

再探美國自由航行政策對我實踐真相

張競

中華戰略學會研究員

本稿件係承接作者在臺北論壇以「美國自由航行政策落差與變化」為題之前稿，繼續透過分析美國國防部依據自由航行政策，自 1991 年起逐年所發表之航行自由行動報告中，對我方及大陸表達異議所針對立場，期能更深入理解美國實踐自由航行政策所持論點所在，以便使真相更能具體呈現。

並藉由此等列表分析，使國人能夠理解，我方亦是美國表達異議鎖定對象。期能避免再有學者與政府官員不分青紅皂白隨之起舞，在遭人打臉後仍毫無自知，不但未能據理力爭，尚要諂媚陪笑發表聲明應和美方立場，在歷史上留下供後人恥笑證據。並希望政府與學界慎重思考，應當以何種態度與立場，面對美國派遣軍艦或其他執法艦艇硬闖特定海域，挑戰我方所持法理觀點與政策立場。

美國國防部行動報告沿革

儘管依據美國政府政策說帖，美國自由航行政策為始自 1970 年代末期，並於 1980 年代初期定案。但美國國防部執行該政策之行動報告，係在冷戰後從 1991 年才開始由美國國防部負責，彙整成不同型式之政府文件對外發布。

剛開始時在 1991 年度時，只是將航行自由行動列在次年國防部長呈送美國總統與國會年度報告，在該報告第三部份有關國防所屬兵力中，提及海軍部隊兵力時在第 77-78 頁列為特定章節。而 1992 年度報告同樣是將航行自由行動列在該報告第三部份有關國防所屬兵力中，提及海軍部隊兵力時在第 84-85 頁列為特定章節。在 1993 年度報告中，航行自由行動報告則是列為附件 G，而在 1994 年度報告中，格式就變成附件 H 為機動能力與國際海洋法，附件 I 為航行自由行動報告；但在 1995 年度報告中，附件

H 名稱改為國家安全與國際海洋法公約，附件 I 仍為航行自由行動報告；隨後在次年此等格式又有調整，航行自由行動報告改列為附件 H，並維持到 2000 年度，隨後航行自由行動報告就成為直接呈送給國會之專屬年度報告。

筆者依據前揭各項報告資料，整理出下列三個表，分別顯現美國國防部各年度航行自由行動報告針對臺灣與中國大陸，所曾採取強勢行動表達異議理由與實施狀況，以及表一表二中，就“表達異議所針對立場”所使用簡碼說明。

表一：美國國防部各年度航行自由行動報告針對臺灣所曾採取強勢行動表達異議理由與實施狀況			
時段	表達異議所針對立場	次數	海域
2017	A1	多次	Paracel Islands
2016	A1.	多次	
2015	A1.		
2014	F2; A2		
2013	F2; A3	多次	
2012	F2; A3	多次	
2011	F2; A3	多次	
2010	未將臺灣列入表達異議行動對象		
2009	未將臺灣列入表達異議行動對象		
2008	未將臺灣列入表達異議行動對象		
2007	未將臺灣列入表達異議行動對象		
2006	A4; A5.		
2005	未將臺灣列入表達異議行動對象		
2004	未將臺灣列入表達異議行動對象		
2000-2003	F2; E2		
2000	F1 (將臺灣列為中國欄位之下)		
1999	未將臺灣列入表達異議行動對象		
1998	未將臺灣列入表達異議行動對象		

1997	未將臺灣列入表達異議行動對象		
1996	未將臺灣列入表達異議行動對象		
1995	未將臺灣列入表達異議行動對象		
1994	未將臺灣列入表達異議行動對象		
1993	未將臺灣列入表達異議行動對象		
1992	未將臺灣列入表達異議行動對象		
1991	未將臺灣列入表達異議行動對象		

表二：美國國防部各年度航行自由行動報告針對中國大陸所曾採取強勢行動表達異議理由與實施狀況

時段	表達異議所針對立場	次數	海域
2017	F2	多次	Paracel Islands
	B1	多次	South China Sea and East China Sea
	C	多次	East China Sea
	D1	多次	South China Sea
	A6		Paracel Islands
	G	多次	Spratly Islands
2016	F2; B2; C; D1; A6.	多次	
2015	F2; B3; C; D1; A6.	多次	
2014	F2; B2; C; D1.	多次	
2013	F2; E1; B1; D2; A7	多次	
2012	B1; D2; A7	多次	
2011	B4; D2; F2; A7	多次	
2010	B4; D1	多次	
2009	B4; D1	多次	
2008	B4; D1	多次	
2007	B5; D3	多次	
2006	未將中國大陸列入表達異議行動對象		
2005	未將中國大陸列入表達異議行動對象		
2004	未將中國大陸列入表達異議行動對象		
2000-2003	未將中國大陸列入表達異議行動對象		
2000	F1 (將臺灣列為中國欄位之下)		
1999	未將中國大陸列入表達異議行動對象		
1998	未將中國大陸列入表達異議行動對象		
1997	未將中國大陸列入表達異議行動對象		
1996	A8		
1995	未將中國大陸列入表達異議行動對象		

1994	A9		
1993	A9		
1992	A10		
1991	未將中國大陸列入表達異議行動對象		

表三：本文表一與表二“表達異議所針對立場”欄位所使用簡碼對照表	
簡碼	表達異議所針對立場之英文原文
A1	Prior notification required for foreign military or government vessels to enter the TTS
A2	prior notification required for foreign military or government vessels to enter the territorial sea
A3	prior notification required for foreign military or government vessels to enter territorial sea
A4	Restriction on right of innocent passage through territorial sea
A5	requirement of prior notice of warships transiting territorial sea
A6	Prior permission required for innocent passage of foreign military ships through the TTS
A7	prior permission required for innocent passage of foreign military ships through territorial sea
A8	Prior permission for warship to enter the territorial sea
A9	Prior permission for warships to enter 12 nm territorial sea
A10	Prior permission for warship to enter 12 nm territorial sea
B1	Jurisdiction over airspace above the exclusive economic zone (EEZ)
B2	jurisdiction over airspace above the EEZ
B3	jurisdiction over airspace above the Exclusive Economic Zone (EEZ)
B4	Jurisdiction over airspace above EEZ
B5	Claims jurisdiction of superadjacent airspace over the exclusive economic zone
C	Restriction on foreign aircraft flying through an Air Defense Identification Zone (ADIZ) without the intent to enter national airspace
D1	Domestic law criminalizing survey activity by foreign entities in the EEZ

D2	domestic law criminalizing survey activity by foreign entities in EEZ
D3	domestic law criminalizes survey activity by foreign entities in any waters under the jurisdiction of the coastal state
E1	security jurisdiction in contiguous zone
E2	24 nm security zone
F1	Taiwan's excessive straight baselines
F2	Excessive straight baselines
G	Actions/statements that indicate a claim to a TTS around features not so entitled

簡碼規則說明：性質相同或近似但修辭有所出入者，編碼時所使用英文代碼相同，但隨後以所加阿拉伯數碼加以區別；舉例來說 A1 與 A2 在語意上完全相同或相當近似，但修辭有所差異，所以以數字加以區分。

異議指向顯現立場變化

依據前述各表，吾人可以看見美國運用航行自由行動表達其不默認對於沿海國所主張，但卻超出國際法權限海洋權益(demonstrate U.S. non-acquiescence to excessive maritime claims)，其實是隨著其與對向國之間互動關係而有所變化。首先就是在執行該項行動初期，我方與中國大陸皆非重點目標。甚至我方在 2000 年首度被列為對象時，美國還將我列為附屬為中國大陸，在對中國大陸表達異議部分，就所針對立場還明確說明係針對臺灣劃設直線基線超過限度(Taiwan's excessive straight baselines)。而且中國大陸在最初許多年亦未被列為表達異議鎖定對象，直至南海問題逐漸被美國端上檯面，整個情勢才有所改觀。

其次是筆者將美國所表達異議在表三中區分成下列數個類別，其中 A 為針對領海內航行通越權利，B 為針對專屬經濟海域上空飛越權利，C 則是專門針對中國大陸所劃設防空識別區所受權利限制，D 為針對中國大陸對海洋測繪活動制定國內法進行刑事追訴，而 E 則是就毗鄰區或安全區所受司法管轄權限制，而 F 係針對兩岸劃設直線基線結果，最後 G 則是針對中國大陸依據地形地貌主張不適切領海所採行動與聲明有所異議。其實這些表達異議之立場論述，就法理用辭用語精準要求標準來說，算是相當粗

糙，甚至還有些更可能產生誤解。

舉例來說，諸如 2007 年時其對中國大陸在 D3 該項中，所提及“in any waters under the jurisdiction of the coastal state”，其實假若是沿海國領海基線另一側之內水水域，美國還要表達異議，本身完全就是違反基本國際法理原則，根本上就是站不住腳，因此美國後續論述其所持異議立場時，就讓步將此海域縮限成為專屬經濟海域。至於 2017 年第 G 項「依據地形地貌主張不適切領海所採行動與聲明」(Actions/statements that indicate a claim to a TTS around features not so entitled)更是讓人看不出其葫蘆內賣的是何種膏藥，因此更難以理解其所為何來。

由此來看，美國國防部宣稱自由航行計畫所採活動，都經過審慎規劃、依法檢討、適切核定以及專業執行(deliberately planned, legally reviewed, properly approved, and conducted with professionalism)；但是從報告用語如此粗糙來看，真是無法令人信服。

再者就是美國國防部儘管是透過此種報告表達異議內容，但其所挑戰對象是否曾經接獲其外交照會，抑或是在每次行動前透過國務院發表聲明，其實都值得再深入仔細研究。否則以軍艦直接硬闖特定水域，但又不將整個立場透過正式管道表達，這算是打啞謎，還是期待對象國能夠自動心神領會，來個「您懂得」心照不宣嗎？華盛頓假若未在這些配套上做出完整安排，被他國視為挑釁或是存心霸凌對方，其時應該自我檢討，而不是提出胡亂指控對手置之不理或是採取對抗手段。

最後就是國際法上對於此等海域或是領土主張若是有所爭議，能夠加以解決之途徑其實並不算少，不論是從任何國際法裡來說，透過軍事武力硬闖特定海空域表態，雖然是能夠顯現出本身有所異議立場，但其實是在顛覆國際社會之法理秩序。同時亦不可因為美國展示軍力，對方就會因此改變立場，最後只是會逐漸導演出衝突與緊張態勢，完全無助於解決爭議。

美國捨棄正道不應附和詭論

針對政府應如何應對美國不論聲稱在南海落實航行自由計畫，但卻是不斷硬闖特定海域政治表態，首先政府必須認識到，我方亦為美方所挑戰對象，就算美國海軍艦艇係在西沙海域活動，亦算在我方帳上，挑明是對我要求外國軍艦進入領海應事先照會之法律規範有所異議，因此政府在發表聲明時，必須謹記我為華盛頓所鎖定對象，務必斟酌字辭審慎應對，不要自取其辱。

其次政府必須堅持遵循國際正道，依據國際法理解決爭議正途來處理問題，而不要提出任何會讓外界認為我方附和美國詭論之聲明。此外必須牢記，南海到目前為止，從來就沒有存在過任何航行自由或是飛越自由受到限制或阻礙情事，因此千萬不要隨著假設性之論述起舞，特別是要認清，抗議他國在所佔據島礁進行基礎設施建設，係基於我國對南海諸島領土主權之主張，與所謂航行自由及飛越自由並無關係，千萬要避免走入任何語言或推論陷阱，最後讓本身陷入論述困境而自打嘴巴。

最後則是政府應統合外交、內政、國防、兩岸及海洋事務相關部會，敦請國際海洋法專家學者，針對美國逐年對我所提海域管轄與劃設基線異議內容，未雨綢繆先蒐集各項資料與論據，並撰寫相關應答說帖，並透過管道與大陸溝通協商，期能在未來於國際法理辯論戰場，先行立於不敗之地，甚至可相互呼應，此方為面對美國不斷以航行自由計畫對我施壓，必須採取之應對方案。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)