

美式“航行自由”法律评估^{*}

□ 张海文 陈曦笛

〔提要〕美国长期实施“航行自由计划”，采取“航行自由行动”以挑战所谓“过度海洋主张”。检视美国在航行自由方面的法律立场和实践可以发现，美式“航行自由”包含大量美国自创概念、自设标准的所谓习惯国际法，与国际法和许多国家实践相悖，其不仅缺乏国际法基础，也严重扭曲国际法的解释与发展。美国根据这些主张，极尽所能压缩其他国家的合法权益，扩大美国的权利和自由，以获取不受约束的“自由”。美式“航行自由”延续“炮舰外交”的强权逻辑，体现了美国使用军事力量对他国施压的惯常做法。美式“航行自由”服务于美国的国家利益及其地缘政治战略，涉嫌以军事力量威胁地区和平稳定，扰乱国际海洋秩序，体现出鲜明的不法性、无理性和双重标准。

〔关键词〕航行自由、“航行自由行动”、“过度海洋主张”、
国际海洋法、联合国海洋法公约

〔作者简介〕张海文，自然资源部海洋发展战略研究所研究员
陈曦笛，自然资源部海洋发展战略研究所助理研究员

〔中图分类号〕D993.5, D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2025) 5 期 0065-28

* 上海交通大学副教授郑志华、华阳海洋研究中心副研究员包毅楠、天津外国语大学副教授黄影、中国国际问题研究院副研究员曹群，以及清华大学博士生洪家宸、黄诗涵、李泓燕为本文作出重要贡献。

自1979年卡特政府推出“航行自由计划”以来，美国以挑战所谓“过度海洋主张”^[1]为由，频繁派遣军舰和军机进入他国管辖海域实施“航行自由行动”。据统计，仅2023财年期间，美国“航行自由行动”挑战了17个沿海国29项“过度海洋主张”，相比2022财年挑战15个沿海国22项“过度海洋主张”有所增加。^[2]美式“航行自由”时常造成不必要的摩擦，严重时还酿成海空意外事件。^[3]

美国的“航行自由行动”建立在美国政府对“航行自由”含义的歪曲解读之上。国际法上航行自由的本质在于维护所有国家和平利用海洋的权利、促进贸易和经济合作发展。^[4]根据美国国防部等有关报告，“航行自由”作为“海洋自由”^[5]的一部分，除传统意义上的船舶通行和飞机飞越以外，还包括军舰和军机的“编队演练、军事演习、侦察、情报搜集活动、武器试验及射击”等。^[6]美式“航行自由”片面强调军事活动自由，罔顾沿海国合法权利，实质上是

[1] 美国国防部将“过度海洋主张”定义为“沿海国对航行、飞越权利和自由以及对海洋的其他合法利用作出的非法限制”。See US Department of Defense, “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023),” p.2, [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FON/DoD%20FON%20Report%20for%20FY23%20\(Corrected\).pdf](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FON/DoD%20FON%20Report%20for%20FY23%20(Corrected).pdf).

[2] “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports,” <https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>.

[3] 例如1988年2月12日美国同苏联在黑海发生的碰撞事件，以及2001年4月1日美国同中国在南海发生的撞机事件。See James Kraska and Raul Pedrozo, *The Free Sea: The American Fight for Freedom of Navigation*, Naval Institute Press, 2018, pp.234-235 & p.249; Sally J. Cummins and David P. Stewart, eds., *Digest of US Practice in International Law 2001*, International Law Institute, 2002, pp.703-704, <https://2009-2017.state.gov/s/l/c8184.htm>.

[4] S. Jayakumar, “Navigational Freedom and Other Contemporary Oceans Issues,” in Myron H. Nordquist, Tommy Koh and John Norton Moore, eds., *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Martinus Nijhoff, 2009, pp.18-19.

[5] 美国国防部将“海洋自由”定义为“国际法保障所有国家享有的合法利用海域和空域的权利和自由，包括军用船舶和军用航空器利用海域和空域的权利和自由”。See US Department of Defense, “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2017),” p.2, <https://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>.

[6] “Naval Vessels in Baltic Economic Zones,” US Secretary of State’s Message to the US Embassy in Vilnius, November 1, 1996. As cited in James Kraska and Raul Pedrozo, *International Maritime Security Law*, Martinus Nijhoff, 2013, pp.237-238.

一种“横行自由”，^[1]并非《联合国海洋法公约》（下称《公约》）和一般国际法所认可的航行自由。

从法律角度看，美式“航行自由”系基于对习惯国际法的滥用。尽管1958年通过的《公海公约》《领海及毗连区公约》《大陆架公约》仍然有效，但1982年《公约》创造了包括过境通行、岛屿制度、群岛国及群岛海道通过权、专属经济区和200海里以外大陆架在内的一系列新制度，其中许多规定至今仍属于条约法，尚未发展成为习惯国际法。

美国虽参与第三次联合国海洋法会议的谈判和磋商，但出于自身利益考量，至今仍未加入《公约》。^[2]作为《公约》非缔约国，美式“航行自由”中很多行动只能建立在其主张的“习惯国际法规则”之上。美国一直自视为《公约》的利益攸关方，并把《公约》中的航行自由权利等同于习惯国际法上的权利，从而为其主张和行动进行辩护。早在1983年，美国政府就公开表示，“该《公约》也包含那些有关海洋传统用途的条款，这些条款总体上确认了现有的海洋法和实践，并公平地平衡了所有国家的利益。”^[3]

此类表态看似表明美国承认《公约》部分内容反映习惯国际法规则并“间接适用”于自身，实际上，美国只选择性地适用对其有利的《公约》条款。另外，“海洋传统用途”的具体意涵也存在相当大的解释余地。延续至今，尽管美国政府在《公约》特定条款的习惯国际法属性方面作出一些澄清，但其采取的选择性适用《公约》的一般做法没有改变。这种“灵活”的安排也为美式“航行自由”的形成和发展提供了空间。

本文根据包括《公约》在内的国际法和国家实践，以及裁判和学术研究

[1] “横行自由”是中国官方对美国在南海的“航行自由行动”作出的描述。见《2019年11月19日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，外交部网站，2019年11月19日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/201911/t20191119_7815454.shtml。

[2] James L. Malone, “The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III,” *Law and Contemporary Problems*, Vol.46, No.2, p.29.

[3] “Statement on United States Oceans Policy,” March 10, 1983, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/statement-united-states-oceans-policy>.

体现的法理，全面检视了美式“航行自由”相关的法律立场与行动是否具有充分国际法基础，评估其合法性与合理性。

一、美式“航行自由”概述

本文的分析对象是美式“航行自由”，主要聚焦于美国“航行自由计划”和相应的“航行自由行动”。本部分简述美国“航行自由计划”的发展，归纳美式“航行自由”的主要法律观点，为下文分析提供基础。

（一）美国“航行自由计划”

“海上航行的绝对自由”一直被美国视为具有长期性和全球性的“重大国家利益”。^[1] 美国认为，只要沿海国提出“不符合国际海洋法”的“过度海洋主张”，就可能构成对航行自由的不法限制。在美国看来，“过度海洋主张”对“基于规则的国际秩序的法律基础构成威胁”。^[2] 因此，美国拒绝默许这类“限制国际社会权利和自由的单方面行为”，且认为自己有必要派出海空军力量，确保其“在国际法允许的任何地方飞行、航行和行动”。^[3]

美国“航行自由计划”于1979年正式启动并持续至今。^[4] 该计划旨在通过“外交和行动上的共同努力”，否定和挑战他国的“过度海洋主张”，以维护“《公约》所反映的习惯国际法确立的法律利益平衡”。“航行自由计划”不仅包括美国国务院对“过度海洋主张”的抗议，还包括美国国防部使用海空军力量对其采取挑战行动，即“航行自由行动”，以“行使美国的海洋权利和自由”。^[5]

[1] “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program,” February 28, 2017, <https://policy.defense.gov/Portals/11/DoD%20FON%20Program%20Summary%2016.pdf?ver=2017-03-03-141350-380>.

[2] “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023).”

[3] “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program,” February 28, 2017.

[4] “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program,” March 2015, [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).

[5] “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023).”

事实上，美式“航行自由”惯常运用军事力量挑战沿海国“过度海洋主张”，这些实践非常独特。美国在全球范围内开展“航行自由行动”，挑战其声称的“过度海洋主张”，主要依托其海空军力量的全球投送能力完成，具有鲜明的武力展示特征。

自“航行自由计划”启动至1992财年，美国通过军事行动对35个国家的“过度海洋主张”进行挑战，提出110余次外交抗议。^[1]此后，美国国防部在每一财年的报告中，都以列表形式说明美国海军执行“航行自由行动”的情况。自1993财年至2024年，美国“航行自由行动”平均每年对超过15个国家发起挑战，且挑战国家数量近十年来持续处于高位。

美国声称，所有“航行自由行动”都经过“深思熟虑的规划、法律审查和专业实施”，并以“不偏不倚”“非挑衅”的方式对盟国、合作伙伴和竞争对手开展。这些行动“不针对任何特定的过度主张者”。美国还声称，许多国家都“积极评价”其“针对过度海洋主张的和平行动”。^[2]

（二）美式“航行自由”的内容

根据美国的主张，航行自由被视为一种包罗万象、不可减损的概括性权利。^[3]在表态与行动中，美国不遗余力地维护和拓展其权利和自由，尽可能排斥那些有利于沿海国的权利和管辖，或否定那些限制海洋利用“自由”的国际法规则。

根据对美国现有相关实践的搜集和整理，本文主要对其以下观点和做法进行评估：（1）国际法允许军舰在他国领海行使无害通过权；（2）包括军舰或军用航空器在内的船舶和飞机为救助海上处于危险或危难的人员进入他

[1] US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No.112: United States Responses to Excessive National Maritimes Claims,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/LIS-112.pdf>.

[2] “Annual Freedom of Navigation Report (Fiscal Year 2023).”

[3] Zhang Xinjun and Chen Xidi, “The 2022 ICJ Judgment in Nicaragua v. Colombia: Towards a Theory of Exclusivity in Allocating Rights and Jurisdiction between the Coastal and Other States?,” *Chinese Journal of International Law*, Vol.23, No.2, 2024, pp.223-262.

国领海，是一种习惯国际法权利；（3）过境通行权是一种习惯国际法权利；（4）群岛海道通过权是一种习惯国际法权利；（5）国际法上存在“国际水域”，允许各国在该区域行使“航行自由”；（6）识别岛屿法律地位的标准有多种；（7）直线基线的适用有严苛的标准；（8）《公约》不允许大陆国家的远海群岛整体适用直线基线；（9）在专属经济区内享有等同于公海的航行与军事活动自由；（10）不得将防空识别区程序强制适用于仅穿越防空识别区内国际空域的外国航空器；（11）认定历史性水域有严苛的标准。

二、美式“航行自由”对航行利益的过度扩张

美国在识别和解释适用于各海洋区域的航行制度时，往往借助所谓“与《公约》内容一致的习惯国际法规则”扩张其权利与自由。

（一）军舰无害通过

早在1982年，美国就将“对军舰及海军辅助船在领海的通过，要求事先通知或获许可，或作出歧视性要求”明确列为“过度海洋主张”。^[1]为此，美国海军在全球范围内持续多年、反复多次进入他国领海，挑战有关国家“外国军舰进入领海须事先通知或获批准”的要求。

在美国国防部网站公布的2023财年“航行自由年度报告”中，有11个国家或地区的13项主张直接涉及外国军用船舶在领海中的通航。^[2]其中，中国有关外国军用船舶进入领海须事先获得批准的规定，成为美国海军多年来的“头号目标”：自2007财年至今，针对中国的这项挑战从未中断。^[3]

美国所称《公约》反映的外国军舰进入领海无须事先通知或获批准的所谓“既有规则”远远谈不上已确立。外国军舰在领海中的无害通过问题，在

[1] “U.S. Program for the Exercise of Navigation and Overflight Rights at Sea (NSC-NSDD-72),” <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-072.htm>.

[2] 该统计不包括涉及国际海峡过境通行权的主张。

[3] “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports.”

1958年《领海及毗连区公约》的谈判过程中就已出现明显分歧。^[1]苏联、保加利亚和罗马尼亚等国在就该公约所作的保留中提出，沿海国有权对外国军舰通过其领海设置批准程序。^[2]1982年《公约》的缔约过程则更能反映各国在该问题上的明显分歧。一项由28个国家共同发起的提案要求允许沿海国就领海无害通过进行国内立法，所涉事项应包括“安全”。^[3]此后会议中，阿尔巴尼亚、贝宁、中国、伊朗、马耳他、韩国和巴基斯坦等国仍反复强调应限制外国军舰在领海的无害通过。^[4]美国在完全知晓上述事实的情况下，^[5]仍在1983年歪曲大会主席所作声明，宣称《公约》“明确将沿海国的安全利益置于《公约》第19条和第25条之下。而这两条都不允许沿海国要求外国军舰在进入其领海前通知或获批准”。^[6]

事实上，美国可能比其他任何国家都清楚，所谓上述“既有规则”根本就是子虚乌有。在1910年“北大西洋渔业案”中，时任美国国务卿罗脱(Elihu Root)面对该案仲裁庭明确指出，“军舰不得未经同意进入领海，因为它们构成威胁；而商船则可以来往穿行，因为它们不构成威胁。”^[7]1988年“黑

[1] United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea*, Volume III: First Committee (Territorial Sea and Contiguous Zone), United Nations, 1958, pp.127-131. 更有美国学者直言，关于外国军舰在领海无害通过的争论，实际上是贯穿整个20世纪海洋法发展的焦点。See Christine Bianco, Zenel Garcia and Bibek Chand, “What Is Innocent? Freedom of Navigation versus Coastal States’ Rights in the Law of the Sea,” *Ocean Development & International Law*, Vol.54, No.3, 2023, pp.4-7.

[2] “Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone—Declarations and Reservations,” https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-1&chapter=21#EndDec.

[3] UN Doc. A/CONF.62/L.117 (1982). 虽然该提案最终被撤回，但发起国要求大会主席作出公开声明表示，这一“撤回”“不妨碍沿海国依据《公约》第19条和第25条，采取措施保证自身安全利益的权利”。See UN Doc. A/CONF.62/SR.176 (1982).

[4] J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, Brill Nijhoff, 2021, pp.261-262.

[5] Thomas A. Clingan Jr., “Freedom of Navigation in a Post-UNCLOS III Environment,” *Law and Contemporary Problems*, Vol.46, No.2, 1983, pp.107-123.

[6] UN Doc. A/CONF.62/WS/37, 17 Official Records 243-244, Appendix 1A.

[7] Elihu Root, *North Atlantic Coast Fisheries Arbitration at the Hague: Argument on Behalf of the United States*, Robert Bacon and James Brown Scott, eds., F. B. Rothman, 1917, p.3 & p.116.

海撞船事件”中，正是美国军舰在苏联领海内实施所谓“航行自由行动”时，遭到苏联军舰的拦截，并发生碰撞。倘若真如美国所言，存在清晰的既有规则，沿海国不得限制外国军舰进入领海，那么苏联的行为无疑违反了这一规则，应承担国家责任，但美国只字未提其声称的“既有规则”。^[1]

长期以来，关于外国军舰在领海无害通过的国家实践始终存在较大分歧，这正表明相关规则并未在国际法层面得到确立。根据美国海军军法署（U. S. Navy JAG）搜集的资料，截至 2024 年，全球范围内 158 个国家和地区中，至少有 29 个国家要求外国军舰进入其领海前须获得批准，另有 15 个国家要求事先通知。^[2]

面对如此数量的国家实践，美国不仅从未认真考虑其法律意义，^[3] 相反还轻率认定它们都是违反“既有规则”的“过度主张”。讽刺的是，经过美国多年捍卫“航行自由”的努力，按照已故美国军方学者罗奇（J. Ashley Roach）的分析结果，也仅有芬兰和瑞典等极少数国家改变了相关主张。^[4] 此类改变是否由美国抗议和挑战导致，也是值得怀疑的。

（二）救助入境

美国主张无须沿海国同意即可进入其领海实施救援行动，即救助入境（assistance entry），是习惯国际法上的权利。1986 年，美国国务院、国防部和海岸警卫队联合发布了一份关于行使救助入境权的政策声明，^[5] 主张

[1] “Uniform Interpretation of the Rules of International Law Governing Innocent Passage through the Territorial Sea,” *Law of the Sea Bulletin*, No.14, 1989, p.13, http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulE14.pdf.

[2] 统计数据来源：<https://www.jag.navy.mil/national-security/mcrm/>。

[3] 在 1984 年递交瑞典的备忘录中，美国甚至还曾称限制外国军舰无害通过的实践尚不够广泛，不能反映国际法的新发展。因此，这些实践都仅仅是对美国所称“既有规则”的违反。See aide mémoire dated December 4, 1984, from American Embassy Stockholm, reported in American Embassy Stockholm telegram 08539, December 10, 1984, pursuant to instructions contained in State Department telegram 355149, December 1, 1984, in *Cumulative Digest of United States Practice in International Law*, Book II, pp.1846–1848 & pp.2023–2025.

[4] J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, pp.276-277, Table 11 “Restrictions on Warship Innocent Passage.”

[5] “Statement of Policy by the Department of State, the Department of Defense, and the United States Coast Guard concerning Exercise of the Right of Assistance Entry,” p.163.

“救助因海难而处于危险或危难中的人是一种人道主义义务”，而进入外国领海善意救助此种人员的权利，是一种习惯国际法上的权利，且独立于无害通行权、过境通行权和群岛海道通行权。根据该政策声明，“救助入境者”包括军舰或军用航空器，行使“救助入境权”“无需寻求或取得沿海国的许可”，仅“出于礼让和提醒该国救援部队的目的，应将入境通知沿海国”。此后，美国又进一步将救助入境权的适用范围扩张至群岛水域。^[1]

美国视“救助入境权”为习惯国际法的主张没有得到其他国家的支持。1991年1月，美国向国际海事组织（IMO）救生、搜索和救援小组委员会提交了一份说明，试图阐明救助入境权的法律依据。^[2]美国认为，习惯国际法、各国实践已经表明，这种人道主义活动不受沿海国权利的限制。^[3]然而，在此后的国际海事组织法律委员会讨论中，美国的主张没有得到其他国家的响应。恰恰相反，有国家明确质疑美国认定救助入境权为习惯国际法的立场，提出此前相关条约与国际实践并未创设此国际法惯例，且《公约》未给予任一国家在获取他国许可前进入其领海实施救助的权利。^[4]1979年《国际海上搜寻救助公约》也明确指出，进入他国领海进行救助之前需取得该国许可。^[5]

区域性条约的实践普遍遵循了《国际海上搜寻救助公约》的许可制度，如《北极航空和海上搜救协定》和《黑海沿岸国关于海上搜寻与救助服务的合作协议》。不少国家对此立场表示支持，并进一步强调，不宜打破救助义务与沿海国控制其水域进入或在其水域作业的主权权利之间的微妙平衡。^[6]作为结论，国际海事组织法律委员会认为，目前国际法中不存在救助入境的权利——既未载入任何公约，也未为习惯国际法所确立。^[7]尽管如此，美国

[1] “Guidance for the Exercise of the Right of Assistance Entry,” Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction CJCSI 2410.01A, April 23, 1997, para.4.a.

[2] “SAR on or over Foreign Territorial Seas,” LSR 22/8/4, January 19, 1991, para.1.

[3] *Ibid.*, para.13.

[4] “Report of the Legal Committee on the Work of Its Sixty-Fifth Session,” LEG 65/8, October 11, 1991, para.117.

[5] *International Convention on Maritime Search and Rescue*, Article. 3.1.3.

[6] “Report of the Legal Committee on the Work of Its Sixty-Fifth Session,” para.118.

[7] *Ibid.*

仍坚持这种没有市场的法律主张。^[1]

(三) 过境通行

美国认为过境通行制度已成为习惯国际法的一部分，因此《公约》非缔约方有权在用于国际航行的海峡内享有过境通行权。美国这一主张的理由主要有二：一是《公约》确立的过境通行制度是对长期实践中既已形成的习惯国际法规则的编纂；^[2]二是自《公约》生效后，过境通行制度逐渐发展为习惯国际法规则。事实上，过境通行制度可适用于《公约》缔约国之间是确定无疑的，但是否属于习惯国际法规则尚无定论。

一方面，《公约》条文的起草过程表明部分国家对创设过境通行权持消极态度。在第三次联合国海洋法会议第二会期，各国纷纷提交有关用于国际航行的海峡的条文草案。英国在草案第2条提出用于国际航行的海峡的过境通行制度，引发激烈讨论。马来西亚、摩洛哥、也门、阿曼、伊朗、丹麦、加纳、西班牙和阿尔巴尼亚等国一致强调沿海国的主权、安全和环境利益，仅支持无害通过制度。^[3]阿曼认为，用于国际航行的海峡仍然是领海的一部分，因此主张适用无害通过制度，但考虑到全球贸易的发展，可制定“外国商船通过推定无害”规则。也门主张商船适用无害通过制度，非商用船舶，如潜航器与军舰，需要提前获得批准且严格遵守沿海国的规章制度。^[4]

经过近十次会议谈判，在第三次联合国海洋法会议第十一会期，西班牙、伊朗、阿曼等国仍认为过境通行制度不尽如人意。西班牙表示，尽管出于达成共识的考虑愿意接受船舶的过境通行权，但将继续反对其中有关军用航空器自由飞越的规定，并始终支持适用无害通过制度。索马里认为，过境通行

[1] “Guidance for the Exercise of Right-of-Assistance Entry,” Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction 2410.01D, August 31, 2010.

[2] “Presidential Proclamation 5928 of December 27, 1988,” *Federal Register*, Vol.54, No.5, January 9, 1989, p.777; William L. Schachte, Jr., “International Straits and Navigational Freedoms,” 1992, pp.5-6, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/65946.pdf>.

[3] See UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Legislative History of Part II of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Volume II, 1992, p.22, pp.33-34 & p.55.

[4] *Ibid.*, p.56 & p.68.

制度甚至没有为沿海国提供最低限度的安全保障。西班牙在最后一次会议上明确表示，“经过多年的努力，代表团被迫提交修正案，但其自身的国家权益仍没有被考虑……海峡通行制度的条款文本不是对习惯国际法规则的编纂或者表达”。^[1]可见，过境通行权本质上是不同利益方各自让步的合约性权利，而非对既有习惯国际法规则的编纂。

另一方面，习惯国际法规则是否形成需要考察国家实践，而事实并不支持美国的结论。实践中，国家对军舰、航空器过境通行是否需要事前通知或获批的立场不一致。部分国家明确表示，军舰或部分类型的船舶、航空器通行需要提前告知或获批。也门于1982年12月签署《公约》时作出声明，重申其国内法规定，表示“即使是在连接两个海洋的海峡水域……关于自由通行的一般国际法概念只适用于商船和（民用）航空器；核动力船只以及一般军舰军机必须按照一般国际法……事先征得也门的同意才能通过其领水”。^[2]阿曼也采取较为相似的立场，在国内法中规定对其领海和领空行使完全主权，并与外国船只和飞机通过国际海峡的无害通过原则相协调。^[3]此外，希腊和菲律宾在声明中排除了部分海峡的过境通行权。^[4]

同样应当注意的是，国家实践的普遍性不能等同于一致性，就国家实践一致性的判断而言，受影响较大国家的立场具有特殊意义。^[5]一些海峡沿岸国为船舶和飞机的通过设定了额外限制条件，如直布罗陀海峡沿岸国摩洛哥的国内法规定，^[6]曼德海峡沿岸国也门对核动力船和载有危险物质船舶的额

[1] UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Legislative History of Part II of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Volume II, pp.132-133, pp.136-138 & p.143.

[2] “The Yemen Arab Republic Declarations,” December 10, 1982, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#13.

[3] “Royal Decree concerning the Territorial Sea, Continental Shelf and Exclusive Economic Zone,” February 10, 1981, Article 1, https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/OMN_1981_Decree.pdf.

[4] “United Nations Convention on the Law of the Sea—Declarations and Reservations.”

[5] A. G. López Martín, *International Straits: Concept, Classification and Rules of Passage*, Springer, 2010, p.194.

[6] “Act No. 1.73.211 Establishing the Limits of the Territorial Waters and the Exclusive Fishing Zone of Morocco,” March 2, 1973, Article 3, https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MAR_1973_Act.pdf.

外要求。^[1] 土耳其海峡沿岸国土耳其至今未签署《公约》，也不承认过境通行权的普遍适用。霍尔木兹海峡沿岸国伊朗声明，过境通行权仅限于《公约》缔约方享有，不属于强制性质的现有习惯或既定惯例。^[2]

不仅如此，国际法学界多数学者倾向于认定过境通行制度并未发展成为习惯国际法规则。田中嘉文（Yoshifumi Tanaka）认为，没有充分证据表明过境通行制度发展为习惯国际法规则。^[3] 图利奥·斯科瓦齐（Tullio Scovazzi）指出，许多国家对过境通行制度的态度使该制度远未成为习惯国际法规则。^[4] 雨果·卡米诺斯（Hugo Caminos）和文森特·P·科格里亚蒂-班蒂斯（Vincent P. Cogliati-Bantz）也主张，过境通行制度没有成为习惯国际法。^[5] 贾兵兵指出，多数国家认为过境通行制度不是习惯国际法规则。^[6]

（四）群岛海道通过权

美国学者表示，《公约》第54条有关群岛水域通行、研究和测量活动的规定反映了习惯国际法，即“第39、40、42和44条比照适用于群岛海道通过”的规则适用于《公约》非缔约方。^[7] 该主张的核心是，美国有权依照习惯国际法行使群岛海道通过权。

[1] “Republican Decree No.15 (Sanaa),” <https://www.jag.navy.mil/national-security/mcrm/>; “Act No.45 of 1977 concerning the Territorial Sea, EEZ, Continental Shelf and other Marine Areas,” Articles 7-8, https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/YEM_1977_Act.pdf.

[2] “Iran Interpretative Declaration on the Subject of Straits,” https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec.

[3] Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Fourth Edition), Cambridge University Press, 2023, pp.271-272.

[4] Tullio Scovazzi, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, Martinus Nijhoff, 2001, pp.174-175 & p.186.

[5] Hugo Caminos and Vincent P. Cogliati-Bantz, *The Legal Regime of Straits: Contemporary Challenges and Solutions*, Cambridge University Press, 2014, p.469.

[6] B. B. Jia, *The Regime of Straits in International Law*, Oxford University Press, 1998, pp.207-208.

[7] J. Ashley Roach, “Today’s Customary International Law of the Sea,” *Ocean Development & International Law*, Vol.45, No.3, 2014, pp.239-259.

对此，包括印度尼西亚在内的群岛国并不认可，并以国内立法与行动予以否认。而这种否认立场也被美国视为对于“习惯国际法的违反”，因而成为“航行自由计划”的挑战对象。^[1] 挑战群岛国“不符合海洋法规则”的群岛海道通过安排，已经成为美国历年“航行自由行动”的重要内容。

事实上，群岛海道通过制度完全是《公约》新创设的航行制度，仅适用于缔约国之间。没有实践表明，群岛国制度项下的群岛海道通过权已经由一项条约权利，转变为一项适用于缔约方与非缔约方之间的国际法规则。至今只有印尼和菲律宾援引《公约》项下群岛海道通行权相关规定，尝试作出指定群岛海道的实践。两国的海道指定均因存在“部分指定”等问题而未能完成。^[2] 在此情况下，无法找到足够广泛和具有代表性的国家实践和法律确信，以确认该制度的习惯国际法规则地位。

（五）“国际水域”

美国自创多个“法律概念”。其一是“国际水域”。美国主张在“国际水域”享有“公海航行和飞越自由”。美国出于军事目的，把世界上的海洋分为两部分，第一部分包括属于沿海国领土主权的内水、领海和群岛水域；第二部分即“国际水域”，包括“所有国家都享有公海航行和飞越自由”的毗连区、专属经济区和公海。^[3]

美国反复强调的“国际水域”概念在当代海洋法中并不存在。从当前国家外交实践与国际司法案例看，美国这种固执于扩张航行权利而将沿海国管辖海域“公域化”的再分类，除有时因描述非主权海域的便利性而被使用外，

[1] US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No.141 Indonesia: Archipelagic and other Maritime Claims and Boundaries,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/LIS-141.pdf>.

[2] IMO Doc. MSC 69/22/Add.1; 《中华人民共和国外交部关于菲律宾共和国出台“海洋区域法”和“群岛海道法”的声明》，中国驻菲律宾大使馆网站，2024年11月9日，http://ph.china-embassy.gov.cn/chn/sgdt/202411/t20241110_11524136.htm。

[3] US Department of the Navy and Department of Homeland Security, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, 2022, p.1-7.

并未得到更多国家或国际司法机构的接受，^[1]甚至有时被沿海国视为对其领土主权和《公约》项下权利的威胁。^[2]

其二是“公海走廊”。2024年10月，美国海军称其“例行通过台湾海峡，途经根据国际法适用公海航行和飞越自由的水域”，还特别指出“该船通过了海峡中任何沿海国领海之外的公海走廊”。^[3]事实上，台湾海峡只存在内水、领海、毗连区和专属经济区，不存在所谓的“公海走廊”或“公海”。有观点认为，《公约》生效以及专属经济区的建立，“已经使……公海走廊被专属经济区取代”。^[4]美国抛出“公海走廊”概念，意在虚化其在台湾海峡属于沿海国管辖的各类海域里的国际法义务。

三、美式“航行自由”对沿海国权利的非法限制

美国极力扩张航行利用国权利，在识别和解释各海洋区域制度时，不遗余力地压缩、限制其他国家的权利与自由。

（一）岛屿法律地位

《公约》第121条规定了岛屿制度，并区分了拥有专属经济区或大陆架的岛屿和“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁”。美国在认定岛屿的法律地位时，采取了“宽于律己、严以待人”的双重标准，且选择性地

[1] Permanent Court of Arbitration, “The ‘Enrica Lexie’ Incident (Italy v. India) Award of 21 May 2020,” paras.69-70, <https://pcacases.com/web/sendAttach/16500>; International Tribunal for the Law of the Sea, “The M/V ‘Norstar’ Case (Panama v. Italy) Judgment of 10 April 2019,” para.289, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.25/case_no_25_merits/C25_Judgment_20190410.pdf.

[2] 《2022年6月13日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2022年6月13日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202206/t20220613_10702387.shtml。

[3] “U.S. 7th Fleet Destroyer and the Royal Canadian Navy Conduct Bilateral Transit in the Taiwan Strait,” United States Indo-Pacific Command, October 20, 2024, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/3940364/us-7th-fleet-destroyer-and-the-royal-canadian-navy-conduct-bilateral-transit-in/>.

[4] Alexander Lott, “Maritime Security in the Baltic and Japanese Straits from the Perspective of EEZ Corridors,” *Ocean Development & International Law*, Vol.54, No.3, 2023, pp.327-348.

挑战他国岛屿的法律地位。

美国依据其位于太平洋的诸多无人小岛礁，如贝克岛（Baker Island）、豪兰岛（Howland Island）、贾维斯岛（Jarvis Island）等，提出专属经济区和大陆架主张。^[1]同样，美国对其盟伴国家在该问题上似乎也相当宽容。例如，澳大利亚根据太平洋上的两个无人礁，即梅利什礁（Mellish reef）和米德尔顿礁（Middleton reef），主张专属经济区和大陆架，美国对此并未反对。日本政府向大陆架界限委员会提出七个海域区块的外大陆架划界案，包括根据冲之鸟礁非法主张专属经济区和大陆架，美国对此亦从未提出抗议。^[2]然而，美国却频繁对特定国家岛屿的法律地位提出挑战或抗议。这种双重标准的做法限制和侵犯了他国的合法权利，更是为其非法的“航行自由”主张铺路造势。

（二）直线基线

美国对于直线基线的适用问题，同样以本国的解读作为对《公约》未予明确规定事项的“权威”解释。《公约》第7条第1款规定，“海岸线极为曲折”是可划设直线基线的一种情况，但未予以更细化的规定。根据美国自设标准，“海岸线极为曲折”的情况必须符合下列全部特征：其一，在海岸线深凹和切入的地方，至少存在三个深入的凹陷；其二，这些深凹彼此靠近；其三，每个深凹从其入海口处包围该凹陷的直线基线的穿透深度，一般应当大于该基线线段长度的一半。^[3]

《公约》第7条第1款还规定，可划设直线基线的另一种情况是“紧接

[1] “Treaty Doc.114-13: The Treaties with the Republic of Kiribati and the Government of the Federated States of Micronesia on the Delimitation of Maritime Boundaries,” <https://www.govinfo.gov/app/details/CDOC-114tdoc13/CDOC-114tdoc13>.

[2] “Diplomatic Note of United States Mission to the United Nations,” December 22, 2008, https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/usa_22dec08.pdf.

[3] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.9, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/treaty_103-39.pdf. 美国认为，从逻辑上讲，“深凹”的地理标准应比《公约》第10条规定的法律意义上的海湾标准更为严格，以防止在划定直线基线时将浅海湾作为“极为曲折”的地形。See J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, p.82.

海岸有一系列岛屿”，但同样未作出更严格的具体规定。根据美国的官方立场，则必须同时满足下列条件：其一，每个岛屿最靠近陆地的点距离大陆海岸线不超过 24 海里；其二，直线基线划经的每两个岛屿之间距离不超过 24 海里；其三，这些岛屿整体上遮蔽任何特定地点至少 50% 的大陆海岸线。^[1]

国际法协会关于领海基线问题的研究报告指出：“考虑到位于大陆沿岸附近的多种不同岛屿分布类型，《公约》第 7 条第 1 款中提到的‘一系列岛屿’可以由沿海国灵活适用……对此《公约》没有规定，国家实践也没有一致性，国际法院和国际海洋法法庭也未明确提出‘一系列岛屿’与大陆之间的距离；岛屿与海岸的距离应符合第 7 条中的一般标准。”^[2]

美国还认为，为了满足《公约》第 7 条第 3 款规定的“直线基线的划定不应在任何明显的程度上偏离海岸的一般方向，而且基线内的海域必须充分接近陆地领土”，任何一条直线基线线段不应超过 24 海里。^[3] 国际法协会上述研究报告则认为，“美国的国家实践并不代表国际社会，美国对《公约》和国家实践的解释只是诸多国家立场之一。”^[4]

事实上，美国非常清楚，《公约》关于直线基线的划定没有像群岛基线那样设定精确的参数条件。^[5] 然而，美国却抛出上述一系列自定“标准”，并以此衡量其他沿海国划设的直线基线是否“达标”，企图以自创的标准取代实在国际法规则。

（三）远海群岛领海基线

美国提出，《公约》并未对大陆国家在划设远海群岛领海基线时适用直线基线的问题作出明确规定，并且尚未形成相应的习惯国际法规则，目前各

[1] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.9.

[2] International Law Association Sydney Conference 2018, “Final Report on Baselines under the International Law of the Sea,” para.105, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-sydney-2018-5.

[3] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.9.

[4] “Final Report on Baselines under the International Law of the Sea,” para.19.

[5] J. Ashley Roach, *Excessive Maritime Claims*, 4th edition, p.74.

国适用直线基线划设远海群岛领海基线主要依据《公约》第7条的规定。^[1]因此，不存在允许大陆国家远海群岛整体划设直线基线的习惯国际法规则。美国的上述观点与多国实践背道而驰。事实上，尽管美国不断挑战他国远海群岛整体划设直线基线，但并不妨碍长期以来拥有远海群岛的大陆国家在实践中对其远海群岛适用直线基线。

在第一次联合国海洋法会议之前，挪威、冰岛和厄瓜多尔等国均运用直线基线法划定本国远海群岛的领海基线。^[2]在第三次联合国海洋法会议上，由于大陆国家被排除在群岛问题的非正式协商会议之外，大陆国家远海群岛领海基线问题并未在此次会议上得到充分讨论。^[3]一些海洋强国并不希望将群岛制度的适用范围扩展至非群岛国的远海群岛，从而扩大大陆国家的管辖海域，妨碍航行自由、国际贸易和国家安全。^[4]因此，《公约》并未对大陆国家远海群岛的基线规则作出任何明确规定，且确认“未予规定的事项，应继续以一般国际法的规则和原则为准据”。

《公约》并未禁止大陆国家适用直线基线整体划定远海群岛的领海基线。许多大陆国家适用直线基线或混合基线划设本国远海群岛的领海基线。美国于2022年发布的《海洋界限》第150号报告考查了划设远海群岛领海基线的24个国家实践，其中有30个远海群岛整体适用直线基线或混合基线。例如，巴西适用直线基线将圣佩德罗和圣保罗群岛（São Pedro and São Paulo

[1] US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No.150 People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea, State Practice Supplement,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS-Supplement.pdf>.

[2] Jens Evensen, “Certain Legal Aspects concerning the Delimitation of the Territorial Waters of Archipelagos,” UN Doc. A/CONF.13/18, in *Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea*, Volume I (Preparatory Documents), 1958, pp.295-297.

[3] “Revised Single Negotiating Text (Part II),” UN Doc. A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part II, in *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, Volume V, pp.170-172; Myron H. Nordquist, Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Volume II, Martinus Nijhoff, 2002, p.412.

[4] C. F. Amerasinghe, “The Problem of Archipelagoes in the International Law of the Sea,” *International & Comparative Law Quarterly*, Vol.23, No.3, 1974, pp.543-544.

Archipelagos) 的所有岛屿包围起来，丹麦法罗群岛（Faroe Islands）也整体适用直线基线。^[1] 这些实践说明，美国认为习惯国际法禁止大陆国家整体划设远海群岛直线基线的主张和立场与《公约》前后的实践并不一致。

（四）专属经济区军事活动

美国坚持在专属经济区内享有绝对的航行自由和军事活动自由，固守领海以外海域属于“国际水域”的观念。^[2] 长期以来单方面、极端化解释专属经济区制度，试图将公海自由理念完全套用在专属经济区之上，以维持其在全球海洋的霸权利益。美国无视专属经济区的制度设计旨在平衡沿海国与其他海洋利用国利益的事实，^[3] 与《公约》的宗旨和规定背道而驰，严重损害广大发展中国家和平利用海洋、实现可持续发展的正当权益，遭到许多国家的抗议和反对。

一方面，美国的立场与行动与《公约》文本存在极大分歧。首先，美国片面夸大《公约》第58条“其他国际合法用途”的适用范围。^[4] 美国主张，《公约》赋予其他国家在专属经济区内进行“其他国际合法用途”的权利，包括军事演习、武器测试、情报搜集等广泛的军事活动。^[5] 然而，依照《公约》，上述用途应当是“与航行和飞越的自由、铺设海底电缆和管道的自由”有关的，不能是独立的、完全无关的活动。同时，所有国家的权利和自由都“在本公

[1] “Limits in the Seas No.150 People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea, State Practice Supplement.”

[2] “Recommendation of the President of the United States to the United States Senate regarding the Convention on the Law of the Sea, October 7, 1994,” *Ocean Yearbook Online*, Vol.12, No.1, pp.537-538.

[3] Umberto Leanza and Maria Cristina Caracciolo, “The Exclusive Economic Zone,” *The IMLI Manual on International Maritime Law*, Volume I, 2014, p.177; Ioannis Prezas, “Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Remarks on the Applicability and Scope of the Reciprocal ‘Due Regard’ Duties of Coastal and Third States,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.34, No.1, 2019, pp.97-116.

[4] Peter Dutton, ed., *Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the Maritime Commons*, US Naval War College China Maritime Studies Institute, 2010.

[5] “Commentary—The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement on Implementation of Part XI,” p.24.

约有关规定的限制下”行使，这意味着即使与航行等自由相关的用途，也不能违反《公约》的其他规定，特别是关于沿海国在专属经济区内主权权利和管辖权的规定，如第 56 条。

其次，美国扭曲适当顾及义务的内涵。美国在主张专属经济区军事活动自由的同时，往往弱化甚至故意忽略适当顾及义务的存在。^[1] 美国认为，舰船停泊、飞机起降、军事装置操作、情报搜集、演习、行动和军事调查等军事活动是公海的传统用途，受《公约》第 58 条的保护。^[2] 美国还声称，《公约》第 56、58、86 和 89 条以及谈判历史表明，公海自由（包括军事活动）在专属经济区继续适用，且适当顾及并非沿海国的一项权利。^[3]

然而，适当顾及义务要求海洋利用国在进行军事活动时，应当尽可能避开沿海国的重要渔业区、航道以及环境脆弱和敏感区域，最大程度地减少对沿海国经济、环境和安全利益的干扰，确保不对沿海国的资源管理、环境安全及海洋秩序造成负面影响。^[4] 美国单方面在他国专属经济区内大规模、多频次、高强度进行抵近侦察、军事测量、军事演习等活动，侵犯这些沿海国的主权权利，破坏地区海洋安全与稳定。这种片面强调航行自由、忽视适当顾及义务的做法，明显是对国际法的滥用与曲解。^[5]

再次，美国对军事测量和水文测量活动错误定性。美国长期以来主张军

[1] Ioannis Prezas, “Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Remarks on the Applicability and Scope of the Reciprocal ‘Due Regard’ Duties of Coastal and Third States.”

[2] Amitai Etzioni, “Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World’s Policeman,” *Armed Forces & Society*, Vol.42, No.3, 2016, pp.501-517; Elmar Rauch, “Military Uses of the Oceans,” *German Yearbook of International Law*, Vol.28, 1985, p.229.

[3] Robert Beckman, “Military Exercises Involving Live Firing in the EEZ and the ‘Due Regard’ Obligation in 1982 UNCLOS,” in *Asia and UNCLOS 30 Years’ Implementation: An Assessment*, Springer Nature Singapore, 2024, pp.199-210; Brian Wilson, “An Avoidable Maritime Conflict: Disputes Regarding Military Activities in the Exclusive Economic Zone,” *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol.41, No.3, 2010, p.421.

[4] Julia Gaunce, “On the Interpretation of the General Duty of ‘Due Regard’,” *Ocean Yearbook*, Vol.32, 2018, pp.27-59.

[5] Lowell Bautista, “The Role of Coastal States,” in *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement*, Routledge, 2015, pp.59-70; Albert J. Hoffmann, “Freedom of Navigation,” in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, para.15.

事测量与水文测量并不属于《公约》第十三部分所规范的海洋科学研究。^[1]实际上，无论是军事测量还是水文测量，所采用的技术方法和内容与海洋科学的研究具有高度一致性。将军事测量、水文测量排除在海洋科学的研究之外，容易导致海洋科学的研究制度被掏空、虚化。^[2]

复次，美国的政策和行动本质上是利用《公约》中“其他国际合法用途”“适当顾及”等术语的模糊性进行战略竞争，目的是维护其全球海洋军事霸权。^[3]

最后，美国忽视和平使用原则。和平使用原则是《公约》确立的公海自由及其他海洋活动基本原则之一，旨在确保全球海洋秩序的和平与稳定。然而，美国在实际操作中将和平使用原则简单化为对军事活动的全面容许，^[4]甚至进行大量具有敌意和威胁性的军事活动，造成地区紧张局势，涉嫌构成使用武力威胁，显然与《联合国宪章》和《公约》的精神背道而驰。^[5]

另一方面，相关国家实践并不支持美国的立场。许多国家明确反对缺乏限制的外国军事活动，强调沿海国对专属经济区的资源保护、海洋环境，甚至安全利益负有管辖责任。^[6]

例如，孟加拉国、巴西、佛得角、厄瓜多尔、印度、马来西亚、巴基斯坦、

[1] J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, 3rd edition, Martinus Nijhoff, 2012, p.508; Raul (Pete) Pedrozo, “Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China’s Exclusive Economic Zone,” *Chinese Journal of International Law*, Vol.9, No.1, 2010, p.21; James Kraska, “Marine Data Collection Outside the MSR Regime,” in *Viability of UNCLOS amid Emerging Global Maritime Challenges*, Springer Nature Singapore, 2024, pp.41-57.

[2] UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Marine Scientific Research—A Revised Guide to the Implementation of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 2010.

[3] Zhang Haiwen, “Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States? Comments on Raul (Pete) Pedrozo’s Article on Military Activities in the EEZ,” *Chinese Journal of International Law*, Vol.9, No.1, 2010, pp.31-47.

[4] Mark J. Valencia and Kazumine Akimoto, “Guidelines for Navigation and Overflight in the Exclusive Economic Zone,” *Marine Policy*, Vol.30, No.6, 2006, pp.704-711.

[5] Wu Jilu and Zhang Haiwen, “Freedom of the Seas and the Law of the Sea: A Chinese Perspective,” in *Twenty-First Century Seapower*, 2013, pp.281-297; Zou Keyuan, “Peaceful Use of the Sea and Military Intelligence Gathering in the EEZ,” *Asian Yearbook of International Law*, Vol.22, 2016, pp.161-176.

[6] Sam Bateman, “Building Good Order at Sea in Southeast Asia: The Promise of International Regimes,” in *Maritime Security in Southeast Asia*, Routledge, 2007, pp.111-130.

泰国和乌拉圭在批准《公约》时发表声明，坚持《公约》不允许未经沿海国同意在专属经济区内进行军事演习或行动，特别是涉及使用武器或爆炸物的演习或演练。^[1] 伊朗作为《公约》的非缔约方，也制定了具有类似效果的国内立法，禁止外国在伊朗专属经济区和大陆架开展军事活动、情报搜集以及任何其他不符合伊朗权益的活动。^[2] 印度主张外国在其专属经济区内进行军事测量、侦察或海洋调查活动时，需事先获得沿海国的同意。印度多次抗议美国在印度专属经济区内进行未通报的军事测量活动，指责美国“侵犯其主权”。^[3] 朝鲜禁止外国个人、船舶和飞机未经事先允许在其专属经济区进行拍照、调查或测量。^[4]

综上所述，美国在专属经济区军事活动问题上的立场是对《公约》的片面解读和错误运用，严重损害了沿海国的合法权益，也破坏了国际海洋秩序的稳定。^[5]

（五）防空识别区

长期以来，美国就防空识别区问题的官方立场与国际实践明显冲突，甚至其防空识别区规则也与官方立场表态不符。

首先，美方经常强调“不承认沿海国将防空识别区程序适用于仅穿越防

[1] “United Nations Convention on the Law of the Sea—Declarations and Reservations.”

[2] “Act on the Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and the Oman Sea, 1993,” https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/IRN_1993_Act.pdf.

[3] Sam Bateman, “Hydrographic Surveying in the EEZ: Differences and Overlaps with Marine Scientific Research,” *Marine Policy*, Vol.29, No.2, 2005, pp.163-174; J. Ashley Roach, “Marine Data Collection: Methods and the Law,” in *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, pp.171-208; Moritaka Hayashi, “Military and Intelligence Gathering Activities in the EEZ: Definition of Key Terms,” *Marine Policy*, Vol.29, No.2, 2005, pp.123-137.

[4] “North Korea Decree Establishing the Economic Zone, August 1977,” in *Maritime Claims Reference Manual 2023*, <https://www.jag.navy.mil/national-security/mcrm/>.

[5] Sophia Kopela, “The ‘Territorialisation’ of the Exclusive Economic Zone: Implications for Maritime Jurisdiction,” paper presented at the 20th Anniversary Conference of the International Boundaries Research Unit on “The State of Sovereignty,” Durham University, United Kingdom, 2009; Wolf Plesman and Volker Roeben, “Marine Scientific Research: State Practice versus Law of the Sea?,” in Ruediger Wolfrum, ed., *Law of the Sea at the Crossroads: The Continuing Search for a Universally Accepted Regime*, Berlin: Duncker und Humblot, 1991, p.375.

空识别区无意进入领空的外国航空器，美国也不会将防空识别区程序适用于此类情况”。^[1]但这与美国现行防空识别区规则的“适用范围”规定^[2]并不一致。后者规定，有关规则适用于经过防空识别区飞离美国领空的航空器。因此，美方将“领空准入条件”作为划设防空识别区的法律依据^[3]并不严谨，也不符合美国现行规则。而且，美国迄今从未解释为何其防空识别区可覆盖他国无争议领空，比如巴哈马的多格岩（Dog Rocks）。^[4]

其次，美方认为沿海国不可将防空识别区程序强制适用于仅穿越防空识别区内国际空域而无意进入领空的外国航空器，但这与绝大多数防空识别区划设国的实践并不一致，甚至与美国最初的防空识别区规则也不相符。^[5]从划设包含国际空域的防空识别区的国家实践看，当前仅有日本、印度防空识别区规则的某些条款与美国防空识别区规则在该问题上的规定类似。^[6]因此，美国防空识别区现行规则排除“仅穿越”情况适用的实践显然未形成国际惯例，迄今在相关实践中仍属于“少数派”。

最后，美国长期采用双重标准，坚持美国军机在他国防空识别区享有“飞越自由”，但对非盟伴国家军机的类似行动则宣传为“威胁”。例如，美国一方面强调军机享有“飞越自由”并连年挑战中国东海防空识别区，多次派

[1] *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, March 2022, p.2-17.

[2] 美国防空识别区规则的“适用范围”条款为：“本子部分为操作所有航空器（美国防部和执法航空器除外）在防御区之内飞行，或者通过B子部分指定的防空识别区（ADIZ）而进入美国、在美国内或离开美国飞行，订立规则。”参见美国《联邦法规》（Code of Federal Regulations）相关部分：14 C.F.R. § 99.1 (2024).

[3] *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, p.2-17.

[4] 参见曹群：《美国防空识别区的历史和法理研究》，海洋出版社2020年版，第126、154-157页；Cao Qun and Bao Yinan, “No Need to Worry about a Potential South China Sea ADIZ,” SCSPI, July 6, 2020, <http://www.scspi.org/en/dtfx/1594038414>.

[5] 1950年代的美国防空识别区规则宽泛适用于“飞入或飞行于”美国防空识别区的航空器，在1961年严苛化修订“适用性”条款后才排除适用“仅穿越”情况。参见美国《联邦公报》（Federal Register）相关部分：Security Control of Air Traffic, 15 Fed. Reg. 9319 (December 27, 1950); Security Control of Air Traffic, 25 Fed. Reg. 340 (January 15, 1960); Security Control of Air Traffic, 26 Fed. Reg. 9710 (October 14, 1961).

[6] See AIP Japan, 1 Mar 2018, ENR 5.2-21; AIP India, 19 Jul 2018, ENR 5.2-18, 5.2.2.2.3.

遣军机穿越台湾海峡，^[1] 另一方面却在舆论上将中国军机在美国、日本和韩国防空识别区内国际空域的正常演练活动炒作为“侵扰”或“挑衅”。^[2] 美国在防空识别区问题上的双标作法，与其标榜捍卫“航行自由”的言论显然不一致。

另外，美国在军机“公海自由”及飞行情报区相关问题上也秉持双重标准，一贯有选择性地仅挑战特定国家的“过度海洋主张”。美国认为，沿海国无权将其飞行情报区程序适用于仅穿越飞行情报区内国际空域的外国军用航空器。^[3] 但在此问题上，美国从未对其北约盟国希腊的相关主张实施“航行自由行动”，^[4] 其近三十年来的挑战对象包括古巴、缅甸和委内瑞拉，其中对与美国关系紧张的委内瑞拉挑战次数最多。^[5]

（六）历史性水域

美国认为，构成历史性水域必须符合以下三个标准：一是国家必须公开和众所周知地提出历史性水域的主张；二是该国长期和持续、有效地行使其权力；三是其他国家对此予以默认。^[6] 其中，美国尤其强调其他国家态度对

[1] 近年来，美国军机在台海活动的挑衅性愈加明显。例如，2022年12月美军P-8A反潜巡逻机自北向南飞越台湾海峡，距离中国大陆领海基线最近时不到13海里，刷新了美军机对华抵近侦察的最近记录。参见南海战略态势感知计划：《2022年美军南海军事活动不完全报告》，2023年3月，<http://www.scspi.org/zh/yjbg/1679830268>。

[2] See Mercedes Trent, *Over the Line; Implications of China's ADIZ Intrusions in Northeast Asia*, Federation of American Scientists, 2020, p.6; Laura Gozzi, “China and Russia Stage First Joint Bomber Patrol near Alaska,” BBC, July 25, 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/cz9x22k5qv2o>.

[3] *The Commander’s Handbook on the Law of Naval Operations*, p.2-17.

[4] See George Assonitis, “The Greek Airspace: The Legality of a Paradox,” *United States Air Force Academy Journal of Legal Studies*, Vol.8, 1997-1998, p.172 & p.181; Ministry of Foreign Affairs, Hellenic Republic, “Athens FIR,” <https://www.mfa.gr/en/foreign-policy/foreign-policy-issues/issues-of-greek-turkish-relations/athens-fir/>.

[5] See U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps, *Maritime Claims Reference Manual*, Venezuela, December 2021, p.3; “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports.”

[6] See note of United States Mission to the United Nations in New York dated June 17, 1987, in *Cumulative Digest of United States Practice in International Law*, Book II, pp.1807–1809; UN Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Law of the Sea Bulletin*, No.10, November 1987, p.23; UN Office of Legal Affairs Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Current Developments in State Practice*, No. II, p.86.

是否构成历史性水域的重要性，主张历史性水域的构成不仅要求其他国家并未提出反对或抗议，而且必须默认这一历史性水域的主张。这一主张在前两个构成要素的基础上，提高了历史性水域的判断标准，因为相较于其他国家的不作为或不反对，默认的认定标准更为严格。

然而，美国的这一主张背离了司法和国家实践，也不符合学者的普遍共识。例如，在1992年萨尔瓦多和洪都拉斯陆地、岛屿和海洋边境争端案中，国际法院认定，丰塞卡湾内的水域为历史性水域的原因之一是不存在其他国家的反对。^[1]有学者指出，加拿大主张哈德逊湾是历史性水域的理由之一也是“长达一个多世纪没有国家公开对该主张提出反对”，而并未要求其他国家对此予以默认。^[2]

事实上，美国单方面设定的这些条件，不合理地提高了历史性水域的判断标准，也夸大了其他国家的态度在历史性水域形成过程中的作用和意义，^[3]对沿海国海洋权益造成不必要、不合理的限制和减损。

四、美式“航行自由”的法律评价

美式“航行自由”的本质在于，极尽所能压缩其他国家的合法权益，以获取不受约束的“自由”。美式“航行自由”严重扭曲国际法的解释与发展，延续“炮舰外交”的强权逻辑，实则服务于美国的国家利益及其地缘政治战略，

[1] “Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening) Judgment,” in *I.C.J. Reports 1992*, p.601, para.405.

[2] Michael Byers and Suzanne Lalonde, “Who Controls the Northwest Passage?,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.42, 2006, p.1154.

[3] 1962年联合国秘书处《历史性水域（包括历史性海湾）的法律制度》研究报告认为，在判断历史性水域的权利是否存在时，应该考虑三个因素，即主张历史性水域的国家行使的权力，此种权力行使的持续性，以及其他国家的态度。对于第三个要素，即其他国家的态度，该报告最后得出的结论并未要求其他国家“默认”，而仅强调其他国家的态度可被视为“一般性的容忍”（general toleration），并指出并非所有国家的态度都是同等重要的。这一要求明显不同于美国主张的默认标准。See UN Secretariat, “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays,” *Yearbook of the International Law Commission*, Vol.2, 1962, UN Doc. A/CN.4/143, p.13 & p.25.

涉嫌以军事力量威胁地区和平稳定，体现出鲜明的不法性、无理性和双重标准。

（一）不法性

美式“航行自由”包含大量美国自视为习惯国际法，但事实上与大多数国家实践相悖的航行主张。在构建美式“航行自由”的过程中，美国违反了国际法对善意解释条约和习惯国际法的基本要求。同时，美国滥用其非缔约方地位和所谓“习惯国际法”，对条约规则选择性适用，企图冲击《公约》作为“一揽子协议”的完整性。具体而言，美式“航行自由”的不法性主要体现在以下三个方面：

一是试图遮蔽航行相关规则的发展趋向。美国在未加入《公约》的情况下，自行认定部分航行相关规则的习惯国际法属性，强行断定美国与其他国家在国际法上的权利义务关系。不仅如此，美国奉自身判断为圭臬，不考虑他国相反观点的合法性与合理性，通过外交施压和军事行动来落实其根本不存在的“权利”。

在很大程度上，美式“航行自由”以美国一国的观点与实践，压制了更多国家的立场，使真正主流的国家实践难以在国际社会中得到充分反映。例如，美国开展高频度、大范围的“航行自由行动”，在全球范围内制造了所谓维护海洋利用国自由的“实践”，而大多数国家没有能力加以充分反制，只能持续遭受美国的侵害。

二是扭曲航行相关规则的真实意涵。美国惯常单方面解释习惯国际法规则和《公约》规定。在强大的海空军实力和国际话语权支撑下，美国作为非缔约方解释《公约》，否定和攻击缔约方对《公约》条款的理解，企图篡夺《公约》解释的主导权，肆意将其自设标准定义为习惯国际法规则。

美式“航行自由”包含着相当多未获得广泛接受、甚至存在根本性错误的国际法理解。美国的自行“解释”借由其外交、军事等方面活动的支持，常常遮盖正确解释的声音，使得真正贴合海洋法规则本旨的观点和立场难以引起更广泛的关注。^[1]

[1] 参见前文关于无害通过和直线基线等问题的分析。

三是撕裂《公约》规则的完整性。《公约》项下各制度的内部规则均不是孤立的，而是相互关联、相互影响的。在近十年的缔约进程中，特定条款的确定往往是各国充分协商和妥协的结果，权利的创设也通常附随着义务的约束。美国区别对待具有整体性特点的关联规则，选择性地将特定《公约》制度中对其有利的规则认定为习惯国际法，而排除那些与其利益不符的规则，甚至以“航行自由行动”等举措胁迫他国接受美式规则和标准。

无论美国以何种“理论”遮掩粉饰，美式“航行自由”的选择性实质上破坏了《公约》作为“一揽子协议”的完整性。美国作为《公约》非缔约方，对《公约》的规定予以选择性适用、只享受权利而逃避义务的做法，不正当地使其处在优越于缔约方的地位。这不具备逻辑上的合理性，也不具备合法性，既侵犯了缔约国的权利，也违背了国际法治对善意遵守国际法规则和各国地位平等的要求。

应当认识到，习惯国际法所保障的航行自由是有限度、有条件的。美式“航行自由”严重损害了沿海国依据国际法享有的主权、主权权利和管辖权，同国际社会的共同利益背道而驰。

（二）无理性

航行自由的核心价值是确保商船安全无阻地通行。军舰部署应当遵循和平共处、国际合作与互惠互利的基本原则。美式“航行自由”理念的形成，根植于其历史上庞大的商业利益网络与遍布全球的贸易航线。二战结束后，美国凭借其占据全球主导地位的商船队，在国际贸易体系中发挥着枢纽作用。^[1]此时，美国对于航行自由的解读呈现出鲜明的商业本位特征，其核心诉求在于确保美国商船在全球水域的贸易通行权。^[2]

[1] John Frittelli, “Shipping Under the Jones Act: Legislative and Regulatory Background,” Congressional Research Service, November 21, 2019, p.14, <https://crsreports.congress.gov/product-details?prodcode=R45725>.

[2] Emma Salisbury, “Don’t Protect the U.S. Merchant Marine—Promote It,” War on the Rocks, January 27, 2025, <https://warontherocks.com/2025/01/dont-protect-the-u-s-merchant-marine-promote-it/>.

然而，随着美国制造业的外移和全球化的推进，美国的商船队规模持续萎缩，在国际贸易中的份额也大幅下降。^[1] 美国远洋商船数量与总吨位现已滑落至全球排名 20 位之后，其远洋运输贸易量在全球占比严重下降。^[2] 这种结构性变化导致航行自由对美国的传统商业价值式微，也意味着从纯粹商业利益角度看，美国已不再像过去那样依赖航行自由来保障其经济命脉。在这种情况下，美国对航行自由的理解发生了转变。它不再仅仅是一种保障商业利益的工具，而更多地被赋予了军事和战略意义。

进一步看，美国对“航行自由”的强调之所以转向军事层面，并异化为赤裸裸的“横行自由”，主要有以下几个原因。一是维护全球霸权和军事存在的需求。为确保其军事力量能够在全球海域自由航行，包括在遍布全球的数百个军事基地之间进行军事部署、力量投送和情报搜集等活动，美国将“航行自由”作为维护其全球军事霸权的重要工具。二是制衡竞争对手的战略考量。美国加大了在特定海域的军事活动力度，打着“维护航行自由”的旗号，实则通过军事力量的展示和部署，对相关国家进行威慑施压。三是国内军工利益集团的影响。美国国内军工利益集团通过游说、政治献金等方式，促使美国采取更加强硬的军事姿态。四是对《公约》的片面解读和选择性适用。美国拒不加入《公约》，但长期以来选择性地接受《公约》中符合其利益的部分，而拒绝接受对其构成约束的部分。这种选择性适用不仅导致美国对航行自由的理解与《公约》宗旨相悖，还严重侵犯他国正当合法的利益。

（三）双重标准

美式“航行自由”还体现出美国基于双重标准的虚伪做派。美国作为《公约》非缔约方，企图通过“航行自由行动”这种典型的军事施压，将其国内

[1] Brent D. Sadler and Peter St Onge, “Rebuilding America’s Maritime Strength: A Shipping Proof-of-Concept Demonstration,” Heritage Foundation Backgrounder 3782, August 16, 2023, pp.6-7, https://www.heritage.org/sites/default/files/2023-08/BG3782_0.pdf.

[2] “United States-Flag Privately-Owned Merchant Fleet Report,” US Department of Transportation Maritime Administration, 2023, https://www.maritime.dot.gov/sites/marad.dot.gov/files/2024-02/DS_USFlag-Fleet_2023_05_18Bundle.pdf.

法以及对航行自由的单方面解读强加于《公约》缔约方，用《公约》不认可的争端解决方式来“解决”《公约》解释和适用的争议。

事实证明，美国关于航行自由的片面解读以及基于该理论的“航行自由行动”，非但不能维护《公约》的权威性和完整性，反而削弱乃至破坏国际海洋法律秩序。美式“航行自由”无限度地扩张美国在全球海域的军事存在，根据自身利益诉求有选择地实施地缘政治打压和海空军力量投送，对不同国家采取差别待遇和差异化判断标准。

尽管美国反复强调“南海的‘航行自由行动’并不针对任何一个国家”，但相关行动的统计显示，中国是近十年来该行动的头号目标。^[1] 美国国会研究局一份报告指出，“中国与邻国在南海和东海的争端乍看起来似乎是远离美国的国家在争夺一些对美国来说无关紧要的岩礁，但南海和东海可能因各种战略、政治和经济原因牵涉美国利益。”^[2] 此外，如前所述，美国还在岛屿法律地位、防空识别区等问题上对自身与包括中国在内的非盟伴国家采取双重标准。

当美式“航行自由”完全服务于军事和战略目的，并被用来对其他国家尤其是非盟伴国家进行威慑和施压时，它就彻底异化为“军事威胁的自由”。维护航行自由必须回归其初衷：通过自由贸易促进和平与互利。多边合作而非单边主导是唯一的出路。军舰应该保护商船，维护海上安全。我们不要忘记航行自由的真正含义：繁荣、联通与合作。如果忽视了这一点，我们所面临的风险就不仅仅是失去开放的海上通道，还可能失去全球海洋的稳定。

【责任编辑：吴劲杰】

[1] Hyun-Binn Cho and Brian C Chao, “Muddied Waters: Freedom-of-Navigation Operations as Signals in the South China Sea,” *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol.27, No.1, 2024, pp.7-10.

[2] “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” Congressional Research Service, August 26, 2024, p.1, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R42784>.