

美國年度自由航行行動報告顯現趨勢

張競

中華戰略學會研究員

本稿件係承接作者在臺北論壇所發表，兩份分以「美國自由航行政策落差與變化」以及「再探美國自由航行政策實踐真相」為題之前稿，繼續透過分析美國國防部依據自由航行政策，於本年四月初向美國國會所提出2018年度航行自由行動報告內容，賡續分析美國在該報告中所顯現之未來發展趨勢。

美國自由航行行動並不透明

首先必須指出，儘管美國國務院以及國防部對於自由航行行動政策或是自由航行行動計畫，都以說帖或是透過網站提出過政策說明，筆者亦曾針對內容加以分析，其並未完全說明如何具體實踐其自由航行行動，其中包括對象選擇、權責區分以及實施程序；但這三項美國卻是另以機密內部指令向相關機構發布，並未對外坦誠說明。

誠然在國際海洋法公約正式定案前，遠在1979年3月美國卡特政府就已制定“航行自由計畫”，但隨後美國數個政府皆秉持其原有意旨，次遞透過發布政策指令，來規範如何遂行自由航行行動各項細節，下表係歷年來不同美國總統針對自由航行行動所發布之政策指令名稱與文件解密狀況。

美國各個總統歷年來針對自由航行行動之政策指令清單與目前解密狀況				
總統	日期	指令編號	指令名稱	解密狀況
雷根	1982/Dec/13	National Security Decision Directive Number 72	United States Program for the Exercise of Navigation and Overflight Rights at Sea	解密
雷根	1987/Mar/16	National Security Decision Directive Number 265	Freedom of Navigation Program	解密
老布希	1990/Oct/12	National Security Directive 49	Freedom of Navigation Program	部分解密
柯林頓	1995/Jan/23	Presidential Decision Directive 32	Freedom of Navigation	未解密

說明：

1.目前有效版本為柯林頓所核定頒布之 Presidential Decision Directive 32，其並未經過正式解密程序，但有部分內容曾經遭致美軍聯參體系對外發布其他文件時予以透露，但此非透過正式解密程序所獲資訊。

2.柯林頓所頒指令亦稱為 PDD/NSC32，此因柯林頓總統亦使用 PDD 編號對 National Science and Technology Council 頒發指令，因此有時附註 NSC 加以區分。

3.部分文件附表並未隨指令文件本文解密對外公布其內容。

最初一份由雷根總統所頒之 NSDD72 號文件，其中列舉出六項美國所欲挑戰超出國際法權限範圍海洋權益主張(excessive maritime claims)，原則上這就是學界所理解之美國自由航行行動對象選擇標準，但這六項海洋權益過度聲索主張內容，後來經過後續美國總統政策指令修訂，雖然是基本架構並未改變，但各個總統對自由航行行動計畫政策指令其中文字遣辭用字確實是存在差異，所以美國對於其所欲挑戰超出國際法權限範圍海洋權益主張是否始終如一，其實是存在著深入探討空間；前述美國各個總統政策指令對於挑戰目標內容彙整列於下表：

美國各個總統涉及自由航行行動政策指令對於挑戰目標 (Categories of Excessive Maritime Claims)比較表	
第 1 項	
NSDD72	Those historical bay/historical water claims not recognized by the United States.
NSDD265	Those historic bay/historic water claims not recognized by the United States.
NSD49	Historic bay/historic water claims not recognized by the United States.
第 2 項	
NSDD72	Those continental territorial sea baseline claims not drawn in conformance with the LOS Convention.
NSDD265	Those territorial sea baseline claims not drawn in conformance with the customary international law reflected in the Law of the Sea (LOS) Convention.
NSD49	Territorial sea baseline claims not drawn in conformance with the customary international law reflected in the LOS Convention.
第 3 項	
NSDD72	Those territorial seas claims exceeding three miles but not exceeding twelve miles in breadth that:
NSDD265	Those territorial sea claims not exceeding twelve nautical miles in breadth that:
NSD49	Territorial sea claims not exceeding twelve nautical miles in breadth that:
a 點	
NSDD72	a. overlap straits used for international navigation and do not permit transit passage in conformance with the LOS Convention, including submerged transit of submarines, overflight of military aircraft, and

	surface transit of warships/naval auxiliaries, without prior notification or authorization; or
NSDD265	a. overlap straits used for international navigation and do not permit transit passage in conformance with the customary international law reflected in the LOS Convention, including submerged transit of submarines, overflight of military aircraft, and surface transit of warships/naval auxiliaries, without prior notification or authorization, and including transit in a manner of deployment consistent with the security of the forces involved; or
NSD49	a. overlap straits used for international navigation and do not permit transit passage in conformance with the customary international law reflected in the LOS Convention, including submerged transit of submarines, overflight of military aircraft, and surface transit of warships/naval auxiliaries, without prior notification or authorization, and including transit in a manner of deployment consistent with the security of the forces involved; or
b 點	
NSDD72	b. contain requirements for advance notification or authorization for warships/naval auxiliaries or apply discriminatory requirements to such vessels; or
NSDD265	b. contain requirements for advance notification or authorization for innocent passage of warships/naval auxiliaries or apply discriminatory requirements to such vessels; or
NSD49	b. contain requirements for advance notification or authorization for innocent passage of warships/naval auxiliaries, or apply discriminatory requirements to such vessels; or
c 點	
NSDD72	c. apply special requirements, not recognized by international law, to nuclear-powered warships or to warships/naval auxiliaries carrying nuclear weapons or specific cargoes.
NSDD265	c. apply special requirements, not recognized by international law, for innocent passage of nuclear-powered warships (NPW) or warships/naval auxiliaries carrying nuclear weapons or specific cargoes.
NSD49	c. apply special requirements, not recognized by international law, for innocent passage based on means of propulsion, armament, or cargo.
第 4 項	
NSDD72	Territorial sea claims in excess of twelve miles.
NSDD265	Territorial sea claims in excess of twelve nautical miles.
NSD49	Territorial sea claims in excess of twelve nautical miles.
第 5 項	
NSDD72	Other claims to jurisdiction over maritime areas in excess of twelve miles, such as exclusive economic zones or security zones, which purport to restrict non-resource related high seas freedoms.
NSDD265	Other claims to jurisdiction over maritime areas in excess of twelve nautical miles, such as security zones, that purport to restrict non-resource related high seas freedoms.
NSD49	Other claims to jurisdiction over maritime areas in excess of twelve nautical miles, such as security zones that purport to restrict

	non-resource related high seas freedoms.
第 6 項	
NSDD72	Those archipelagic claims that either:
NSDD265	Those archipelagic claims that either:
NSD49	Archipelagic claims that either:
a 點	
NSDD72	a. are not conformance with the LOS Convention; or
NSDD265	a. do not permit archipelagic sea lanes passage in conformance with the customary international law reflected in the LOS Convention, including submerged passage of submarines, overflight of military aircraft, and surface transit of warships/naval auxiliaries, without prior notification or authorization, and including transit in a manner of deployment consistent with the security of the forces involved; or
NSD49	a. do not permit archipelagic sea lanes passage in conformance with customary international law reflected in the LOS Convention, including submerged passage of submarine, overflight of military aircraft, and surface transit of warship/naval auxiliaries, without prior notification or authorization, and including transit in a manner of deployment consistent with the security of the forces involved; or
b 點	
NSDD72	b. do not permit archipelagic sea lanes passage in conformance with the LOS Convention, including submerged passage of submarines and overflight of military aircraft, and including transit in a manner of deployment consistent with the security of the forces involved.
NSDD265	b. are otherwise not in conformance with the customary international law reflected in the LOS Convention.
NSD49	b. are otherwise not in conformance with customary international law reflected in the LOS Convention.
PDD32 為現行有效政策版本，尚未對外解密；NSD49 僅部分解密，但未解密部分與本表內容無關。	

其次是從雷根總統在 NSDD265 號文件開始，就在其所欲挑戰超出國際法權限範圍海洋權益主張類別(Categories of Excessive Maritime Claims)後，明確增加「計畫指導」(Program Guidance)專設章節，在其中規範出，涉及自由航行行動之國務院、國防部以及國家安全顧問權責區分，以及在外交協調與派艦實際航行經過特定水域表態之實施程序。而後續各個同類政策文件，亦基本上保持相同架構，只在文字內容上有所調整與增減。

儘管美國逐次將涉及自由航行行動之政策文件解密，但是所有當前行動所遵循之現行規定，仍然是列為機密文件，對外只是以國務院網站聲明以及國防部相關說帖表達立場，所以就對象選擇、權責區分以及實施程序三個要項來說，吾人僅能獲知其以往所遵循之規範。而且許多從屬於前揭

文件之列表清單，或者是相關政策指令內文所曾提及，諸如國務院要隨時檢討更新自由航行行動所涉及之政治敏感區域(PSA：politically sensitive areas)清單，以及國務院應印製年度非機密性自由航行行動計畫相關外交活動彙編報告，其實亦從未對外公布，所以就目前來說，美國自由航行行動計畫相關政策透明度，確實是有讓人質疑之處，這絕非任何說帖就可搪塞過去。

內容錯誤百出顯現發展趨勢

美國國防部依據美國總統對自由航行行動計畫現行政策指令，以及 2018 年美國國會國防授權法案相關條款規範，於 2019 年四月初公布 2018 財政年度「自由航行報告」(Annual Freedom of Navigation Report - Fiscal Year 2018)，並將該報告送交美國國會。

該報告全文共計 6 頁，其資料係採自 2017 年 10 月 1 日至 2018 年 9 月 30 日，並於 2018 年 12 月 31 日定稿，再於 2019 年 2 月 28 日產製；但依據其公布日期推估，正式送交國會日期應延至 2019 年 4 月才算完成。經過如此長久之作業期程，產製出僅有 6 頁之報告，應當相當嚴謹，但事實上卻是漏洞百出，主事單位作業品質實在是令人不敢恭維。

首先在該報告封面，明確註記其法源為依據 2018 年美國國會國防授權法案第 1275 條，但若是認真查閱並對比該法案第 1275 條，其條目名稱卻是「美國對葉門之軍事與外交戰略」(United States military and diplomatic strategy for Yemen)，真正涉及該報告法案條目為第 1262 條：「增修美國國防部年度更新自由航行行動報告」(Modifications to annual update of Department of Defense Freedom of Navigation Operations report)。

五角大廈遞交美國國會報告之所以會產生此種牛頭不對馬嘴錯誤，其實就是因為國防部幕僚照抄去年 2017 年國防授權法案所列法條所致。確實在美國 2017 年美國國會國防授權法案中，在第 1275 條是存在要求美國國防部向國會遞交其執行自由航行行動之年度報告文字，而等到次年幕僚因循苟且，照抄去年文字稍作修改交差了事，所以才鬧出如此笑話。

不過細讀 2018 年美國國防授權法案第 1262 條所列增修要求中，明白規範五角大廈應當另外表列出「提出過度海域權利主張但尚未被美國所挑戰」(making excessive maritime claims that have not been challenged by the United States under the program)之國家，但本份報告並未將此內容納入，同時該報告亦未註明另有機密版本，如此顯然證明美國國防部此份報告並未達到國會要求。

此外該報告名稱依國會法案，應為「自由航行行動報告」(Freedom of Navigation Operations report)，而不是「自由航行報告」(Freedom of Navigation Report)，此種報告名稱有誤，不僅只是用辭牛頭不對馬嘴，更是證明品質粗糙難堪至極。

依據該報告所列表單，其架構顯然是有所精進，不但明列其所挑戰超出國際法權限範圍海洋權益主張內容，更引述被挑戰對象相關法條；涉及兩岸部分節錄如次：

節錄美國國防部 2018 年度自由航行報告針對兩岸挑戰美方所認為超出國際法權限範圍海洋權益主張內容		
Claimant	Excessive Maritime Claim An asterisk indicates multiple operational challenges to the excessive claim	Geographic Area or Location
China	*Straight baselines not drawn in accordance with the law of the sea. [Declaration of the Government of the People's Republic of China on the Baselines of the Territorial Sea of the People's Republic of China, May 15, 1996]	Paracel Islands
	*Restriction on foreign aircraft flying through an Air Defense Identification Zone (ADIZ) without the intent to enter national airspace. [Ministry of National Defense Announcement, Nov. 23, 2013]	East China Sea
	*Domestic law criminalization survey activity by foreign entities in the exclusive economic zone. [Order No. 75, Surveying and Mapping Law, Dec. 2002.]	South China Sea
	*Jurisdiction over airspace above the exclusive economic zone. [Order No. 75, Surveying and Mapping Law, Dec. 2002.]	South China Sea and East China Sea
	*Claims security jurisdiction in the contiguous zone. [Law on the Territorial Sea and Contiguous Zone,	South China Sea

	Feb. 1992.]	
	*Prior permission required for innocent passage of foreign military ships through the territorial sea. [Declaration upon Ratification of 1982 Law of the Sea Convention, June 7, 1996.]	Paracel Islands and Spratly Islands
	Actions and statements that indicate a claim to a territorial sea around features not so titled (i.e. low-tide elevations)	Spratly Islands
Taiwan	*Prior notification required for foreign military or government vessels to enter the territorial sea. [Law on the Territorial Sea and Contiguous Zone, art. 7, Jan. 21, 1998]	Paracel Islands, Spratly Islands

依據前述所節錄內容，首先就針對大陸部分來看，該報告在三個項目上提到以「第 75 號命令，測繪法，2002 年 12 月」(Order No. 75, Surveying and Mapping Law, Dec. 2002)為挑戰對象，其應係指 2002 年 8 月 29 日江澤民以中華人民共和國主席令第 75 號：「《中華人民共和國測繪法》已由中華人民共和國第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十九次會議於 2002 年 8 月 29 日修訂通過，現將修訂後的《中華人民共和國測繪法》公布，自 2002 年 12 月 1 日起施行。」

但該法早就經過修訂，習近平並在 2017 年 4 月 27 日以中華人民共和國主席令第 67 號：「《中華人民共和國測繪法》已由中華人民共和國第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議於 2017 年 4 月 27 日修訂通過，現將修訂後的《中華人民共和國測繪法》公布，自 2017 年 7 月 1 日起施行。」由此證明美國國防部根本就不清楚所挑戰對象法條早就有所變化，儘管具體內容可能仍然維持不變，但未掌握確實資訊，顯然是讓美國所作所為站不住腳，更讓人覺得美國猶如唐吉軻德，對著風車猛衝當作挑戰本身所自行想像巨龍。

至於美國對我領海管轄規範有所異議，顯然是針對我國在中華民國八十七年一月二十一日，以總統(87)華總(一)義字第 8700010340 號令制定公布之《中華民國領海及鄰接區法》第 7 條第 3 款：「…外國軍用或公務船舶通過中華民國領海應先行告知。…」。不過美方聲稱在西沙與南沙以行動多次進行挑戰，但至今為止我國尚未在該處劃設領海基線，更未公布所規範領海距離，美國如此瞎闖，是否進入我領海都還難講，就可以看出美

國對此狀況顯然並未掌握周詳，整個挑戰過程相當自以為是。

透過挑戰項目確認美方立場

針對美國國防部 2018 年自由航行行動年度報告，吾人得以確認下列數項美方立場，並值得加以持續關注其未來發展：

首先就是美國並未在臺灣海峽，針對兩岸任何一方實施過自由航行行動；由於航行自由乃國際法權利，但其非常容易與美國所推動之自由航行行動相互混淆。美軍艦艇通過本身在性質上屬於國際水道之臺灣海峽，其實是不會受到任何方面所限制國際法權利，但絕對不是遂行自由航行行動。但若美軍艦艇在航經臺灣海峽時，刻意去穿越兩岸任何一方領海，又聲稱是在行使無害通過權，此種狀況就是在透過自由航行行動，來挑戰其所認定兩岸超出國際法權限範圍海洋權益主張。

其實美國運用美軍艦艇通過臺灣海峽係用以表達政治姿態，北京對此所表達之各項公開評議，都是從政治角度來解讀，但從來未曾否認過任何國家軍艦通過臺灣海峽之國際法權利。經常有媒體或學界指控中國大陸有意將臺灣海峽內海化，但北京官方從未作此宣示，此乃西方自欺欺人不負責任之宣傳謊言。

其次就是美國將我方認定為南海西沙與南沙群島主權之聲索方，可從其在相關海域實施自由航行行動，係註記挑戰我國所持法理立場獲得證實。因此國內曾有論者私下認為放棄南海其他島礁，僅保留太平島，或可置身事外，亦不會與美國立場有所衝突。殊不知美國完全未曾否認我對南海西沙與南沙群島主權主張立場，僅是對我要求外國軍艦進入領海須事先通報有所異議；因此放棄南海島礁主權根本上就是喪權辱國，此種思維應予駁斥。

再者必須指出，就美國針對限制外國軍艦在領海內之無害通過權，在西沙與南沙實施自由航行行動時，僅列出兩岸與越南為對象，但針對南沙從未提及菲律賓，此因馬尼拉並未限制他國軍艦在領海內之無害通過權，

因此在解讀時必須審慎，切勿錯認美國未將菲國視為南海島礁爭議聲索方。

不過本報告卻似未論及 2018 年 1 月 17 日美國飛彈驅逐艦霍伯號(USS Hopper)在黃岩島所曾進行之自由航行行動，究竟美國是將黃岩島視為西沙或南沙而籠統帶過，抑或是作業疏失忘記列出，還是有更深層之外交算計，要在黃岩島主權爭議問題上另做文章，吾人必須審慎關注預先準備。

此外對於美國在本份報告中，針對大陸在南沙群島「顯示在不夠資格地貌(亦即低潮高地)周邊主張領海之行動與聲明」“Actions and statements that indicate a claim to a territorial sea around features not so titled (i.e. low-tide elevations)”所提挑戰，其實具體內容並不明確，亦不知其所指為何？大陸所持立場將對我產生何種影響，美方若對此有所異議，我方應有何種立場，恐應先透過外交管道，掌握華盛頓究竟底牌何在，未來葫蘆中所賣膏藥為何？

最後要提醒，本年美國首度將日本列入挑戰對象，更聲明自由航行計畫「不針對任何特定聲索國，以及不與當前事件有所關聯」(not focused on any particular claimant, and they are not tied to current events)，究竟言外之意為何，其實都還具有繼續探究空間。但整體說來，本報告錯誤百出品質粗糙，亦非正式外交文件，但確實可供研究相關問題時，透過說文解字來理解美國本項外交政策發展趨勢。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)