上侵害日本的民间船只，而海上保安厅无法应对时，下令自卫队采取“海上警备行动”或“海盗应对行动”。<sup>②</sup>

需要指出的是，这里所说的“海上警备行动”和“治安出动”属于警察权，而非自卫权。根据现行法律，日本政府还可以下令自卫队“防卫出动”，但那就意味着行使自卫权，其前提是日本受到武力攻击，因此不再属于“灰色地带事态”的范围。日本政府之所以做出上述决定，是为了扩大自卫队对警察权的行使权限，并加强自卫队与警察机关、海上保安厅的合作。为了让自卫队能够更加迅速地应对“灰色地带事态”，日本政府还决定，允许通过内阁电话会议的形式做出出动自卫队的决策。

针对日本政府没有诉诸法律修订的做法，当时在野的民主党和维新党表达了异议，并一同向国会提出了《领域警备法案》，主张事先设定自卫队可以迅速出动的“领域（国土）警备区域”。对此，日本政府和执政党辩驳称，如果让自卫队在平时就和警察机关一起行使警察权，那么就可能会授人口实，说是日本把事态升级到了军事层次；如果明确设定“领域警备区域”，那么又把日本的薄弱地点暴露给对方了。<sup>③</sup>

可见，与美国政府对南海的策略类似，日本政府也认为有必要保持政策的模糊性。在日本看来，尽管与钓鱼岛直接相关的“灰色地带事态”关系到其核心国家利益，但日本政府仍然采取了相对克制的方式。这恰恰反映了“灰色地带”的自相矛盾之处：既要用明确的手段反制对方的模糊性，又要保持己方政策的模糊性。在实践中如何平衡这两种要求无疑是一个难题。

在这一问题上，日本学者小谷哲男提出了不同的观点。他指出，军队从事的活动在中国看来都是军事活动，所以即使日本自卫队以行使警察权的名义出动，中国也可以在国际上说是日本扩大了事态。事实上，只要日本让自

<sup>①</sup> 迄今日本下令出动自卫队采取海上警备行动的事例有三次，分别是：1999年3月应对能登半岛外海可疑船只、2004年11月指责中国核潜艇在日本领海内潜航和2009年3月到7月赴索马里亚丁湾应对海盗。参见：中曾根康弘世界平和研究所グレーゾーン事態研究委員会「海と空のグレーゾーン事態への対処—その問題と対策—」、2018年6月26日、5頁、[http://www.iips.org/research/grayzone\\_teigen.pdf](http://www.iips.org/research/grayzone_teigen.pdf) [2018-12-14]。

<sup>②</sup> 森川幸一「グレーゾーン事態対処の射程とその法的性質」、『国際問題』2016年1・2月号、33—34頁。

<sup>③</sup> 読売新聞政治部編著『安全保障関連法—変わる安保体制—』、信山社、2015年、57頁。

自卫队积极地应对“灰色地带事态”，就有可能被包括美国在内的其他国家视为过度反应。他因此主张，不仅要让自卫队参与的过程更加快速，而且要建立更具透明度的体制。从这个意义上说，在野党提出的《领域警备法案》有助于提高自卫队参与行动的透明度，值得参考。<sup>①</sup>

还有日本学者认为，该问题的根本不在于下达命令的速度，而是行动的权限。由于外国军舰和政府船只在国际法上享有豁免权，不管是“海上警备行动”还是“治安出动”，都无法针对其敌对行为和侵入领海的活动采取强有力的措施。而且，在日本现行法律下，个别自卫权只能针对有组织、有计划的武力行使，但“灰色地带事态”的侵害性，未达到有组织、有计划地行使武力的程度。为此，建议日本政府根据国际法和美国、瑞典等国的实践修订《自卫队法》，让自卫队可以对正规军以外的武装人员实施自卫措施，还可以对侵入领海领空的外国舰机实施排除侵害主权的措施，包括使用强制手段将其驱离。<sup>②</sup> 另外有观点认为，自卫队在行使警察权的情况下使用武器会受到很大限制，为此应该修改《自卫队法》，让自卫队在防卫离岛时，即便未达到“防卫出动”的条件，也能随机应变地使用重武器。<sup>③</sup> 还有更激进的观点，建议日本自卫队学习美军，直接击落侵犯领空的飞机。<sup>④</sup>

从这些日本国内的讨论可以看出，对日本来说，“灰色地带”不仅是和平与战争之间的模糊地带，也是警察权和自卫权之间的模糊地带。<sup>⑤</sup> 由于日本宪法对行使武力的严格限制，也由于自卫队、海上保安厅和警察机关分属不同部门导致的权限分割，<sup>⑥</sup> 日本在应对“灰色地带事态”时首先重视的是体制上的改革，而不是像美国那样直接强调手段的运用。

① 小谷哲男「日米ガイドライン改定 まず安保法制の整備を一課題はグレーゾーン対応と集団的自衛権解釈変更の反映」、『ウェッジ』2015年1月号、64—66頁。

② 安保公人「いわゆるグレーゾーン事態の必要かつ有効な法整備—自衛措置と主権侵害排除の措置—」、『防衛法研究』2015年臨時増刊号、43—67頁。

③ 「グレー領域の警備の拡充を」、『日本経済新聞』2018年5月19日。

④ 小野田治「『グレーゾーン事態』にどう対処すべきか 自衛隊が再考しなければならない三つのポイント」、Diamond Online、2014年12月4日、<https://diamond.jp/articles/dol-creditcard/63150> [2018-06-04]。

⑤ 宇佐美淳「領域警備行動によるグレーゾーン事態への切れ目のない対応の可能性—海洋安全保障に関する想定事案の個別分析を通して—」、『防衛法研究』第40号、2016年、142頁、162頁。

⑥ 有观点认为，日本政府之所以没有通过修订法律的方式应对围绕钓鱼岛争端的“灰色地带事态”，是因为警察机关和海上保安厅担心，强化自卫队的权限意味着缩小它们的权限。参见：勝股秀通「優先順位忘れた安保法制論議—グレーゾーン事態は実質『想定外』—」、『中央公論』2015年6月号、172頁。

关于应对第二种“灰色地带事态”，即对美军等部队及其武器设备的防护，日本政府采取了修订法律的方式，新增了《自卫队法》第 95 条第 2 款。具体内容是：美国和其他外国的军队或类似组织与自卫队合作正在从事有助于防卫日本的活动时（包括联合训练，但除去正在发生战斗行为的现场的联合训练），对其人员和武器进行保护。此类活动的例子有：（1）包括警戒弹道导弹在内的有助于防卫日本的情报收集、警戒监视活动；（2）设想自卫队和美军等在各种事态、状况下合作活动的联合训练；（3）发生“重要影响事态”<sup>①</sup>时的运输、补给活动。<sup>②</sup>

针对这一新的法律条款，有日本学者担心，自卫队将可以在任何状况下防护美军及其武器装备。比如可以设想自卫队在完成给美军航母提供补给、劳务或搜救等活动的回程途中，美军航母遭到来自不明国籍的船只或飞行器的远距离攻击，在此情况下，自卫队的舰机可以返回防护美舰。但当判明这一攻击是国际武力冲突中的战斗行为时，自卫队或者基于宪法对武力行使的禁止原则立即中止使用武器，或者将这一状况认定为“存亡危机事态”，根据新安法行使集体自卫权。日本政府在做出上述决定之前，仍然有使用导弹等攻击性武器防护美舰的可能性。<sup>③</sup>另一种可以假想的情况是：南海岛礁发生事端，美国虽不直接军事介入，但派遣航母舰队到附近海域示威，并要求日本提供后勤支援或参加多国联合演习。虽然日本国内会有意见认为，南海距离遥远，且没有达到发生武力冲突的阶段，不赞成派遣自卫队，但日本政府仍可能以南海关系到日本海上通道安全为由，将该情况认定为“重要影响事态”，决定派出自卫队，并根据《自卫队法》新增的第 95 条第 2 款，赋予其防护美国或其他国家舰船的任务。<sup>④</sup>

① “重要影响事态”是 2015 年通过的新安法中的一个概念，其定义是“对日本的和平与安全产生重要影响的事态”。日本政府用这一新概念替代了以往设想朝鲜半岛“有事”时为美军提供后勤支援的“周边事态”概念（“周边事态”是否包括台湾“有事”曾是争论的焦点，日本政府当时采取了模糊立场）。南海问题的凸显是日本政府决定采用没有地理限制的新概念的背景之一。此外，在原来的“周边事态”下，自卫队可以为美军提供燃料补给、运输、医疗等后勤支援，在修改后的“重要影响事态”下，自卫队还可以为美军提供弹药，并为与美军一起行动的其他国家军队（如澳大利亚军队）提供支援。

② 森川幸一「グレーゾーン事態対処の射程とその法的性質」、『国際問題』2016 年 1・2 月号、31 頁。

③ 黒崎将広「『駆け付け警護』の法的枠組み—自衛概念の多元性と法的基盤の多層性—」、『国際問題』2016 年 1・2 月号、43 頁。

④ 読売新聞政治部編著『安全保障関連法—変わる安保体制—』、73—75 頁。

从实践上看，2014年11月中日两国达成四点原则共识以来，钓鱼岛形势一直处于可控状态，日本迄今还没有遇到第一种“灰色地带事态”中提到的情况。为此，日本政府把主要精力集中在能力建设、部队部署、训练演习等方面。就海上保安厅而言，2016年12月，日本政府制定了《关于强化海上保安体制的方针》。依据这一方针，大幅增加海上保安厅预算，紧急强化钓鱼岛海域警备体制，新增五艘大型巡逻船（其中三艘可搭载直升机），在所有专门从事钓鱼岛警备的船只上配置影像传输设备，新增一艘大型测量船，以及在2016年、2017年分别增员104人和338人。<sup>①</sup>就自卫队而言，2017年4月，陆上自卫队在与那国岛新组建了沿岸监视部队；7月，日本政府将驻扎在冲绳县那霸基地的西南航空混成团改编为西南航空方面队，强化了西南地区的防空体制。2018年4月，陆上自卫队正式成立了以两栖夺岛作战为主要任务的水陆机动团<sup>②</sup>。此外，陆上自卫队还计划在奄美大岛、石垣岛和宫古岛部署警备部队。<sup>③</sup>就跨部门协作而言，自1999年开始，海上保安厅和自卫队定期举行应对可疑船只的联合训练。2015年7月，这项训练首次设想应对“灰色地带事态”。<sup>④</sup>2016年11月，海上保安厅和警察机关、自卫队首次实施了“设想他国武装渔民非法登陆离岛”的三部门联合训练。<sup>⑤</sup>该训练至今每年举行一次。

尽管海上保安厅和自卫队已经在不断强化各自应对钓鱼岛局势的能力以及相互间的协作，但日本国内仍有观点认为，面对以更快速度增强的中国海警力量，日本政府迄今采取的措施仍然不足以应对。2018年6月，一个由若干名自卫队、防卫省前高官和学者组成的“灰色地带事态”研究团队针对现存不足提出了十项新的政策建议，分别是：（1）在把船龄已达中年的自卫队护卫舰改装成海上保安厅巡逻船时，可任用熟悉该护卫舰的自卫队退役军官来操作，并将护卫舰的通信器材转用到巡逻船上；（2）当把有限的海上保安厅巡逻船集中到特定海域时，在其他海域可由自卫队舰艇代行执法任务；（3）由自卫队补给舰向海上保安厅巡逻船提供后勤支援，以延长后者的连续活动

① 海上保安厅編『海上保安レポート2017』、[http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2017/html/tokushu/toku17\\_02-2.html](http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2017/html/tokushu/toku17_02-2.html) [2018-08-07]。

② 自2006年以来，陆上自卫队每年与美国海军陆战队举行联合夺岛训练，参加训练的正是水陆机动团的核心成员。

③ 防卫省編『平成29年版 防衛白書』、342—346頁。

④ 曾探《日本政府“灰色区域事态”综合应对机制建设探析》，《日本研究》2017年第4期，第32页。

⑤ 吕耀东《日本战略性外交中的海洋政策探析》，《东北亚学刊》2017年第4期，第17页。

时间；(4) 自卫队护卫舰在对象海域附近定期巡航；(5) 当下令出动自卫队采取“海上警备行动”时，由海上保安厅的指挥官登上自卫队舰船，统一指挥海上保安厅和自卫队的海空力量；(6) 查明对方海上民兵的情况；(7) 为阻止武装团体非法登岛，可允许海上保安厅和自卫队射击其船只；(8) 加强自卫队在履行执法任务方面的教育和训练；(9) 向国际海事组织提议新设表示军舰正在从事执法活动的国际信号旗；(10) 让海上保安厅和海上自卫队加入原来只由航空自卫队承担的应对领空侵犯的任务，并尽快确立应对无人机侵犯领空的体制和行动要领。<sup>①</sup>可以看出，这些政策建议的主要目的在于加强跨部门的互补与合作，或者说进一步弥合警察权和自卫权之间的缝隙。

对于第二种“灰色地带事态”，日本政府似乎急于将新法付诸实施。2017年5月，被称为“准航母”的日本海上自卫队最大舰船“出云”号直升机驱逐舰高调执行为美军补给舰护航的任务，从而实现了新安保法生效以来为美国军舰的第一次护航。日本政府还派“出云”号穿过南海，参加在新加坡举行的国际阅舰式，并与美舰一同停靠越南金兰湾，又在访问东南亚三个月后参加了美印“马拉巴尔”演习。

需要指出的是，日本虽然经常在国际场合高调炒作南海问题，还派遣自卫队舰艇到南海访问、训练和参加联合演习，但对于在多大程度上与美国联合采取军事行动却保持了谨慎。例如，在是否加入美国可能发起的“自由航行行动”联合巡航的问题上，日本的主流看法是否定的，理由是日本军事介入南海会引发中国在东海采取反制措施，反而加剧日本的安全压力。因此，日本国内一般认为，即便南海紧张局势升级，日本自卫队在美国要求下参加美军主导的行动，也只会限于供油等后勤支援，不会承担为美舰护航的任务。另据日本《朝日新闻》报道，2018年9月，日本首次派遣潜艇到南海训练。日本防卫省起初对这艘潜艇进入南海秘而不宣，该潜艇在与自卫队三艘水面舰艇进行联合反潜演习之后，才开始公开活动，访问越南金兰湾。日本还强调这次行动是海上自卫队的单独训练，从而与美国派遣战略轰炸机和驱逐舰到南海岛礁周边海空域的“自由航行行动”划清了界限。这反映出，日本既想在南海加强针对中国的威慑力，又试图避免由此引发军事紧张局势。<sup>②</sup>

可见，即便修订了法律，也仍然要看对法律的解释以及在实践中的运用。

<sup>①</sup> 中曾根康弘世界平和研究所グレーゾーン事態研究委員会「海と空のグレーゾーン事態への対処—その問題と対策—」、9—13頁。

<sup>②</sup> 「海自潜水艦、南シナ海で訓練 中国を牽制、初の派遣」、『朝日新聞』2018年9月17日。

日本政府在积极与美国制定新的《日美防卫合作指针》之后，又修订《自卫队法》，推动日美之间在“灰色地带事态”下的“无缝”合作，可谓用心良苦。但是，在什么情况下、以何种形式付诸行动，需要承担多大的风险，对日本政府来说仍然是一个难题。

从长期看，与美国类似，日本也试图通过扩大与其他国家的安全合作，在战略层面塑造有助于应对“灰色地带事态”的地缘政治大趋势。为此，日本政府提出了所谓的“俯瞰地球仪”外交，推进“战略性的国际防卫合作”。<sup>①</sup> 具体措施包括扩大与澳大利亚、印度的安全合作，鼓动重启美日澳印四国安全对话，连续参加印度和美国举行的“马拉巴尔”海上军事演习等。同时，日本还向东南亚国家提供军事援助与合作，如向菲律宾、越南和印度尼西亚等国家援助、出售巡逻船和巡逻机，并与这些国家举行联合演习等。日本政府甚至还将安全合作范围扩展到欧洲，与北约、法国、英国分别签订了多个防卫合作方面的协定。

总体而言，日本在应对“灰色地带”的挑战时，同样注意了态度坚决和行事谨慎之间保持平衡。当然，日本国内也存在激进的主张。比如，有观点认为，应该让中国承受更大的代价，手段可以包括泄露中国的国家机密、提升与台湾的关系、支持中国国内的分裂势力等。<sup>②</sup> 还有观点认为，日本应该在西南诸岛建设气象站、灯塔、直升机停机坪和港口，作为国际公共物品；还应该向钓鱼岛派驻一个值班警长，以便应对该地区出现的任何紧急事态，如出现需要医疗救助的渔民、被挟持的船只等。<sup>③</sup> 显然，这些做法将直接接触及中国的核心利益、跨越中方的“红线”，短期内恐难成为日本政府的政策，但从中长期看仍不容忽视。

比较美国、日本以及中国在东海和南海的“灰色地带”行为，<sup>④</sup> 可以发现三国的低烈度行为存在相似之处。比如，三国都试图通过危机管控措施避免冲突，中日都注意到了执法行动与军事行动之间的区别与配合问题。三国之间的不同之处体现在高烈度行为方面。比如，美、日都诉诸强化和拓展同

① 防衛省編『平成29年版 防衛白書』、371頁。

② Junichi Fukuda “Denial and Cost Imposition: Long - Term Strategies for Competition with China”, *Asia - Pacific Review*, Vol. 22, No. 1, May 2015, pp. 57 - 65.

③ Robert D. Eldridge “Opinion: Japan Needs a Police for the Senkakus”, March 29, 2017, <https://japan-forward.com/opinion-japan-needs-a-policy-for-the-senkakus/>[2018-06-07].

④ 本文主要探讨的是美日两国针对中国的“灰色地带”行为，没有具体论及中国方面的行为。此处将中国的行为也纳入比较，主要是为了更清楚地展示中美日三方博弈的基本态势。

盟等地缘战略，美国还在南海显露出军事介入的倾向；中国基本没有诉诸此类行为，而是通过改善与域内其他国家的关系来化解来自美日的战略和军事压力。笔者以迈克尔·马扎尔绘制的“灰色地带”行为光谱为蓝本，专门针对中美日三国在海洋问题上的“灰色地带”行为绘制了一个光谱，其中增加了“危机管控”、“军民混合”、“地缘战略”和“军事介入”等行为类型，并根据情况对一些具体措施做了调整（参见图 2）。

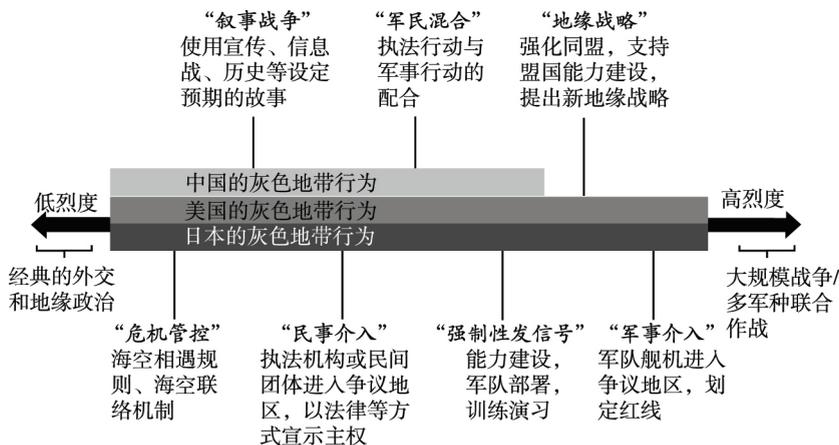


图 2 中美日在海洋问题上的“灰色地带”行为光谱

#### 四、钓鱼岛：美日能共同应对“灰色地带事态”吗？

以上主要探讨了美国和日本各自的做法，美日作为盟国又将如何共同应对“灰色地带”挑战呢？上文提到，日本急于通过修订法律和采取行动防护美舰，这反映了其强化日美同盟的迫切需要。2015 年的新《日美防卫合作指针》，就是在日方的积极推动下修订的。一方面，这一新指针扩大和深化了美日之间的军事合作，讨论了如何应对介于和平与战争之间的敌对行为，强调美日共同做出“无缝”反应的需要。美日还建立了升级版的双边计划机制 (bilateral planning mechanism) 和新的同盟协调机制 (alliance coordination mechanism)，以便对危机做出同步反应。另一方面，美国在新指针中始终强调的是地区乃至全球范围的合作，基于《美日安全条约》第五条的对日防卫则处于次要位置。而且，与日本把关注点集中于东海不同，美国更关心的是网络安全、太空安全、防御弹道导弹、应对朝鲜半岛紧急事态和制定海上规

则等问题。事实上，美国政府并没有公开回应日本关注的“灰色地带”问题。新指针还确认，在日本遭受武力攻击时，由日本自卫队承担主要责任（primary responsibility），美国的作用只是从事支援、补充自卫队的作战。尽管美日同盟总体上的分工仍然是美国在前台、日本在后台，但在钓鱼岛问题上，美国反而要求日本在前台、美国在后台。难怪有日本学者指出，与以往的《日美防卫合作指针》相比，新指针在防卫日本这一点上是大幅后退了。<sup>①</sup>

纵观钓鱼岛争端激化以来美国政府的立场，从表面上看似乎站在了日本一边。不论是美国政府高官、国会还是总统，都明确宣称钓鱼岛及其附属岛屿处于日本的行政管辖之下，属《美日安全条约》第五条的适用对象，反对任何单方面改变现状的行为。但美国的真正意图并不是和日本一同“防卫”钓鱼岛，而是在推动美日同盟升级和扩展的同时，避免被卷入中日之间的冲突。美国担心过多显示对日本的支持或自身的武力会刺激中国，也会诱使日本提出过分要求，从而导致事态升级。有美国专家指出，美国在钓鱼岛危机中的可能反应是，初期阶段给予日本情报、监视、侦察和后勤等方面的支持，同时利用自身的军事存在向中国发出如果事态升级美国可进一步支援日本的信号。但美国不希望看到中日在钓鱼岛发生军事冲突，因而会在显示决心和保持克制之间寻求平衡。<sup>②</sup> 这种立场反映出美国在钓鱼岛问题上面临的“同盟困境”：美国作为盟国既要支持日本，又不愿冒被卷入中日冲突的风险。

更重要的是，对美国来说，钓鱼岛问题未必是其亚洲政策中的优先事项。例如，2012年12月，美国太平洋司令部司令公开称气候变化是对亚洲安全的最大威胁。2014年4月，奥巴马访问日本期间，美方尽管同意在《美日联合声明》中确认《美日安全条约》第五条适用于钓鱼岛，但为了在最后关头迫使日方在贸易谈判中让步，美方推迟了公布联合声明的时间。<sup>③</sup> 2017年11月，特朗普在访问日本期间把重点放在了贸易平衡、市场准入等问题上，没有强调美日同盟，但在访问韩国期间则明确表示要强化美韩同盟，

① 勝股秀通「新ガイドライン環境下の自衛隊と米軍」、『海外事情』2015年10月号、31頁。

② James L. Schoff, “Obama’s Quiet Priority in Japan: The East China Sea”, April 10, 2014, <http://carnegieendowment.org/2014/04/10/obama-s-quiet-priority-in-japan-east-china-sea-pub-55311> [2014-04-20].

③ Michael J. Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, New York: Columbia University Press, 2017, pp. 527-8.

其安全关切显然集中于朝鲜半岛，而非东海。<sup>①</sup> 自从特朗普当选美国总统以来，日本虽然表面上渲染安倍首相与特朗普总统之间的密切关系，实际上却对特朗普政府的可靠性深感疑虑。在日本版的“阿米蒂奇·奈报告”中，日本专家们仅仅是建议向特朗普政府指出应对亚洲“灰色地带事态”的重要性，希望美国理解日本国内各部门间的无缝合作，并没有指望美国提供积极的支持。<sup>②</sup>

美日围绕钓鱼岛问题的分歧源于双方战略认识上的差异。在钓鱼岛问题上，日本要保卫“主权”，美国要确保霸权。日本希望美国协助其守卫“领土”，美国则要求日本负责防卫其势力范围。有日本媒体报道，原陆上自卫队东部方面总监渡部悦和称，当发生与中国的军事冲突时，美军的作战构想是：第一阶段美国航母和飞机暂时分散到中国导弹射程之外的后方，以日本等盟国为主体在日本列岛与中国军队作战；第二阶段美军主力返回，向中国军队发起攻势。在日方看来，美军这是要“撤退”，美方则说是“战略分散”，目的是最大限度地减少美军的损失。<sup>③</sup>

美国的上述立场和战略显然与日本期待的相去甚远。有日本学者担心，如果美国转向对华“绥靖政策”，日本在安全上将面临当年爱德华·卡尔（Edward Carr）所说的“20年（1919—1939年）危机”。<sup>④</sup> 即便美国不倾向于中国，也可能更多地扮演平衡者、斡旋者的角色，而不是作为日本的盟国发挥作用，这自然会引起美日之间的矛盾。<sup>⑤</sup>

在这种战战兢兢的心态下，日本政府和民间机构近年来积极推动日美围绕钓鱼岛“灰色地带事态”展开各种联合研究和演习。上文提到的兰德公司关于“灰色地带”的研究就是日本政府资助的。<sup>⑥</sup> 另外值得一提的是，日方

① “President Donald J. Trump’s Visit to Asia Advanced America First Priorities”, The White House, Office of the Press Secretary, November 15, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/15/president-donald-j-trumps-visit-asia-advanced-america-first-priorities> [2017-11-21].

② 富士山会合特別タスクフォース「より強固な同盟を目指して」、田中明彦『提言 日米同盟を組み直す』、日本経済新聞出版社、2017年、240頁。

③ 園田耕司・西村大輔・土佐茂生「尖閣有事、米軍は動くのか」、『朝日新聞』2017年12月23日。

④ 川上高司『「無極化」時代の日米同盟—アメリカの対中宥和政策は日本の「危機の二〇年」の始まりか—』、ミネルヴァ書房、2015年、16—18頁。

⑤ 山本吉宣「パワー・シフトのなかの日本の安全保障」、渡邊昭夫・秋山昌広編著『日本をめぐる安全保障 これから10年のパワー・シフト』、亜紀書房、2014年、45—46頁。

⑥ Scott W. Harold et al., *The U. S. - Japan Alliance and Detering Gray Zone Coercion in the Maritime, Cyber and Space Domains*, p. iii.

还推动美方一同举行了两个以钓鱼岛发生“灰色地带事态”为假设的桌面演习。一个由日本笹川和平财团美国分部于2017年3月28日到30日在洛克希德·马丁创新中心举行；另一个由日本政府资助，于2017年12月5日到6日在新美国安全中心举行。这两个桌面演习都设想了钓鱼岛发生危机的若干情形，并将参加者分为美、日、中三组，模拟三方互动。其中，美国组和日本组分别由美方和日方的专家组成或主导，中国组则由美国或日本的中国问题专家组成。这两个桌面演习虽然由美日专家共同参与，体现了双方的紧密合作，但演习中也暴露出双方政策的一系列差异或分歧。

在笹川和平财团组织的演习中，美日的分歧主要表现在三个方面。第一，日本最看重的是钓鱼岛的“主权”，而美国最重视的是避免冲突。在演习中，日本组不愿意和中国组直接讨论钓鱼岛问题，担心这么做会损害日本政府所谓钓鱼岛不存在主权争议的立场。但在美方看来，这种生硬的立场会阻碍紧张局势的缓和。而美国组为了判断中方的意图和可能的反应，愿意在危机中与中方进行双边沟通。当中国组私下向美国组表示有意避免冲突时，美方保证也有同样意愿，但承诺如果冲突爆发仍会支持日本。第二，美方希望在发生冲突的情况下由日方主导作战，而日方却没有主动领导和协调的习惯。美国组首先希望确保军事冲突不是由日方挑起的，并坚持认为日方的军事反应必须是适当的、相称的。同时，美国组要求日方在战斗中发挥主要作用，不能指望让美国接管后日本就后退。美方还坚决认为必须在局势进一步升级前尽快结束战斗。但日本从未有过在日美同盟中发挥主导作用的经验。在演习中，日本组没能主动地与美方协商计划、协调行动。<sup>①</sup> 第三，美方要求中日双方在危机中都保持克制，而日方则担心妥协会损害己方的主权立场。例如，在演习过程出现这样一种情况，中方与美方接触，提出中日双方船只同时撤出钓鱼岛周边海域，美方表示欢迎，并询问日方意见，日方起初拒绝。美方再次强烈要求日方接受，日方在压力下同意停止增派自卫队和海上保安厅的船只，并将海上保安厅巡逻船的数量减少到平时的水平。美方欣然同意，事态由此平息。<sup>②</sup>

在新美国安全中心组织的演习中，美日之间也出现了类似分歧。首先，

<sup>①</sup> Michael McDevitt, *Senkaku Islands Tabletop Exercise Report*, Sasakawa Peace Foundation USA, March 28 - 30, 2017, pp. 10 - 5.

<sup>②</sup> 小川聡「尖閣危機、その時日米中はワシントンで行われた日米机上演習を特別取材」、『読売新聞』2017年4月27日。

美方的决策主要基于战略考虑，而日方的决策主要基于法律考虑。演习中，美国组希望达到的目标是，确保美国的国际信用，维持美日同盟，让中国承受代价，以及避免战争，基本不考虑法律因素。而日本组则关注国内法律问题。比如，在如何应对中国无人潜航器可能进入钓鱼岛附近海域的问题上，美国组要求坚决反制，日本组则认为这一情形并不构成对钓鱼岛行政管辖的挑战，且不为公众所见，所以无须做出强烈反应。其次，美方要求日方带头对中国做出反应，但日方却力不从心。比如，在应对中国网络行动的情形时，日方因缺乏这方面的能力而在演习中仍然跟从美方。再次，美方倾向于划定“红线”和采取决定性行动，比如在演习中要求中国进入钓鱼岛附近海域的无人潜航器 24 小时内撤离，甚至准备在钓鱼岛设立禁飞区，而日方则相对谨慎。除此之外，美日之间的“缝隙”还有：对中国意图的不同评估，在模糊情形下是否以及何时行使《美日安全条约》第五条，以及承担风险的不同意愿等。<sup>①</sup>

上述两个桌面演习的具体情况虽有所不同，但都反映出美日之间的基本分歧，即美国最关心的是如何避免战争，而日本最关心的是如何“防卫”钓鱼岛。相比而言，新美国安全中心的演习显示出美国更强硬的对华姿态，强调要让中国承受代价，并通过“转移战场”等方式获取战略上的优势。让日本感到不安的是，在美国眼里，避免与中国的冲突比日本的主权立场更重要。显然，美日要共同应对“灰色地带事态”，展开所谓“无缝”合作，远不像官方宣称的那么简单。

当然，美日从事这些联合研究和演习，绝不是为了分道扬镳，而是为了发现和弥补“缝隙”。针对钓鱼岛可能发生的危机，以上两个桌面演习以及其他一些研究者都提出了应对之策，大致可以概括为以下几种。第一，创建一支联合特遣舰队，集中应对涉及中国的紧急事态，如台湾地区、南海或东海，由美国领导，日本、澳大利亚等国加入。第二，组建一支美日联合警察舰队，以及一支永久部署在前沿的、在联合指挥下行动的美国海岸警卫队应急部队。第三，在驻日本的美国海军陆战队、海军两栖部队与日本陆上自卫队水陆机动团、海上自卫队两栖部队之间互派联络官，并在琉球群岛西侧海域执行计划、训练、演习和巡逻等联合两栖行动任务。第

<sup>①</sup> Patrick Cronin, Daniel Kliman and Harry Krejsa, *No Safe Harbor: Countering Aggression in the East China Sea*, pp. 5 - 12.

四，针对“灰色地带”制定美日联合应急计划，如果东海紧张局势升级，美国可更早地介入，美国军舰可加入日本水面作战部队，美国军机也可紧急升空协助。第五，建立快速有效的沟通体制，可以强化之前的同盟协调机制，或新建一个由日本主导的信息运行中心。第六，确立“部队行动准则”（rules of engagement, ROE），事先明确美日同盟将如何应对无人潜航器等新技术的挑战。第七，美日共同应对网络脆弱性问题，并借助地面、空中以及太空和 underwater 监视系统，强化情报、监视和侦察能力。第八，美日中三国应将《海上意外相遇规则》（CUES）的运用扩展到针对“不明身份的潜艇”，适当部分还可延伸到海警。<sup>①</sup> 总的来说，这些政策建议都意在通过实际行动加强美国对日本的防卫承诺，突显美国使用武力的决心和能力，同时也强调避免由误判或事故引发的军事冲突。

## 五、结论

综上所述，美日两国都认为中国的海上维权等行动损害了它们的利益，力图加以反制，但两国又都不愿与中国发生直接的军事冲突，这就形成了美日与中国之间的“灰色地带”之争。美日作为同盟国试图联合应对来自中国的挑战，但在具体目标和手段上存在明显的差异。美日之间最根本的分歧在于：虽然同样是“灰色地带”之争，但日本争的是“主权”，美国争的是霸权。

从应对“灰色地带”挑战的长远战略来看，美日的最终目的都在于重塑国际秩序。对美国来说，这意味着把战略竞争的重心转向中国。不论是奥巴马政府时期的“转向亚洲”及“亚太再平衡战略”，还是特朗普政府时期的“印太战略”，以及美国采取的一系列具体措施，都体现了以中国为主要竞争对手的战略转向。对日本来说，首要的问题是改革自身的安全保障体制。近年来日本不遗余力地走强军修宪的道路，巩固和加强日美同盟，发展与其他

---

<sup>①</sup> Patrick Cronin, Daniel Kliman and Harry Krejsa, *No Safe Harbor: Countering Aggression in the East China Sea*, p. 14. Michael McDevitt, *Senkaku Islands Tabletop Exercise Report*, p. 15. James R. Holmes and Toshi Yoshihara “Deterring China in the ‘Gray Zone’: Lessons of the South China Sea for U. S. Alliances”, *Orbis*, Summer 2017, p. 339. Zack Cooper “Flashpoint East China Sea: Policy Implications and Recommendations”, April 30, 2018, <https://amti.csis.org/flashpoint-east-china-sea-policy-implications-recommendations/>[2018-05-22]. Grant Newsham “Japan Activates Amphibious Rapid Deployment Brigade: What Now?”, April 9, 2018, <https://japan-forward.com/japan-activates-amphibious-rapid-deployment-brigade-what-now/>[2018-06-07].

国家的安全合作，这既是为了配合美国的要求，也是为了给自己寻找新的战略定位。日本并非不关注国际秩序，但作为国际秩序的被动参与者，主要是想通过改变自己来重塑国际秩序。

可以预见，国际力量对比的变化以及围绕规则和秩序的竞争将是大国政治变迁的一个长期趋势，而军事上的核威慑和经济上的相互依存又将大国之间的竞争限制在战争门槛之下。<sup>①</sup>因此，“灰色地带”之争作为中美日博弈的一种新形式，将长期持续下去。中国将有理、有利、有节地坚持维权行动，同时坚决维护地区和平与稳定。美日在不与中国发生直接冲突的前提下，也将持续强化应对中国挑战的能力、体制和措施。未来美国可能诉诸更具挑衅性的行为，并且用“转移战场”的方式在多个领域挑起与中国的竞争。日本可能进一步改革国内体制，加强警察机关、海上保安厅和自卫队各自的权能以及它们之间的协作。至于美日能否共同应对“灰色地带事态”，目前来看，美日之间是分工多于合作。日本主要针对东海，美国主要针对南海。两国在政治上相互支持，在行动上则基于各自的利益有不同的侧重点。未来美日会不会更紧密地合作，取决于双方在战略重心、威胁认知、承受风险意愿等方面的立场有多接近，以及它们各自与中国关系演变的大局。

近来，中日关系和中美关系的走向发生了引人注目的逆转。一度严重恶化的中日关系出现了明显的改善势头，为稳定钓鱼岛及东海局势提供了机遇。特别是中日海空联络机制的启动，有望对双方避免冲突起到积极作用。在经济方面，中日双边贸易已经止跌回升，日本参与“一带一路”合作为中日关系整体向好增添了动力。反观中美关系，则急转直下，在贸易、中国台湾和南海等问题上，中美之间的对立不仅日益尖锐，而且出现了持续激化、连锁反应的趋势。中美关系面临从战略互疑滑向战略冲突的危险。

显然，美国和日本对华政策的步调并不一致，这可能给中美日在“灰色地带”的互动带来微妙的变化。美国会变得更加具进攻性，对华政策可能从避免冲突转向全面施压。事实上，已经有美国智库建议：恢复美国海军在东海中间线以西和黄海的常规行动；让美国军舰和日本海上自卫队、海上保安厅一起对钓鱼岛实施超视距巡航；让美国军机和日本航空自卫队一

<sup>①</sup> Hal Brands “Paradoxes of the Gray Zone”, February 5, 2016, [https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/\[2018-06-02\]](https://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/[2018-06-02]).

起紧急起飞，以阻止中国军机进入日本防空识别区或钓鱼岛周边空域；让美国海军陆战队和日本水陆机动团一起在钓鱼岛展开两栖攻击训练和演习；甚至支持日本占领钓鱼岛。<sup>①</sup> 这样的观点也许不会立即或全部变成美国政府的政策，但支持这些观点的强硬派人物已有不少进入特朗普政府担任要职，其影响力不容小觑。

问题在于，如果美国真的积极与日本在东海等问题上联合行动，对日本来说究竟是得偿所愿，还是再添新忧？可以设想，中美如果发生直接冲突，将使钓鱼岛的局势变得更加危险，日本所处的安全环境反而会因此恶化。到那时，陷入“同盟困境”、担心被卷入冲突的，就不再是美国，而是日本了。从根本上说，美国不论是想避免与中国的冲突，还是想挑起与中国的竞争，都可能会伤及日本的利益。日本对此心知肚明，因而在继续依靠美国的同时，也致力于改善与中国的关系，以图牵制美国，稳定局势。

对中国来说，“灰色地带”之争将是长期的博弈，既要随时警惕，又要保持定力，既要增强反制能力，又要重视风险管控。中国需要对既往的“灰色地带”案例做细致的研究，对未来美日等国可能采取的行动做预判和准备，对中国可以综合运用的多领域、多类型的政策工具做广泛的探讨，并对政策实施的成本和效果做客观的评估。中国还需要更深入地思考有关“灰色地带”的理论问题。比如，由于“灰色地带”行为不追求以大规模暴力冲突的形式取得决定性胜利，所以在目标上存在模糊性，那么如何判定目标达成与否就成为决策者面临的一个难题。又比如，“灰色地带”的竞争虽然以避免战争为底线，但仍会导致军备竞赛和安全困境，从长远来看可能造成紧张局势的持续升级，国家间信任的日渐销蚀，以及风险管控难度的不断上升。因此，如何在维护稳定和重塑秩序之间保持平衡，将是竞争各方面临的难题。本文只是初步概括和比较了有关“灰色地带”的理论和实践，围绕这一问题的研究还有待进一步深入。

---

<sup>①</sup> James E. Fanell and Kerry K. Gershaneck, “White Warships and Little Blue Men: The Looming ‘Short, Sharp War’ in the East China Sea over the Senkakus”, March 30, 2018, Project 2049 Institute, pp. 26 - 31, [https://project2049.net/2018/03/30/white-warships-and-little-blue-men-the-looming-short-sharp-war-in-the-east-china-sea-over-the-senkakus/\[2018-06-07\]](https://project2049.net/2018/03/30/white-warships-and-little-blue-men-the-looming-short-sharp-war-in-the-east-china-sea-over-the-senkakus/[2018-06-07]).

## Competing in the Gray – zone: A New Situation in U. S. – Japan Engagement with China

Gui Yongtao

The confrontation in the East and South China Seas between the United States and Japan on one side and China on the other has become increasingly salient in the past few years. Such confrontation remains below the threshold of military conflict, and thus is categorized as a form of gray – zone competition. While the United States takes direct actions to contain China, Japan prioritizes domestic institutional reforms and capacity building. The former stresses the competition for order, whereas the latter focuses on the competition for sovereignty, which has caused divergence of interests and policies between the two countries. The Gray – zone competition has become a new form of U. S.– Japan engagement with China, and is likely to continue in the long run. China should advance its own concept and promote theoretical and policy research based on case studies in that regard.

「グレーゾーン」での争い  
—日米の対中政策の新動向—

帰 泳涛

近年、東海や南海問題において、日米両国と中国との間の対立がますます顕著になってきているが、軍事衝突が抑制されているため、いわゆる「グレーゾーン」での争いとなっている。この過程で、アメリカは中国を抑えるため、直接的行動をとる傾向があるが、日本はまず国内の制度改革と自身の能力の向上に力を入れている。アメリカは秩序のための競争に重点を置き、一方日本は主権のための競争に焦点を当てており、それが両国の利益や政策の相違につながった。「グレーゾーン」での争いは日米と中国との対立の新たな形態となり、今後も長期的に続く可能性がある。中国はこれに関して独自の考えを提起し、事例に基づいた理論と対策の研究を展開すべきである。

(责任编辑: 双明)