

# 国际法视角下的美国“航行自由计划”

王秋义

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2022年7月4日; 录用日期: 2022年8月23日; 发布日期: 2022年8月30日

## 摘要

美国的“航行自由计划”以维护航行自由之名, 通过外交交涉、双边或多边磋商和“航行自由行动”的方式, 来挑战美国所认为的他人“过度海洋主张”。美国拒绝加入《联合国海洋法公约》, 长期以来一直游离于以《联合国海洋法公约》为核心的现代海洋法律体系之外, 但是又试图通过“航行自由行动”等实践对《联合国海洋法公约》做出单边解释。基于过度海洋主张理论本身存在的缺陷, 以及“航行自由行动”对《联合国宪章》基本原则的违背和对权利的滥用, 美国的航行自由行动对国际海洋法律秩序构成了严重挑战。

## 关键词

航行自由计划, 航行自由行动, 美国, 联合国海洋法公约

# The USA “Freedom of Navigation Program” from the Perspective of International Law

Qiuyi Wang

East China University of Political Science and Law, ECUPL, Shanghai

Received: Jul. 4<sup>th</sup>, 2022; accepted: Aug. 23<sup>rd</sup>, 2022; published: Aug. 30<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

In the name of safeguarding freedom of navigation, the USA “Freedom of Navigation Program” challenges what the USA considers other countries’ “excessive maritime claims” through diplomatic representations, bilateral or multilateral consultations, and “freedom of navigation operations”. The USA refuses to join the United Nations Convention on the Law of the Sea, and has long been outside the modern legal system of the sea with the United Nations Convention on the Law of the Sea as the core, but it has tried to use the “freedom of navigation operations” and other practices to make a unilateral explanation to the United Nations Convention on the Law of the Sea.

**Based on the flaws in the theory of excessive maritime claims, as well as the violation of the basic principles of the UN Charter and the abuse of rights by “freedom of navigation operations”, the US freedom of navigation operations poses a serious challenge to the international maritime legal order.**

## Keywords

**Freedom of Navigation Program, Freedom of Navigation Operation, USA, United Nations Convention on the Law of the Sea**

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

“航行自由计划” (Freedom of Navigation Program, 简称 FON) 是美国卡特政府于 1979 年颁布的一项政策, 目的是挑战各国提出的“过度海洋主张” (excessive maritime claims), 维护航行自由。南海地区作为国际海洋运输的重要通道以及地缘政治博弈的焦点区域, 是近些年来美国“航行自由计划”的重点实施区域, 其中以军事力量为支撑的“航行自由行动”对包括中国在内的相关海域国家的合法利益造成了侵犯。

### 1.1. 美国历来重视航行自由

美国自建国以来, 便是一个十分重视海洋自由的国家, 海洋自由的思想与商业贸易的发展深深绑定在一起, 形成了美国坚持海洋自由的起源。格劳秀斯是海洋自由论的代表性人物, 他主张: 所有人都拥有不受干扰地在国际海域游弋和贸易的权利, 战时与平时均然。经过欧洲启蒙运动的发展, 格劳秀斯海洋自由的思想在美国落地生根, 在商业贸易对海洋自由的强烈需求下, 海洋自由的思想广泛传播。十八世纪末期, 美国曾因为中立权利问题不惜与其曾经的盟友法国一战, 因为当时海洋自由原则最直接的体现就是中立贸易的权利。后来美国向世界各国积极宣传其海洋自由的主张, 并与多国签订条约, 将“自由船自由货”等体现海洋自由的思想写入条约。1918 年 1 月 8 日, 威尔逊总统在国会发表演讲, 提出了著名的“十四点原则”作为建立世界和平的纲领, 其中第二点原则就是“平时和战时海上航行绝对自由”。二战期间, 美国总统富兰克林·罗斯福曾指出: “一切自由——这里指的是生存的自由, 而不是征服和压制其他民族的自由, 都取决于海上航行的自由”<sup>[1]</sup>由此, 可以看出美国对航行自由的十足重视, 为 1979 年美国“航行自由计划”的出台奠定了基础。

### 1.2. “航行自由计划”具体内容

美国的“航行自由计划”主要通过外交途径和武力行动两种方式实施, 以公开挑战他国“过度海洋主张”, 消除“对航行自由的威胁”。但在实施的过程中, 又存在明显的歧视性, 一方面对盟友或对在地缘政治上对其影响不大的国家多采取外交抗议的方式, 而对非盟友国家则多采取武力行动。

#### 1.2.1. “航行自由计划”的实施方式

美国国防部在其 2015 年 3 月份发布的一份航行自由行动简报中指出: 美国会在与《联合国海洋法公约》(以下简称“《公约》”)所反映的利益相协调的情况下, 在全世界范围内行使和捍卫它的权利、自由

及对海洋的利用<sup>[1]</sup>。自 1979 年以来,美国的历届总统都坚决执行和完善“航行自由计划”,以维护美国的国家利益,防止对沿海国提出的过度海洋主张形成默认。美国的“航行自由计划”主要通过以下方式执行:1) 美国国务院负责外交磋商或交涉,即美国国务院可以针对各国提出的过度海洋主张进行抗议、双边或多边磋商;2) 美国国防部负责实施“航行自由行动”。同时,为了提高效率,节约经费支出,“航行自由计划”除了“航行自由行动”之外,还存在着一种被称为“与航行自由行动相关的行动”,它指的是主要目的并非挑战他国过度海洋主张,但是具有次要影响的行动。美国认为他们所实行的“航行自由行动”是以沿海国提出的过度海洋主张为依据,不会因为某一国是潜在敌手或竞争者而加强这一行动,也不会因为国家之间的盟友关系而不对其实实施相关行动。针对美国实施的“航行自由行动”,国际上不乏对其批评的声音,认为该行动违反了和平解决国际争端等一般国际法原则。美国则抗辩称:虽然“航行自由计划”包括有外交抗议和磋商等比较温和的措施,但是这些措施不能够满足维护美国国家利益的要求,必须采取“航行自由行动”,以此种更有效的方式挑战他国过度海洋主张,防止沿海国实际拥有所声称的权利。美国认为他们所实行的“航行自由行动”是经过深思熟虑的谋划和合法审查,并在专业的指导下进行的,而且每年都会发布“航行自由计划年度报告”,公开其所挑战的国家和具体的过度海洋主张,以展示他们的反对,但是为了保证美国军队的安全,在实施“航行自由行动”之前,一般并不会向对象国提前通知。

### 1.2.2. “航行自由行动”的挑战目标

“航行自由行动”以沿海国提出的过度海洋主张为挑战目标,美国认为过度的海洋主张是对习惯国际法的违反,是对以规则为基础的国际秩序的威胁,因此美国致力于通过挑战过度的海洋主张来消除这一威胁。过度海洋主张在美国看来,是沿海国企图对航行自由、飞越自由和海洋其它合法利用自由的非法限制,如果允许沿海国通过其国内立法、声明的方式提出这些权利主张,是对《公约》的违反,侵犯的是世界上其它所有国家的合法权利,国际社会必须对此做出努力,自由和法治的价值观要求美国作为这些原则的捍卫者采取行动。美国还呼吁世界上的其他国家不应因受到恐吓或威胁放弃其权利和自由,只要有沿海国主张的权利违背了《公约》的要求,美国就会为了国际利益继续坚持捍卫自由、权利和海洋的合法利用,与志同道合的盟友坚定地站在一起。

根据美国国防部发布的 2019 财年“航行自由行动年度报告”,2018 年 10 月 1 日至 2019 年 9 月 30 日期间,美国共对世界上的 22 个国家或地区进行了“航行自由行动”,该财年挑战的过度海洋主张主要包括:1) 在专属经济区进行军事演习,需事先获得同意;2) 直线基线的划定;3) 对无意图进入一国领空但飞越防空识别区的外国飞机施加限制;4) 将外国实体在专属经济区的调查活动定为犯罪;5) 对专属经济区上空的管辖权;6) 毗连区的安全管辖问题;7) 外国军舰通过领海需要获得事先许可或通知;8) 在低潮高地主张领海和领空;9) 禁止外国在专属经济区进行军事活动;10) 所有外国船只进入专属经济区都需要事先批准;11) 提出超过 12 海里的领海主张。美国所挑战的过度海洋主张是随着沿海国所主张权利的变化而不断变化的,至于主张的权利是否过度,其主要是依据《公约》和习惯国际法做出单边判断,而后采取相关行动。

### 1.2.3. “航行自由行动”的特点

一直以来,美国国防部都宣称“航行自由行动”的实施是专业的、合法的,没有国别针对性,行动以和平的方式维护和强化了国际法。但笔者认为,“航行自由行动”实施已有四十余年,根据这些年来的实际行动进行总结分析,可以得出更加客观可靠的结果。

1) 行动具有全面性。全面性包括两个方面,一是问题上的全面性:美国所挑战的过度海洋主张可以说包含了海洋法的很多方面,包括领海宽度、专属经济区内进行军事活动、无害通过领海需要提前获得

许可或提前通知、直线基线、历史性水域等多个方面的问题；二是地理上的全面性：美国采取航行自由行动所挑战的国家遍布五大洲，既有其盟友，又有其潜在竞争对手。

2) 行动具有针对性。针对性同样包含两个方面，一是挑战的过度海洋主张虽然多种多样，但是纵观这么多年的实践，领海问题、基线问题以及专属经济区内的军事活动问题是被多年持续挑战的核心问题。二是具有地域针对性，美国航行自由行动挑战的重点区域主要集中在亚洲，尤其是东南亚国家，而对欧洲国家进行行动的次数则寥寥可数。即便是同类型的过度海洋主张，对欧洲国家多采取抗议或者磋商，而对亚洲国家则是采取“航行自由行动”。“例如丹麦对法罗群岛划定直线基线、葡萄牙对亚速尔群岛划定直线基线，在美国看来都属于过度海洋主张，但美国仅通过外交途径提出抗议。” [2]

## 2. 对“航行自由行动”的理论批判

“航行自由行动”表面上是美国为了维护以《公约》为核心的海上航行自由秩序，但根据其历年来的表现，其对非盟友国家尤其是亚洲国家采取了更具有针对性的措施，这种歧视性的策略体现了美国的“航行自由行动”真正意图并不是为了其所谓的航行自由。另一方面，支撑“航行自由行动”的过度海洋主张理论不过是美国的单方面说辞，不具有任何法律效力，以单方结论为依据采取武力行动，是对和平解决国际争端等国际法原则的公然违反。

### 2.1. “过度海洋主张”理论存在缺陷

过度海洋主张理论是美国进行航行自由行动的理论基础，美国将沿海国提出的违反国际习惯法和《联合国海洋法公约》的权利主张视为过度海洋主张，通过海空军力量的全球投射，对其进行挑战。因此，过度海洋主张理论本身如果存在缺陷，“航行自由行动”则无法立足。

过度海洋主张是美国的单方认定，不具有最终决定效力。过度海洋主张并非是国际上某个法定机构的认定，只是美国单方对他国提出海洋权利主张的否定性回应。因为《联合国海洋法公约》是一百多个国家协商达成的一揽子协议，因此《公约》中的条文势必有很多表达模糊的地方，如军舰在领海是否享有无害通过权、专属经济区内适当顾及沿海国的义务是否可以排除在区域内开展军事活动等等，《公约》的模糊性为争议的存在留足了空间。而美国认定的过度海洋主张大致可以分为三种类型：一是《公约》规定的非常明确，几乎没有争议的；二是《公约》规定的有些模糊，基于不同的立场，国家之间较难达成一致，存有一定争议；三是《公约》中没有相关规定，也没有形成相关的国际习惯法。对于规定明确没有争议的，例如领海最大宽度 12 海里，美国认定有些国家 200 海里领海主张属于过度海洋主张的确可以接受，但是剩下两种海洋主张的认定，则存有较大争议，美国不能也不应该成为最后的仲裁者。在问题存有较大争议的背景下，说明相关规则尚在磨合和形成的过程中，不应该由某一个特定的国家来决定规则该如何建立或解释。更何况美国还不是《公约》的缔约国，更没有权利对《公约》做出解释。

为了支持美国的过度海洋主张理论，维护美国的航行自由，美国还在《公约》体系之外创造了一个“国际水域”(International Waters)的概念。美国国务院全球公共事务局管理的网站对国际水域做了如下解释：“国际水域实际上并非国际法中一个确定的术语。视不同地区而定，所有海域在不同程度上都是国际性的。例如，在一国领海，所有国家的船舶都享有无害通过权。但国际水域有时被用于非正式的表达任何国家领海之外的水域。在这些水域，所有国家都享有公海自由，如航行和飞越的自由以及其他合法使用海洋的权利。一般而言，这意味着任何国家的船只，即便是悬挂内陆国旗的船只都有权在不受任何其他国家干涉的情况下行使这些自由与权利。《公约》反映了这一习惯国际法制度” [3]。《公约》的航行自由是建立在对各个国家权利义务相互协调的基础之上，最直观的体现是将海洋划分为内水、领海、专属经济区、毗连区、大陆架、公海等，在不同的海域，沿海国的权利以及其他国家的航行自由都会受



到不同程度地限制，很明显，根据《公约》，专属经济区和公海的航行自由程度是完全不同的。然而，在美国创造的国际水域范围内，专属经济区、毗连区与公海具有同样的航行自由。如此一来，美国所认定的过度海洋主张便也缺乏了实在法上的支持和依据。

## 2.2. 违反《联合国宪章》原则

《联合国宪章》第 2 条明确规定：“各会员国应以和平方法解决其国际争端，避免危及国际和平、安全及正义”“会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力”。不使用武力或以武力相威胁原则已经成为国际习惯法，所有国家都要遵守，身为安理会常任理事国，美国更应该遵守这一基本原则。“航行自由行动”借助强大的海、空军事力量对美国认为的他国提出的过度海洋主张进行挑战，在沿海国看来，这不仅是“挑战”，更是“挑衅”，极易引发武装冲突，例如 1988 年发生的黑海碰撞事件，美国军舰在苏联领海内实施其所谓的航行自由行动，遭遇苏联海军的拦截，并发生了碰撞<sup>[4]</sup>。虽然美国一再辩称称自身的行动是非战争性质的军事行动，属于和平行动，但是在一国近海区域肆无忌惮的展开军事活动，无异于是一种武力威胁。航行自由是国际海洋法的核心原则和重要制度之一，其本质是为了维护正常的国际贸易、促进经济合作与发展，但纵观美国历年来的航行自由行动，非但与海上贸易相去甚远，与经济合作亦毫不相关，有时甚至会对沿海国造成严重的军事威胁。

## 2.3. 违反禁止权利滥用原则

虽然航行自由已经被国际习惯和《联合国海洋法公约》所确认，包括美国在内的世界各国都享有航行自由的权利，但同时《公约》第 300 条也规定“缔约国应诚意履行根据本公约承担的义务并应以不致构成滥用权利的方式，行使本公约所承认的权利、管辖权和自由。”美国的“航行自由行动”是为了挑战他国的过度海洋主张，防止形成默认的权利。事实上，并非只有采取“航行自由行动”才可达成这一效果，外交抗议和磋商都是较为恰当的方式，美国偏偏采取军事行动这一更加激烈的方式，充分说明其目的并不仅仅是为了维护航行自由，更深层次的意图是借助“航行自由行动”，以损害他国安全利益为代价，实现其全球霸权。

## 3. “航行自由行动”在南海及中国的对策

南海地区一直以来都是美国“航行自由行动”的重点实施区域，在军舰无害通过领海是否需要预先许可、是否可以在专属经济区对军事航行施加限制、争议岛礁是否可以主张领海等问题上，中美存在明显分歧。近年来，随着南海地区局势升温，美国在南海的“航行自由行动”次数也在逐渐增加。面对这一情况，我国可从战略对话与法理斗争两个角度出发，对美国的“航行自由行动”做出回应。

### 3.1. 对南海“航行自由行动”增多

2015 年以来，美国针对中国的“航行自由行动”频次明显提高，南海地区是重点行动区域。美国介入南海地区事务一个最重要的原因就是维护该地区的航行自由，中国认为南海的航行自由从来不存在什么问题，中国不是南海地区航行自由的阻碍者。在南海这块区域，中美之间存在较大分歧。

首先，在军舰无害通过中国领海是否需要预先许可的问题上，中美难达成一致意见。美国认为根据《联合国海洋法公约》第十七条：“在本公约的限制下，所有国家，不论为沿海国或内陆国，其船舶均享有无害通过领海的权利。”因此，美国军舰无害通过中国领海无须中国事先许可。但是，中国认为《公约》并未明文规定军舰是否享有无害通过权，外国军舰不应被包含在可以无害通过一国领海的船舶范围之内，这是中美在这一问题上的关键分歧。考察无害通过权成为国际习惯法的产生背景可知，领海的无害通过是为了便利商业往来，为海上商船设立的特殊制度，本意并不用在军舰的航行上，况且军舰本身具有武

力威慑性，通过一国领海会构成对他国的潜在威胁。目前世界各国关于军舰是否享有无害通过权的争论不断，尚有四十多个国家坚持无害通过需要事先批准，因此军舰是否享有无害通过权还没有成为国际习惯法，未来最好的解决办法就是明文规定军舰是否享有该项权利。“其实，历史上一些国际法律文献对此做了较好示范：1894年国际法学会通过的《关于领海制度规则》第五条规定‘一切船舶无区别地享有经由领海的无害通过权’，第九条规定‘本规定不包括军舰和军舰一类的船只’。”[5]

其次，在一国专属经济区是否可以军事航行施加限制的问题上，双方同样争执不下。《公约》第58条规定：“在专属经济区内，所有国家，不论为沿海国或内陆国，在本公约有关规定的限制下，享有第八十七条所指的航行和飞越的自由，铺设海底电缆和管道的自由，以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途，诸如同船舶和飞机的操作及海底电缆和管道的使用有关的并符合本公约其他规定的那些用途。”但同时《公约》还规定：“各国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时，应适当顾及沿海国的权利和义务。”美国认为其依据第58条规定在专属经济区享有充分的航行自由，任何沿海国都不应对航行自由施加限制，但中国认为美国应考虑到“适当顾及”义务。这就涉及到对《公约》的解释问题，“适当顾及”究竟该如何理解。《公约》设置了领海、专属经济区、公海等制度，其本身就意味着专属经济区不同于领海，也不同于公海。既不能在专属经济区像领海那样赋予沿海国绝对的主权利，也不能像在公海那样赋予所有国家充分的公海自由(其实公海自由本身也不是绝对的，同样受到相关权利的限制，例如海盗行为、贩卖奴隶等)，专属经济区更像是沿海国和海洋国家权利义务的交叉地带或者说是过渡地带，在专属经济区的航行自由不应该等同于公海的航行自由，适当顾及义务虽然没有规定沿海国可以对在该海域的军事航行施加限制，但是没有明确规定不等于不可以施加限制。

第三，2015年之后美国对中国南海地区增加“航行自由行动”次数与中国在南海进行岛礁建设也有一定关系。有美国学者认为：美国一段时间以来的“航行自由行动”是对中国在南海的岛礁建设威胁到了美国的航行自由，构成了对美国军事力量的潜在威胁，削弱了美国海军的投射能力。出于危机感，美国必须显示在南海地区的存在，向盟友展示捍卫航行自由的决心。还有一点是美国在2012~2015年期间，从未进入过南海岛礁12海里进行“航行自由行动”，但2015年之后多次进入南海岛礁12海里范围内进行“航行自由行动”。近年来，中国在南海进行岛礁建设，相当程度上扩大了岛礁面积，美国担心中国会因岛礁面积的扩大而主张12海里领海，故多次进入这些岛礁12海里范围之内展开“航行自由行动”进行法理上的宣示，即中国不能因为人工扩建岛礁而主张12海里领海。例如，2015年10月在渚碧礁附近进行“航行自由行动”后，美国国防部长阿什顿·卡特在写给参议院军事委员会的信中，较为详细地阐明了美国的意图。他指出，“至于渚碧礁，各声索方没有明确他们是否认为其拥有领海，但有一点是清楚的：根据海洋法，中国的填海造陆活动不能导致对渚碧礁领海的法律主张，并且不能改变我们以这种方式在其附近进行航行的能力。我们认为，在中国将其变为人工岛之前，渚碧礁是低潮高地，因此无法拥有领海。”[6]

### 3.2. 中国的对策

加强战略沟通，有效管控冲突。2019年6月2日，中国国防部长魏凤和在第18届香格里拉对话上发言时说：“中国和美国要落实两国元首共识，使两军关系成为两国关系的稳定器”“保持经常性战略沟通，发展建设性的两军关系……管控风险危机、防止冲突摩擦……不冲突不对抗，相互尊重、合作共赢，推动中美关系沿着正确轨道向前发展”。虽然在南海航行自由的问题上，中美尚存在分歧，但是不能因小分歧影响到大趋势，本着合作共赢、携手未来的精神出发，在有分歧的议题上应加强沟通，推动合作，避免无谓的冲突。而且中国或许也应该考虑到，作为一个逐渐崛起的大国，在未来也可能会成为一个海洋强国，日后在他国专属经济区之内开展军事调查活动或许也会成为一个必然选项[7]。因此，在

现阶段，处理中美两国南海冲突的最佳方法就是加强有效沟通，达成双边或多边协议，建立互信机制。

“中美两国目前已经签署了两个备忘录，即‘重大军事行动相互通报信任措施机制’和‘海空相遇安全行为准则’，双方应在此基础上进一步完善相关程序和机制，以避免危机或冲突的发生。”

另一方面，中国应加强在国际法理层面的回应。长期以来，美国之所以可以借助“航行自由行动”实现“横行自由”，一个重要的原因是美国高举“航行自由”的大旗，以维护国际法规则为名合法化自身行动，并在行动过程中创造符合自身利益的国际法解释系统，如美国拒绝加入《公约》并自创“国际水域”这一概念，以尽量少的减少沿海国对美国军舰航行的限制。中国除了坚决捍卫以《公约》为核心的海上航行秩序，借助《公约》体系与美国的航行自由体系进行抗衡，还可以借助全球共同关注的海洋资源开发与保护、海洋环境治理等议题来建构一个有利于维护我国在南海利益的国际法理论体系，从而为航行自由注入新的时代内涵，防止美国将航行自由异化为“横行自由”。

#### 4. 结论

美国“航行自由计划”以维护航行自由为价值追求，对他国的“过度海洋主张”通过抗议、磋商和军事行动进行挑战，其中“航行自由行动”又是“航行自由计划”最为重要的一部分内容。借助法律工具主义的外衣，通过再造“国际水域”等符合其单方利益的国际用语，合法化以武力为本质特征的“航行自由行动”，维护“美国优先”的国际利益格局。自中美贸易冲突爆发以来，近些年来两国之间的关系急转直下，美国在南海地区“航行自由行动”的频率和次数也逐渐增加，为有效应对这一变化，中国一方面要加强同美国的战略沟通和军事互信机制建设，另一方面也要紧密关注美国“航行自由行动”的发展，加强自身在该领域的国际话语权建设，维护我国合法权益。

#### 参考文献

- [1] 美国国防部. 美国国防部航行自由计划概况介绍[EB/OL]. [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20\(March%202015\).pdf](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20--%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf), 2022-02-23.
- [2] 包毅楠. 美国“过度海洋主张”理论及实践的批判性分析[J]. 国际问题研究, 2017(5): 106-128+131.
- [3] 余敏友, 冯洁菡. 美国“航行自由计划”的国际法批判[J]. 边界与海洋研究, 2020, 5(4): 6-31.
- [4] 张新军. 变迁中的“航行自由”和非缔约国之“行动”[J]. 南大法学, 2020(4): 110-129.
- [5] 邢广梅, 汪晋楠. 美国南海“航行自由计划”与军舰无害通过问题研究[J]. 亚太安全与海洋研究, 2020(1): 74-86+3.
- [6] 刘琳. 美国在南海的“航行自由行动”探析[J]. 当代美国评论, 2018, 2(1): 84-97+125.
- [7] Hong, N. (2017) Freedom of Navigation and China-US Relations in the South China Sea. *China International Studies*, 65, 129-144.