

美国“航行自由行动”的国际法分析与回应

苏艺滨

海南大学, 海南 海口 570228

DOI:10.61369/SE.2026050013

摘 要 : 美国“航行自由行动”源于1979年,是其海洋霸权战略的工具,试图通过挑战沿海国海洋主张维护自身航行自由,扭曲国际法解释与发展。该行动以法律为名行政治与军事施压之实,严重扰乱国际海洋秩序。我国应揭露其双重标准,完善国内法依据,构建立体化应对机制,强化国际舆论引导,维护海洋权益与地区和平稳定。

关 键 词 : 航行自由行动; 海洋霸权; 国际法

Analysis and Response to the "Freedom of Navigation Operations" of the United States under International Law

Su Yibin

Hainan University, Haikou, Hainan 570228

Abstract : The U.S. "Freedom of Navigation Operations" originated in 1979 as a tool of its maritime hegemony strategy, attempting to maintain its own navigation freedom by challenging the maritime claims of coastal states and distorting the interpretation and development of international law. This action, which pursues political and military coercion in the name of law, has seriously disrupted the international maritime order. China should expose its double standards, improve the basis of domestic law, establish a multi-dimensional response mechanism, and strengthen the guidance of international public opinion to safeguard maritime rights and interests as well as regional peace and stability.

Keywords : freedom of navigation operations; maritime hegemony; international law

一、问题的提出

对海洋法的发展进行分析可以发现,法律与政治之间一直存在着持续的相互作用。二者相互影响的关系始于人类首次将目光投向海洋之后不久。海洋国家长期以来一直致力于掌控海洋并保护本国海岸。在古代历史中,有关规范海上贸易和航行的法律准则屡见不鲜。然而,这些准则侧重于管辖权(主权)。当一个或两个强大的商业大国占据主导地位或势均力敌时,实践中重点在于航行自由和船舶免受地方控制;在这样的时代,海洋更多地被视为战略竞争而非经济竞争的领域。相反,当大国衰落或无力对小国施加意志,或者当多个大国之间达成力量平衡时,重点则在于保护和保留海洋资源,因而在于对海洋行使地方管辖权。三百多年后的今天,美国的海洋政策依然表明法律与政治之间存在着不可分割的联系。^[1]事实上美国的“航行自由计划”就是一个很好的例子,说明了这种至关重要的关系。该计划于1979年设立,旨在通过挑战沿海国家过度的海洋主张来维护航行和飞越自由,这些主张试图限制或禁止海上通行。该计划通过外交抗议和行动宣示来保护美国的航行权利。根据美国国务院的一份出版物:美国致力于保护和促进所有国家根据国际法享有的航行和飞越自由。美国通过“航行自由计划”来保护这些海洋权利。该计划通过外交行动和通过演习来行使我们的航行和飞越权利,以遏制与国际法不符的国家主张,并展示美国捍卫航行自由的决心。“航行自由计划”的设立源于法律与政治之间紧密的联系。政治方面的考量决

定了美国需要不受限制的海上通行,因此也就需要一个自由的海上制度来保障航行自由。在此期间,国际法原则也影响了美国海洋政策的发展。

美国“航行自由计划”于1979年启动并实施到今天。其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”。这一行径严重扭曲国际法的解释与发展,是对“炮舰外交”这种强权逻辑的延续,实则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。^[2]

在1991年至2024年34年间,美方仅有1991年、1995年、1997年、1998年、1999年5个年度的航行自由年报未明确提及对中国进行所谓“过度主张挑战”。^[3]鉴于此频次的行动已严重威胁我国多个地区和平稳定、扰乱国际海洋秩序。有待于更进一步厘清美国“航行自由计划”的起源与发展为做出最佳应对策略提供理论支撑。

二、美国航行自由观的历史演进

格劳秀斯所持的“海洋自由”观点进入公众视野后,伴随着启蒙运动传入了北美殖民地。出于政治、思想包括商贸等各种因素在内的考虑,美国搭建起一个以航行自由为支柱的外交框架,其重心在于航行自由以及中立贸易自由。

最初美国所主张的海洋自由与贸易自由是深度联动的。从美国历史上首个指导对外关系的商业性文件《1776年计划条约》得

以窥见。该文件表明美国方面对于中立贸易的鲜明立场，其中最著名的是“自由船舶所载货物自由”原则。

法国爆发革命后，因昔日盟友美国采取了中立姿态而非常气愤，并开始追踪美国的贸易船只，造成美国相当多的船只损毁。美国认为此举严重损害其“自由船舶所载货物自由”原则，该原则是美国官方对海洋自由原则的最初表述。^[4]英法战争期间英国实行的反封锁，禁止中立国在所有敌方港口之间进行贸易，更直接损坏美国的商业利益，是英美打响1812第二次独立战争的导火索。在与荷兰、普鲁士等国家签订通商条约时，也频繁强调海洋自由原则的必要性。上述皆体现美国为坚持自身海洋自由主张受国际社会所接受而做出的努力。在第一次世界大战后，当时在位的美国总统威尔逊尝试将航行自由原则确定为战后国际秩序的重要内容。

如果说，第二次世界大战前美国所坚持的海洋自由原则等同于其中立国权利、商业通航自由权利的话，那么，战后美国所坚持的海洋自由原则的利益意涵则大为扩展。并且一大批外交政策制定者受到阿尔弗雷德·塞耶·马汉(Alfred Thayer Mahan) 所著《海权对历史的影响1660—1783》(The Influence of Sea Power upon History 1660—1783) 的影响，深刻的认同海权意味着巨大的海上商业利益、稳定的贸易秩序以及国家战略咽喉，因此坚定地维护航行自由原则。二战后美国国力无比强大，此时的美国已彻底摆脱建国初期时英国的影子，并将自身塑造为全球秩序的核心，俨然成为了世界上独一档的“海洋大国”。相应的海洋自由政策内容也发生变化，由守转攻，将关注点转移到海上航道、航线的畅通，安全和军事利益成为其首先考虑的事项。强大的海军力量又是助推其所主张的航行自由原则的重要保障。为了获得更大的利益而不断推崇海洋自由，渴望控制更多来自于海洋的资源，从而巩固自身的海洋霸主地位，并基于该目标提出许多新的主张，希望能够就有关海洋空间的使用事项达成各国均认同的国际条约。

在整个历史进程中，美国一直深知其发展对于世界海洋自由通行的依赖。美国的地理位置、主要盟友的分布、对国际贸易的依赖以及海洋的重要性，都凸显了这一点。航行自由是美国的重大利益关切所在，并且一直在为这个议题付诸努力，渴望将航行自由打造成国际海洋秩序框架下的内容。美国所奉行的所谓“海洋自由”，事实上是为了扩张其国家自身海洋利益而制定的利己战略，是霸权主义的具体体现。同时也是卡特政府启动“航行自由行动”的思想基础和政策依据。

三、“航行自由计划”的起源与发展

美国为维护经济、军事利益，希望本国船舶的航行权利能够在更广阔的范围内得到充分保障，因此一直对于领海范围的扩张以及沿海国管辖权蔓延持反对态度。在被任命为卡特总统出席第三次联合国海洋法会议的特别代表后不久，埃利奥特·理查森就对沿海国家不断提出的领土主张感到担忧。理查森大使认为，美国海军的有效部署，是需要国际社会在海洋法上达成共识的。大

使认为，美国坚持航行自由至关重要，或者美国准备对有异议的主张主张自身权利，这些做法不足以保护美国的利益。具体而言，“如果部署到世界遥远地区需要美国无视沿途国家的主张，那么这将带来政治、经济甚至军事冲突的高风险。”因此，理查森大使认为，美国在促进制定一套被广泛接受的海洋国际法方案这件事上有着重大利益。^[5]

“航行自由计划”正是在第三次联合国海洋法会议上出现大片对于航行自由的反对声音时制定的。美方认为若默许沿海国家的“过分海洋主张”，将会导致许多国家寻求更多的管辖权利，甚至将该种行为变为国际实践惯例。因此，美国须制定一项可靠政策，以防止该种情况出现，从而维护美国利益。为确保美国船舶航行活动的自由权，并保证这些权利的行使，时任美国国家安全顾问的兹比格涅夫·卡济米尔兹·布热津斯基(Zbigniew Brzezinski) 成立了专门工作组。并得出结论，美国应以“展示旗帜”(show of the flag) 的方式来表明美国行使国际法所赋予权利的决心。^[6]“航行自由计划”的出台是美方对于主张更广阔领海范围的国家的警告，不允许他国对美海军的海上通行产生阻碍。

里根政府称美国不会签署1982年《联合国海洋法公约》后，使得“自由航行”计划在保障美国海洋权益方面的重要性显著提升。据美国国务院称，“美国决定不加入《海洋法公约》，这使得明确主张我们的权利以及重振并强化航行和飞越计划变得更为必要。”因此，“美国政府航行计划的基本目标一直是，并且仍然是，在面对过度的海洋主张时行使我们的权利，通过这种实践来保护我们航行和飞越权利与自由所依据的国际法原则。”^[7]

“航行自由计划”旨在触动习惯国际法的走向。1993年，美国国防部在其《海洋政策评估》中承认，国际法“源自各国在国际舞台上的实践”。因此，航行自由计划对于维护航行和飞越的基本自由是必要的。此外，美方还利用“航行自由”计划来推动其自身的海洋观被接受。1986年，时任美国国务院海洋、国际环境和科学事务助理法律顾问的戴维·科尔森指出，一国不仅可能希望避免受与其利益相悖的国际法发展的约束，还可能希望推动其自身对国际法正确解释的观点被接受。该计划是美国宣示、维护其航行权利的工具和武器。随着其对外战略的调整，通过发布诸多文件不断发展这一计划。构成了美国航行自由政策的绝对核心。

由此可见，美方将默许他国的“过度海洋主张”视为重大风险，若不加以干涉将致使国际法的走向发生变化，因此制定了“航行自由计划”，而“航行自由行动”则是这一计划的构成核心之一。这一行动由美国国防部主管，美国海、空军依据行动准则进行活动。准则中通常会明确要求船只及飞行器在什么时间节点进入、驶离所谓“过度主张”区域。行动范围包含世界上任何地方，任何地区、国家实行被美方认定为“过度海洋主张”的行为时，该区域都将在“航行自由行动”的范围之内，当该范围涉及部分特殊敏感地区时，则行动需由参谋长联席会议审批。

四、中国维护海洋权益的因应策略

即便将航行自由行动视为一种政治而非法律上的必要之举，

这种行动并未使和平解决争端与各国一贯希望维护自身权利之间造成的紧张关系得到缓解

“如果以各国在‘航行自由行动’之后是否撤销其文字上的过度海洋主张来衡量成功与否，那么该计划可以说是失败的。”此外，即便这些国家撤销了其过度主张，也很难说“航行自由行动”是促使它们做出这一决定的驱动力，而非其他国际或国内因素。

换句话说，如果实际行为对于避免默认至关重要，那么一个国家若要对航行自由行动提出抗议并维护其可能过度的权利，唯一有效的方式就是采取实际行动。首先，对于许多国家而言，这可能是一个无法实现的期望，因为它们可能由于资源匮乏或其他无法控制的因素而无法通过实际行为来维护自身权利。但更重要的是，这一原则会开创一个危险的先例。“航行自由行动”的历史本身就印证了执行此类行动所涉及的风险以及可能引发挑衅性军事互动的可能性。从全球和地区稳定的角度来看，要求各国必须采取武力行动来保护自身权利的先例是站不住脚的。领土、海洋争端无处不在，缓和这些争端所引发的紧张局势符合美国等在内的国际社会的利益。在1988年美国海军在黑海进行航行自由行动时，两艘美国军舰遭到苏联船只的撞击和挤压。两艘美国军舰当时均在苏联领海内主张无害通过的权利，并且在此次事件中均遭受了不同程度的损害。诚然，这一事件促使美苏两国展开了双边谈判，最终达成了《防止危险军事活动协定》以及1989年《关于国际法中无害通过规则的统一解释》，但这一后来的成功并不

能证明此次航行自由行动及其引发的冷战紧张局势短期升级在法律上的必要性。

关于美国所谓航行自由行动等问题，余敏友、金永明、丁铎等国内学者对美国在南海的所谓“航行自由行动”进行了长期跟踪研究，在批驳美国的所谓“国际水域、人工岛、军舰无害通过权等主张进行了批驳，同时也指出我国在应对美等国行动时面临国内法依据不足的困境。有鉴于此我们应构建更加立体化的应对机制，为海洋强国建设保驾护航。

充分揭露和批判美等域外国家的“双重标准”做法。美方在实践中历来采取选择性执行的态度，喜则用、反之则弃，屡屡要求他国遵守《公约》，奉行《公约》的“唯一论”和“至上论”，但美国直至今日仍未批准加入《公约》。美等域外国家、周边有关邻国对我国涉海相关法律经常进行曲解、乃至提出所谓抗议。应主动搜集、整理研究和揭露美国等域外国家在管辖权、群岛基线、岛礁制度、历史性权利等问题上的双重标准做法以及粗暴践踏国际法治行为。

充分利用主流网络平台发声，以正视听。鼓励动员国内各界专家学者及对华友好的境外专家学者在国内外主流新媒体平台上发声，如国内的小红书、抖音，国际上的X、FaceBook等，形成传播合力，更好回应、引导国际层面舆论。充分揭露西方舆论的误导性；充分利用互联网和新媒体，发出中国声音，讲好中国故事，并根据不同国家不同群体的思维习惯和接受特点进行“定制”式舆论传播。

参考文献

-
- [1] Aceves, William J: 《The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics》, [J]Hastings International and Comparative Law Review, Vol. 19, Issue 2, pp.259.
- [2] 张海天, 陈曦笛. 美式“航行自由”法律评估 [J]. 国际问题研究, 2025, (5): 65-92+140-141.
- [3] 相关数据参见美国驻华大使馆及领事馆官网: <https://china.usembassy-china.org.cn/freedom-of-navigation-report-annual-release/>, 最后访问日期: 2026年5月16日13时10分.
- [4] S. F. 比米斯: 《美国外交史》(第一分册), 叶笃义译, 北京·商务印书馆1985年版, 第31页.
- [5] Aceves, William J: 《The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics》, [J]Hastings International and Comparative Law Review, Vol. 19, Issue 2, pp.277.
- [6] MARKUS G. SCHMIDT. Common Heritage or Common Burden? The United States Position on the Development of a Regime for Deep Sea-Bed Mining in the Law of the Sea Convention, [M]Oxford: Clarendon Press, 1989, pp144.
- [7] See the America National Security Decision Directive No.72, supra note 63, at 1-2.