

打印 收藏 [分享](#)

# 试析中日关于钓鱼岛问题“搁置争议”的共识

发表于《太平洋学报》2012年第12期

## 简介

本文阐述了中日之间关于钓鱼岛问题曾经达成的共识，认为关于这个问题可以分三个层次加以理解：一是双方之间在邦交正常化谈判前后达成了约定，特别是日方默认了“不提”钓鱼岛问题的处理方式；二是在和平友好条约谈判过程中对“搁置争议”约定的确认，并由两国领导人给予了默认；三是在上述约定及其确认基础之上，两国之间在处理危机过程中形成的默契，即双方都不改变钓鱼岛的现状。总之，中日之间关于“搁置争议”的共识是在约定、确认和形成默契的过程中形成的，野田政权的“国有化”措施却破坏了这一个共识，结果只能是搬起石头砸自己的脚。

## 正文

自2010年9月“撞船事件”发生以来，日方就试图对钓鱼岛实行所谓“实效控制”，企图从国内法层面造成对该岛实行司法管辖的事实。日本领导人还多次公开否认两国之间曾有过“搁置争议”的共识，其实就是单方面改变钓鱼岛现状的行为寻找借口，最终在2012年9月做出“国有化”决定，使中日关系陷入了僵局。事实上，中日之间关于钓鱼岛问题“搁置争议”的共识是在中日邦交正常化过程中形成的，对此，日方也是认同的。正因为两国具有这个共识，并在邦交正常化谈判、和平友好条约谈判和后来的数次突发事件处理过程中，都坚持了这个共识，所以才有了40年来两国关系的和平发展，这是中日关系发展轨迹给予我们的重要启示。纵观中日邦交以后的全过程，“搁置争议”的共识经过了由约定、确认到形成默契的过程，本文旨在通过三个层面阐述“搁置争议”之存在及被遵守的事实，驳斥现在的日本当局背信弃义对这个共识存在的否定。

### 一、“搁置争议”的约定

鉴于钓鱼岛问题的复杂性，中日两国领导人事实上从1972年开始便把该问题以“不提”的方式吊了起来。这是中日邦交正常化谈判之前，在当时的大战略和两国政治家的大局意识背景下，为了不影响邦交正常化谈判的顺利进行，在双方领导人之间形成的约定。

首先，中方的态度与当时的大战略密切相关。这个问题包括中国对《美日安保条约》和“佐藤-尼克松声明”的态度转变，也包括中国对台湾问题的重视程度，还包括中国的对苏战略，这些是中方提出暂时搁置该问题之建议的重要背景。关于《美日安保条约》，中国本来一直是持批判态度的，但是中美和解之后改变了态度。1972年2月，美国总统尼克松在与毛泽东的会见中提到过《美日安保条约》问题，他想知道日美之间的军事同盟关系是否构成中美和解的障碍，当时尼克松对毛泽东说：“我想大部分国家都会承认我们的会谈，但是苏联不会同意，日本也表示怀疑，他们是这样说的。日本将来怎么办？关于这一点，我知道我们之间有分歧。到底日本是完全中立的好，还是完全放弃防卫能力的好，或者暂时与美国保持一定关系的好？”

后来，尼克松在与周恩来的会谈中，再次提到《美日安保条约》，他说：“美国可以退出日本海域，但是，如果美国退出的话，其他国家会进入这个海域来活动。如果美国让日本处于毫无防备的状态，那么，日本会寻求其他国家的保护，或者自己建立防卫力。另外，如果美国不与日本保持防卫上的协定，那么对于日本向何处去，我们就

## 作者信息



廉德瑰  
 研究员  
 外交政策研究所 成员  
 亚太研究中心 副主任

## 作者更多研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#) | [研究报告](#)

“修宪派”与战后日美关系的历史考察

解析美国在钓鱼岛问题上的立场

地缘政治与安倍的价值外交

## 相同话题研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#) | [研究报告](#)

为构筑海上丝绸之路搭建平台:前景与挑战

试论日本对东盟的安全合作政策

试析日本在太平洋和印度洋的战略扩张——从“反海盗”到“保卫”两洋海上通道

## 相同地区研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#) | [研究报告](#)

如何看待金砖国家经济增长放缓

“第13届斯德哥尔摩中国论坛”国际学术研讨会综述

“亚信会议：合作机遇与挑战”学术研讨会综述

没有任何影响力了。”这里是，尼克松所说的“其他国家”，显然是指苏联。这段话也是美方较早阐述《美日安保条约》的“瓶盖”作用，而且是对中国领导人说的。

中国既然默认了《美日安保条约》，那么对于“佐藤—尼克松声明”也就网开了一面。1969年11月21日，日本首相佐藤荣作与美国总统尼克松签署声明，其中规定了韩国的安全是日本安全的紧要问题，还规定了维护台湾地区的和平与安全也是对日本的和平与安全来说极为重要的要素，特别是规定了美国将在1972年将冲绳的“施政权”“返还”给日本。因为该声明的“涉台”内容，所以11月28日《人民日报》发表社论对之进行了批判。但是，1972年6月17日，也就是冲绳“返还协议”签订一周年之际，佐藤荣作宣布辞职，7月7日田中内阁成立，于是中日邦交正常化的进程真正进入了日本政府的议事日程，这时中国已经默认了《日美安保条约》，所以也改变了对“佐藤—尼克松声明”的态度。

1972年7月27日，田中角荣的“密使”日本公明党委员长竹入义胜来到北京，周恩来就中日邦交正常化联合声明的内容向他表示：“问题有三个，请田中首相和大平外相放心，一个是不涉及《美日安保条约》，因为如果实现中日邦交正常化，安全条约对中国的效力也就失效了。第二个是不涉及1969年的‘佐藤—尼克松联合声明’，邦交正常化声明发表后可以签订《中日和平友好条约》。剩下的事情可以由法律专家来做。第三个是《日台条约》问题，田中首相几次谈到理解中国所主张的建交三原则，是不是尊重的意思？”可见，当时周恩来最大的关心是台湾问题，亦即日本能否断绝与台湾当局的“外交”关系问题，而不是日本之间的安保条约和“佐藤—尼克松声明”。

周恩来的上述三点意见，是有机地结合在一起的，他关于不涉及1969年的‘佐藤·尼克松联合声明’的保证，其实也决定了中国不会提钓鱼岛问题，因为这个声明涉及到冲绳“返还”问题，因此也涉及钓鱼岛问题。这是中国“不提”钓鱼岛问题的政治背景，即由于台湾问题与对苏战略更加重要，所以“不提”《日美安保条约》，当然也不会提“佐藤—尼克松声明”，也不会提钓鱼岛问题。

其次，日方的态度与他们的大局意识有关联。关于钓鱼岛问题，日本也有其大局意识，其中既包括对台政策也包括对华政策，日本想寻找一条既不损害日台关系又能打开中国大门的途径。当时围绕钓鱼岛问题，台湾当局也与美国进行了交涉，台湾反对美国把钓鱼岛包括在冲绳之内“返还”给日本，而美国则试图在这两个盟友之间谋求中立，不想把钓鱼岛“返还”给日本。比如，1971年6月9日，距离冲绳返还协定正式签字还有8天，当时，美国国务卿罗杰斯对日本外相爱知揆一谈：“国民政府非常忧虑一般国民的反应，他们对美国政府也施加了压力。”“所以希望你们能够帮助我们一下。”

在美国顾虑与台湾的关系背景下，日本开始考虑解决之策。根据日本外务省的解密文件1971年7月5日记录，当时，日本外务省认为：“尖阁诸岛是我国领土，这是无可争议的事实，关于尖阁诸岛的领有权问题，不考虑与任何国家的政府进行对话。但是，关于领有权问题日华（即日本和台湾）双方互相反对有可能给日华友好关系带来不良影响，另外，如果日华围绕该问题的对立被突出的话，就会给中共（中国共产党）在日华友好关系中打入楔子提供借口，所以，日华双方的政府有必要极力注意不使该问题成为日华双方的重大问题。”外务省这份文件所反映出的是，日方有意与台湾之间淡化这个问题，《产经新闻》认为这反映了日本政府当时是有意将这个问题搁置起来的。最后，日本外相爱知揆一向美方保证：“我们有自信在不给美国政府添麻烦的前提下处理好此事，如果有必要，可以进行会谈。”最后，美国终于同意用经纬度的方式表示“返还”范围，钓鱼岛也在此范围内。

正是在上述思路之下，日本在中日邦交正常化谈判时也有意用搁置争议的办法处理钓鱼岛问题。比如，上述竹入义胜就向周恩来解释，如果自民党内阁提及日美安保的话，便什么事都做不成，他请求中国不要提这件事。因为钓鱼岛问题与日美安保密切相关，所以，在竹入义胜提出钓鱼岛问题时，周恩来对他说：“钓鱼岛问题可以不谈，和邦交正常化相比，这个问题是小问题，不会影响中日关系正常化。可以把它作为日美关系来处理。美国因为尚未与我国建立外交关系，他们当然希望日本等一下，这是他们的想法。”

周恩来的这番话有两个含义：一个含义是钓鱼岛问题与《日美安保条约》有关联，可以作为日美关系来处理，意思是这个问题和安保条约一样可以暂时不提，但是不等于中国放弃了主权要求。另一个含义是，美国并不希望日本先于美国与中国实现关系正常化，如果中日因为安保条约问题或者钓鱼岛这样的“小问题”而推迟邦交正常化，将对中日两国都不利，两国应该求大同存小异，抓住时机实现关系正常化。

然而，在周恩来和田中角荣的政治决断下，当时的中日两国领导人并没有在历史问题上过于纠缠，也没有让钓鱼岛问题挡住通往邦交正常化之路。特别是在钓鱼岛问题上，双方以“不提”的方式绕过了障碍，为邦交正常化扫清了道路，找到了一条实现邦交正常化的途径。

此处笔者所要强调的是，“不提”钓鱼岛问题并不意味着中日之间没有“领土问题”存在，而是双方都为大局考虑，并有搁置争议的约定。对于这一点，一些事实可以证明：1972年9月30日，日本外相大平正芳在回答《朝日新闻》记者采访时说，此次与中国谈判，没有谈“尖阁列岛”问题，中心是邦交正常化。10月1日，田中角荣在高尔夫球场会见记者，他说：“我曾经明确提出了关于尖阁列岛领有权问题。但是周恩来总理说：我现在不跟你谈这个问题，这个地方在地图上都找不着，只是因为发现石油后才出现问题。”田中角荣证实了当时他向周恩来提了钓鱼岛问题，说明领土问题是存在的。11月6日，大平正芳在众议院预算委员会上回答公明党代表正木良明的提问“日中和平友好条约是此处笔者所要强调的是，“不提”钓鱼岛问题并不意味着中日之间没有“领土问题”存在，而是双方都为大局考虑，并有搁置争议的约定。对于这一点，一些事实可以证明：1972年9月30日，日本外相大平正芳在回答《朝日新闻》记者采访时说，此次与中国谈判，没有谈“尖阁列岛”问题，中心是邦交正常化。10月1日，田中角荣在高尔夫球场会见记者，他说：“我曾经明确提出了关于尖阁列岛领有权问题。

但是周恩来总理说：我现在不跟你谈这个问题，这个地方在地图上都找不着，只是因为发现石油后才出现问题。”田中角荣证实了当时他向周恩来提了钓鱼岛问题，说明领土问题是存在的。11月6日，大平正芳在众议院预算委员会上回答公明党代表正木良明的提问“日中和平友好条约是否谈到领土问题”时说：“向后看的问题已经结束了，和平友好条约是向前看的问题。”大平正芳实际上是间接回答了这个问题，即：钓鱼岛问题已经被搁置起来。可以认为，大平正芳是承认“搁置争议”约定的。

另外，“不谈”钓鱼岛问题，绝不是意味着不存在“领土问题”。比如，1973年4月，时任中国国家副主席董必武会见日本驻华大使小川平四郎时说：“钓鱼岛问题今后可以进行合理对话。”1974年10月13日，当时的中央政治局委员华国锋也谈到，希望尽快缔结中日和平友好条约，并且指出钓鱼岛问题应该在和平友好条约缔结以后两国通过对话慢慢解决。这就进一步表明了当时周恩来所说的“不提”钓鱼岛问题并不意味着永远不谈这个问题，也不是默认日本对这几个岛屿事实上的控制，更不是意味着中日之间没有“领土问题”。以上事实反映了中日双方在大战略和全局意识下形成了搁置争议的约定。

对于这个约定，1978年4月20日，大平正芳针对当时双方围绕钓鱼岛问题发生的摩擦对记者说：“关于尖阁列岛问题应该回到中日联合声明的轨道上来。”后来，他的政治顾问伊藤昌哉在回忆录中提到此话，还特意在《中日联合声明》一句的后面加注“尖阁列岛被搁置”。可以认为，大平实际上暗示了“中日联合声明的轨道”就是“搁置争议”的轨道，“搁置争议”是《中日联合声明》轨道上的一部分。

## 二、“搁置争议”的确认

中日邦交正常化以后，“搁置争议”的约定不但继续被两国政府所遵守，而且还由邓小平首次提议使用“搁置争议”的提法进行确认。这一确认为签订《中日和平友好条约》创造了条件，成为两国领导人互相信任的典范。

邦交正常化实现之后，中日两国开始着手进行和平友好条约的谈判准备。如果说邦交正常化之后，中日两国基本解决了台湾问题的话，那么，和平友好条约谈判过程中双方争论的焦点就是反对霸权问题。中国当时坚决要求日本将反霸条款写进和平条约里，为此中方并不想让钓鱼岛问题成为和平条约的障碍。1974年10月3日，邓小平会见以黑田寿男为团长的日本“日中友好协会”和以中岛健藏为团长的“日中文化交流协会”代表团，关于中日和平友好条约问题，邓小平说：“希望克服一切障碍尽快进行谈判，钓鱼岛问题最好搁置起来。”这是中国首次明确提出搁置争议的提案。

《中日和平友好条约》的签订，对于中日两国来说，克服障碍签署这个条约是当时双方政治家的最大共识，因此搁置钓鱼岛问题也就再次被提了出来。可以说，关于钓鱼岛问题，1978年的情形与1972年邦交正常化时基本类似，即有必要把它吊起来，留待以后再说。所以，对于邓小平1974年的提议，日方也是认可的，它决不是中方的一厢情愿。比如，1978年3月10日，园田直在国会参议院就和平友好条约问题发言说：“因为日中和平友好条约不包括领土问题，所以，双方在谈判友好条约时不谈‘尖阁列岛’问题。”当时，他还直截了当地说：“‘尖阁列岛’现在并没有被不法占据，而是在我国的施政管理之下，中国是在发现石油之后才提出要求的，这个问题对日本国民来说很重要。但是，尽管如此，现在提出这个问题不是‘良策’，应该在另外的机会向中国表示尖阁列岛在历史上就是日本的领土”。

可见，“搁置争议”是中美日共同的目标，中日双方在这种背景下形成了克服障碍、搁置争议、尽快签署和平友好条约的共识，并对“搁置争议”进行了确认，故不能认为“搁置争议”是中方单方面的主张。

“搁置争议”的确认。在《中日和平友好条约》谈判过程中，除了苏联的压力之外，日本国内，特别是自民党内的鹰派也趁机破坏中日之间的谈判。比如，自民党内的鹰派集团青岚会（石原慎太郎也是成员之一）当时就提出要中国明确承诺该岛归日本所有，他们称不能出卖领土换取和平条约，公开反对“搁置争议”。1978年3月，自民党鹰派议员玉置和郎说：“如果在和平条约谈判中不提尖阁诸岛问题，那该岛很有可能成为第二个竹岛。”党内的阻力导致了园田直原定于4月12日至15日的访华计划也没能如期进行。在这种情况下，中方采取了巧妙的反制措施，4月12日，中国各省出动上百艘渔船进入钓鱼岛周围捕鱼，引起日本一片恐慌，自民党鹰派的青岚会坚决主张对华采取强硬措施，要求日本政府立即宣布进入紧急状态，强力行使主权。鹰派议员提出应该立即讨论在主岛钓鱼岛建立直升飞机机场和灯塔问题，以表示日本的“实效统治”，中曾根康弘也主张尽快实施“实效统治”措施。小泉纯一郎指出，应该立即向中国提出抗议。

另外，中国的强力反制，也给自民党鹰派造成了巨大的压力。他们攻击干事长大平正芳，因为他是中日邦交正常化时的外相，青岚会成员和中曾根派议员都盯住大平正芳，要他说明关于中日两国处理钓鱼岛问题的经过，追问中日之间在邦交正常化时是否订立过密约。他们怀疑“尖阁列岛的归属可能是模糊的”，“中日之间可能有密约”，他们认为这些问题大平正芳应该最清楚。1978年4月13日，玉置和郎追问内阁1972年中日之间是否达成了关于搁置钓鱼岛问题的秘密协议，对此，外务省亚洲局长中江要介回答：“日中邦交恢复时没有关于搁置尖阁列岛的密约。”这是日本外务省首次就“搁置争议”问题表态，否认有密约存在。然而，作为干事长大平正芳当时的基本态度却是：“尖阁列岛”是日本实效支配的领土，该岛确实位于中国领海以外，不同于竹岛和北方领土，所以没有必要特意提出异议使之成为第二个竹岛问题，并使日本与台湾之间的关系恶化。他认为，这个问题不仅涉及中日关系，如果与台湾之间的关系也出现麻烦，将对日本不利，不如维持现状。他说，这表面上看似乎态度软弱，但是这是正确的方法，是良策。

事实上，从1972年到1978年间，日本没有采取所谓实效统治措施，中方也没有采取行动挑战日本的所谓“实际控制”。当时海外保钓人士早已将保钓运动转向了祖国统一活动，所以，中国民间也没有在钓鱼岛问题上

提出激烈的诉求。可以说中日双方在这段期间都恪守了“搁置争议”的约定。如上所述，直到1978年4月12日，“渔船事件”发生之后，大平正芳才“披露”了双方存在这样的约定，尽管这个约定未必是书面协议，但是，他在和平友好条约谈判的关键时刻透露出来，可谓意味深长。

笔者认为，大平正芳在1978年4月20日暗示中日联合声明就是“搁置争议”轨道，就是对中日之间存在“搁置争议”约定的确认，这是基于中日老一辈政治家之间的信赖关系而铺设的轨道。回顾一下中日邦交正常化的情形，会加深我们对这种信赖关系的理解。在中日邦交正常化过程中，大平正芳作为外相参与了中日谈判的全过程，并与周恩来之间建立了信任关系。当时，作为邦交正常化的三个条件，日本承认了中华人民共和国是中国唯一合法政府，并表示“理解与尊重”中国关于台湾是中华人民共和国领土，同时将这一态度写进联合声明，但是不同意把废除“日台条约”问题写进联合声明。日方的考虑是该条约并不是非法的，所以用“废除”的方式写在两国外交文件中，有失国家的尊严。大平正芳表示自己可以通过适当的方式处理这个问题，即“由日方单独做出结束与台湾之间外交关系的表示”。当周恩来问大平正芳什么时候发表，请明确说明日期时，大平正芳想了一下说：“请相信，外交问题是绝不会失信的。如果定下日期，万一届时晚一个小时或一天，就会影响两国的信赖关系。因此，请相信我，由我来办。”当时周恩来相信了他的为人，并纸上写下“言必信、行必果”递给他，在场的田中角荣也写下“信为万事之本”回赠周恩来。大平正芳果然信守承诺，29日上午，中日联合声明在人民大会堂签字之后，他就在民族饭店新闻中心对记者说，联合声明虽然没有涉及日台断交问题，日本政府的见解是，作为日中邦交正常化的结果可以认为“日台条约”已经失去意义，宣布结束。这等于宣布日台断交。

1978年，大平正芳重提“中日联合声明的轨道”意味着日本将继续遵守承诺，搁置争议。中江要介虽然否认存在“密约”，但是，大平正芳在1978年4月20日披露的信息却是值得注意的。正像他曾经信守关于宣布结束“日台条约”的口头约定一样，他事实上也同样遵守了中日双方关于搁置钓鱼岛争议的约定。正是在这个基础之上，中方才信任日方，并再次与日方形成了“搁置争议”的共识。1978年8月10日，园田直在北京询问邓小平钓鱼岛问题，说他如果不提这个问题的话，将“无颜见江东父老”，邓小平当时对他说：“一如既往，搁置它二十年、三十年嘛。”园田直就想听邓小平说搁置这个问题，他特别担心邓小平说出“这不是日本的领土，而是中国的领土”。所以，当他如愿以偿地听到邓小平说可以“搁置争议”，就一厢情愿地把邓小平的话理解为中国承诺了钓鱼岛在日本控制之下，就让它维持现状。1978年10月22日，邓小平赴日访问，并于23日在日本首相官邸参加《和平友好条约》批准书换文仪式。25日，邓小平在会谈中对福田赳夫说：“还有一点必须说明，两国之间存在各种问题，比如钓鱼岛问题，日本叫尖阁诸岛。这个问题这次会谈可以不提，我在北京已经跟园田外相讲过，可以留给我们的下一代解决，他们比我们更有智慧。”邓小平此处当然是指8月10日，他在北京被来访的园田直问道钓鱼岛问题时的回答，也是在此确认两国关于“搁置争议”的约定，特别是邓小平澄清了日方的误解，明确指出：“搁置争议是留给下一代解决，根本不是承认日本的控制。对于邓小平的确认，当时福田首相没有表示异议。”也就是说他默认的邓小平的确认。25日下午，邓小平在东京日比谷的日本记者俱乐部面对各国记者就这个问题的提问，重申了他的看法：“中国把尖阁列岛称为钓鱼岛，从名称开始就不一样，围绕钓鱼岛的主权问题中日之间确实存在分歧，邦交正常化时，双方曾承诺不触及这个问题，这次双方在进行和平友好条约谈判时也承诺不触及这个问题。中国人的智慧只有这一个方法，因为如果提及这个问题的话，就说不清楚。所以暂时搁置也无妨，我们的后代会比我们更聪明，可以想出双方都可以接受的解决办法。”这一次，邓小平对世界媒体声明的是搁置争议。对此日方自始至终都没有提出异议，不反对当然就是默认。

现在两国参与邦交正常化与和平友好条约谈判的老一辈政治家都已作古，尤其是在日本，后代不但没有继承上一代的聪明智慧，而且还失去了他们的诚信品德，开始矢口否认两国之间存在搁置争议的约定和确认，这不能不说中日关系的一大憾事。

### 三、“搁置争议”的默契

中日两国领导人之间不仅具有“搁置争议”的“君子约定”，而且还在事实上通过“突发事件”的处理逐渐形成了“搁置争议”的默契。尽管在邦交正常化之后，两国围绕该问题发生过多次摩擦，但多由“民间”引起，官方之间事实上在“搁置争议”的框架下冷静地处理了一系列事件，特别是日方也没有直接对钓鱼岛采取所谓实效控制措施，而是在一段时期遵守了关于“搁置争议”的默契。

日本鸽派领导人主张遵守“搁置争议”的约定。1979年，自民党内的鹰派曾利用中国渔民的捕鱼问题积极推进过所谓实效控制过程。如，1979年5月21日，由中曾根康弘在幕后操作，日本冲绳开发厅不经过外务省同意就决定在钓鱼岛建设简易直升机场，为开发该岛屿实行“实效统治”做准备，并通过海上保安厅的直升飞机和巡视船向钓鱼岛运送了相关器材。简易机场本来计划是20平方米，后来考虑到5平方米就足够人员上下和物资运送，于是只建了5平方米的微型简易停机坪。冲绳开发厅还编制预算，计划用一年时间对钓鱼岛周边的海流、浪高、气候等自然条件进行调查。他们还讨论了今后如何开发该岛，是否设立灯塔、避难所和直升机场等问题。

同年5月26日，冲绳开发厅还派遣了以琉球大学教授池原贞雄威团长的钓鱼岛调查团从那霸出发，乘坐海上保安厅鹿儿岛海上保安部所属的巡视船“宗谷”号（3800吨）开始到该岛屿进行气象、地理、生物等综合科学考察，为开发准备数据和资料。28日，调查团的31人在钓鱼岛集合，对该岛的气象和地址情况进行了勘察。调查团的成员由学者、冲绳开发厅和国土地理院的职员构成，他们从巡视船乘直升飞机在刚刚建成的钓鱼岛简易停机坪登岛。调查团的调查活动预计一年，对象包括钓鱼岛、南小岛和北小岛。调查的内容包括气象、海流和岛上的地质以及表面流水和地下水，还有岛上及海水中的生物等项目。其中七项调查需要一年时间，其他项目的调查将在7月份提出中间报告，1980年3月之前提出最终报告。日本打算根据这个报告编制预算开发钓鱼岛。

对于日本鹰派通过开发实施的所谓实效控制措施，当时中国政府曾指出日方违反了“搁置争议”的“同意事项”。1979年5月23日，中国外交部指出：“中国一贯认为两国已经搁置了这个问题”，并指责日方的行动违反了中日双方之间的“同意事项”。5月30日，中国外交部亚洲局局长沈平召见日本驻华使馆临时代办伴正一，就日本在钓鱼岛建立简易停机坪和派遣调查团一事提出口头抗议。沈平说：“关于钓鱼岛问题中日两国同意留待将来解决，日本的行为明显违反中日之间‘同意事项’，希望日本以大局为重，不要损害两国关系。”

关于“同意事项”是否存在，尽管有上述大平正芳的透露证明确有此事，但日本外务省的公开表态仍然是：“不存在这样的‘同意事项’，中日和平友好条约缔结时，没有关于搁置争议的‘同意事项’。”不过，事实上关于这次由鹰派，日本内阁并没有形成统一意见，尤其是没有向当时的首相大平正芳报告。外相园田直也对鹰派表示了不满，他说：“到底是维持现状有利？还是制造问题有利？邓小平副总理说过可以20年、30年维持现状。我不想再说了。”显然，园田对冲绳开发厅的行动极为不满。园田在国会结束后对记者说：“我的意见是：第一，尖阁列岛已经在我国控制之下；第二，没有必要再采取显示有效支配的动作。”由此，我们可以看出园田的看法与外务省的公开表态有区别。事实上直升机停机坪是鹰派控制的运输省指示建造的，调查团也是鹰派掌握的冲绳开发厅派遣的。外务省虽然接到了报告，但是并不能禁止各部门的行动，因为运输省和冲绳开发厅是在日本“主权”范围内采取的行政措施，外务省即使从中日关系的大局考虑不同意这种行政措施，也只能表示应该慎重的意见，更不能向中国事前通报这种措施。其结果则造成了大平内阁期间鹰派失控，推进了实效控制措施的事实，但是，鸽派表示了不满，证明鸽派仍然承认中日之间存在“搁置争议”的约定。

日本政府禁止日本人登岛。如上所述，中日双方的争议在于对“搁置”钓鱼岛问题的理解有异议。但是，就日方来说，至少外务省和自民党内的鸽派并不支持鹰派有人企图改变钓鱼岛现状，实施实际控制的行动。比如，1996年7月15日，日本的右翼组织青年社成员在北小岛建立了灯塔。8月18日，他们又在钓鱼岛竖起一面日本国旗，以此宣示日本对钓鱼诸岛的主权。9月29日，在中日副部长级别会谈中，日方告诉中方他们没有批准也不支持右翼组织在钓鱼岛设立灯塔的行为。外务事务次官林贞行指出：“两国之间不存在搁置争议的协议。”同时他说：“日本因为实际控制着钓鱼岛，所以不会同意搁置争议的说法，但是为了不影响到中日关系大局，日本政府也制定了不批准右翼团体在岛上设立灯塔的方针，并且将这一方针通报给中国。”这证明了日本事实上遵守“搁置争议”的约定。

1997年4月27日，石垣市议员与一名自称《产经新闻》记者的人登上主岛钓鱼岛，日本海上保安厅官员对他们进行了询问，但是他们除了回答自己的姓名之外，没有就登岛的目的进行解释。对此，日本海上保安厅人员说，因为是日本的领土，所以登岛没有问题，但是我们得到情报，台湾的议员下个月即将跟随抗议船队前来，二人的行动无意会刺激对方。后来，二人告诉海上保安厅，他们是为了证实石垣市把住民登记地址写成钓鱼岛的事实是否存在。对此日本内阁官房副长官古川贞二郎对记者说：“尖阁诸岛的土地所有人并没有允许他们登岛。海上保安厅也把这个意思向他们作了说明，但是他们无视劝告仍然登上岛屿，非常令人遗憾。”

1997年5月6日，新进党的西村真吾和自民党的石原慎太郎等人计划登钓鱼岛，这是首次有日本国会议员登岛，最后是西村等人登上钓鱼岛。早在4月，钓鱼岛的土地所有人曾向海上保安厅提交过一份申请书，提到禁止改变岛上的设备和现状。西村等人的秘书多次通过电话和信件要求所有人允许他们登陆。但是，钓鱼岛土地“所有者”告诉海上保安厅他不希望有人登岛。对此，首相桥本龙太郎说：“土地所有者不同意他们上岛，他们无视劝告，即使是国会议员，有这个权利吗？”官房长官鹤山静六批评说，土地所有者没有承认登陆，所以登陆行为是违法的。对此事件中国外交部副部长唐家璇召见日本驻华大使佐藤嘉恭，对西村等人的行为表示愤慨。同时，唐家璇也表示注意到桥

本龙太郎对西村等人行为的发言，证明两国政府是有共识的。其实在日本国内，甚至西村所属的新进党内也对西村的行为有不满意见，当时，新进党干部会议上，干事长西冈武夫表示这不会对中日关系有利，“这既不是事先得到党内同意的行为，也没有履行必要手续，纯属他个人的行为”。

1999年7月23日，西村在日本众议院安全保障委员会提议国会议员登陆钓鱼岛，因为没有人表示反对，被提交理事会讨论。对此，官房长官野中广务说：“国会的行为，政府不加评论，但是鉴于迄今为止的过程，希望能够慎重考虑。日本外务省官员也表示：现在日本实效支配着该岛屿，没有必要采取故意刺激中国的行动。”7月3日，中国驻日大使陈建会见自民党干事长森喜朗，对日本国会议员登岛计划表示担忧，森喜朗表示要尽最大努力避免不正常的事情发生。

日本外务省强制遣返登岛中国人。2004年3月24日，中国7名保钓人士登上钓鱼岛，这是继1996年以来第二次有中国人登岛。对此，小泉首相表示，将按照法律进行处理，作为法治国家这是当然的，但要尽量冷静处理避免影响中日关系。他还强调这是现场执法人员的判断，这次登陆因为日本事前没有得到情报，所以没有有效阻止他们登岛。考虑到由于小泉参拜靖国神社导致的中日首脑互访中断和川口顺子4月份即将访华，小泉内阁把他们遣送回中国。当时日本右翼组织青年社也准备登岛，但是被日本海上保安厅阻止。海上保安厅第11管区命令停泊在石垣岛的青年社渔船，要他们不要出发，青年社只好放弃了登岛的计划。小泉内阁虽然因靖国神社问题与中国关系紧张，但是在钓鱼岛问题上，没有雪上加霜，还是按照以前的“惯例”，让事件不了了之。

小泉内阁虽然在参拜靖国神社问题上与中国发生了摩擦，但是在处理中国保钓人士登岛的问题上，决定将他们“遣送回国”，没有实施类似逮捕或者羁押等措施。小泉的决定受到了日本国内的批评，批评者认为，不应该把这7个中国人遣送回国。但是，当时参与处理的外务省亚大局长藪中三十二认为：“重要的是日本在尖阁诸岛执行了

日本的法律，这已向全世界表示了日本已经实效控制了这个岛屿。也就是说，日本的警察逮捕了‘不法’入境的中国人，日本的检察官决定把他们驱逐出境，这已经是十分重要和必要的程序。至于对于不法入境者再多关押几天，不会改变基本事实。

2010年9月，中国渔船船长詹其雄被日本扣留，民主党鹰派政权改变了过去立即遣返的做法，转而起诉并且按照国内法实行羁押，以显示日本对钓鱼岛实行的实际控制。此举引起了中国的激烈反弹，最后日方不得不释放了詹其雄。鉴于詹其雄案的教训，野田政权不得不收敛了试图实行所谓实效控制权的尝试，并在2012年8月，中国香港保钓人士登岛后，按照以前的“管理”将他们迅速遣返回香港。野田政权这种做法，其实就是回到了小泉时代的处理办法，这样做的好处就是，不会引起中方的激烈反弹，又可以在日本国内把这种措施解释成履行了必要的法律程序。这是数中三十二提出的办法，是默认“搁置争议”的办法。这种办法意味着日本对“搁置争议”的默