

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.06.005

包毅楠:“美国军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的国际法实证分析”,《太平洋学报》,2019年第6期,第52-63页。

BAO Yinan, “International Law Issues concerning the ‘Unauthorized Intrusions’ of US Warships into the Adjacent Waters of Chinese Maritime Features in the South China Sea: A Positivist Analysis”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 6, 2019, pp.52-63.

# 美国军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的国际法实证分析

包毅楠<sup>1</sup>

(1.华东政法大学,上海 200042)

**摘要:**自2015年10月的“拉森”号事件以来,美国频繁派遣军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域,开展其所谓的“航行自由行动”,挑战我国南海的海洋权利和主张,严重侵犯我国在南海的领土主权。本文运用实证分析法,通过对近年来美舰擅闯行动进行数据统计、分类,归纳出美舰擅闯行动主要挑战的三类事项,即“军用船舶在领海的无害通过须获事先批准”、“西沙群岛的直线基线”、“南沙群岛部分岛礁的领海主张”。通过分析美舰挑战这三类事项的原因及意义,可得出这三类事项在短期内仍然是美舰擅闯行动挑战的重点,且该行动的挑战重心正转变为西沙群岛与南沙群岛并重。经过分析可以预判在未来可预见的一段时间内,美舰针对我国南海岛礁邻近海域的擅闯行动不会停止。据此,我国有必要尽快制定有效的对策应对美舰的擅闯行动。

**关键词:**“航行自由行动”;军舰的无害通过;直线基线;岛礁地位

中图分类号:D993.5

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)06-0052-12

## 一、引言

2019年5月20日,多家中外媒体均报道了美国海军“普雷贝尔”号导弹驱逐舰未经中国政府许可,擅自进入中国中沙群岛黄岩岛邻近海

域开展所谓的“航行自由行动”(Freedom of Navigation Operations, the FONOP)的事件。<sup>①</sup>针对这一事件,我国外交部新闻发言人陆慷在当天召开的例行记者会上指出:“美方军舰有关行为侵犯中国主权,破坏有关海域的和平、安全和良好

收稿日期:2019-02-24;修订日期:2019-05-21。

基金项目:本文系上海哲学社会科学青年项目“我国应对美国‘航行自由行动’的国际法研究”(2018EXF008)的阶段性研究成果。

作者简介:包毅楠(1987—),男,上海市人,华东政法大学国际法学院助理研究员、中国海洋发展研究会海洋法治专业委员会理事,法学博士,主要研究方向:外交法、国际海洋法。

\*作者衷心感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见。本文观点仅代表作者个人的学术观点,不代表任何机构或组织。文中错漏由笔者负责。

① “中方坚决反对美军舰擅自进入中国黄岩岛邻近海域”,中国新闻网,2019年5月20日, <http://www.chinanews.com/gn/2019/05-20/8842307.shtml>; “U.S. Warship Sails in Disputed South China Sea Amid Trade Tensions”, Reuters, May 20, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-military-idUSKCN1SQ067>。

秩序。中方对此表示强烈不满和坚决反对。”<sup>①</sup>5月20日的事件是2019年上半年美国第4次针对我国南海开展的“航行自由行动”,也是自2015年10月27日“拉森”号事件<sup>②</sup>以来美舰第17次擅闯我国南海岛礁邻近海域。<sup>③</sup>近年来美国海军持续开展所谓的“航行自由行动”挑战我国在南海的海洋权利主张,特别是在2018年一共挑战了5次,刷新了近年来的纪录。<sup>④</sup>美国军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域,不仅侵犯了我国在南海的海洋权利、违反了我国的相关法律法规,而且严重威胁了我国在南海地区的安全利益,更不利于整个南海地区的和平与稳定。鉴于美国政府长期以来将其海军开展的“航行自由行动”视为一项基本政策,在可以预见的将来,美舰极有可能将会继续挑战我国在南海的海洋权利主张。因此,有必要运用国际法原理对美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动进行分析、批驳,从而使得我国在同美国进行的“法律战”中居于优势地位。目前国内学界对于美国“航行自由行动”的研究主要是综合分析,鲜有对美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域、挑战我国南海海洋权利和主张的行动予以实证分析的学术成果。<sup>⑤</sup>因此,对于美国“航行自由行动”不仅需要从国际法的理论层面上予以批驳,同样也需要统计、归纳和分析近年来美舰历次擅闯行动的具体情况,这样有利于正确认识美舰擅闯行动的特点、目的和方式,从而对今后美国“航行自由行动”挑战我国南海岛礁邻近海域的行动目标作出较为精准的预判。本文将尝试理论批判与实证分析相结合,通过对近年来美国军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的历次“航行自由行动”进行统计梳理,对美舰擅闯行动挑战我国南海海洋权利的类型进行归纳评析,对美舰擅闯行动违反国际法的本质进行批判,进而对未来的美舰擅闯行动进行预判,并提出相应的对策建议。

## 二、美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的实证分析

自1991年起,美国强化了其海军执行“航

行自由行动”的力度,并逐年在其政府的官方渠道公布《航行自由行动年度报告》,<sup>⑥</sup>罗列出美国政府所认定的其他国家的所谓“过度海洋主张”(excessive maritime claims),<sup>⑦</sup>对他国的海洋权利主张进行挑战。这种挑战活动反映了美国对于他国的所谓“过度海洋主张”的基本立场:“(美国)无论如何也不会默许其他国家在航行、飞越及其他有关公海用途上蓄意限制国际社会的权利和自由的单方面行为”。<sup>⑧</sup>作为美国所承认的提出所谓“过度海洋主张”的国家之一,我国自1992财政年度<sup>⑨</sup>起共有16个年度遭到美国的挑战,属于受到美国“航行自由行动”挑战

① “2019年5月20日外交部发言人陆慷主持例行记者会”,中华人民共和国外交部,2019年5月20日,http://www3.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\_673021/t1664956.shtml。

② 2015年10月27日,美国海军“拉森”号导弹驱逐舰擅自进入我国南沙群岛渚碧礁12海里之内。See “U.S. Destroyer Comes within 12 Nautical Miles of Chinese South China Sea Artificial Island, Beijing Threatens Response”, USNI News, October 27, 2015, https://news.usni.org/2015/10/27/u-s-destroyer-comes-within-12-nautical-miles-of-chinese-south-china-sea-artificial-island-beijing-threatens-response.

③ 关于这17次事件的具体统计,见本文第二部分的表2。本文提到的“擅闯”,主要指的是外国军舰未遵守我国1992年《领海与毗连区法》第六条的规定、未获得我国政府事先许可的通行。该条规定:“外国军用船舶进入中华人民共和国领海,须经中华人民共和国政府批准”。

④ 具体情况见第二部分的表2。

⑤ 近两年我国学者针对航行自由问题发表的研究成果有:江河、洪宽:“专属经济区安全与航行自由的平衡——以美国‘航行自由行动’为例”,《太平洋学报》,2018年第2期,第46-58页;贾宇:“南海航行自由:问题、规则与秩序”,《亚太安全与海洋研究》,2019年第3期,第50-66页;马得懿:“美国‘航行自由行动’的逻辑实质与应对策略”,《学术前沿》,2019年第1期,第60-69页;邢瑞利:“美国对南海‘航行自由’问题的安全化建构及中国应对”,《太平洋学报》,2019年第4期,第25-39页。

⑥ 迄今为止,美国国防部网站公布了1991至2018财政年度的《航行自由行动报告》,共26期。See US Department of Defense, “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports”, https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/。

⑦ 美国提出的所谓“过度海洋主张”指的是“某些沿海国提出的与国际海洋法(的规则)不符的海洋区域或管辖权的主张”。See US Department of Defense, “Freedom of Navigation (FON) Program Fact Sheet”, February 28, 2017, http://policy.defense.gov/Portals/11/DoD%20FON%20Program%20Summary%202016.pdf?ver=2017-03-03-141350-380.

⑧ Ronald Reagan, “President’s Ocean Policy Statement, March 10, 1983”, reprinted in J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, 3rd edn, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 648.

⑨ 美国《航行自由行动报告》中所指的“财政年度”(财年,英文首字母缩写为FY),通常是指上一年的10月1日至该年的9月30日这一整年的时间。

年度频次最多的国家。具体情况见下表1。

表1 1992—2018年美国历年挑战  
我国海洋权利主张一览

年度(财年)	挑战事项	年度(财年)	挑战事项
1992	A	2011	A, B, C, D
1993	A	2012	A, C, D
1994	A	2013	A, B, C, D, E
1996	A	2014	B, C, D, F
2007	C, D	2015	A, B, C, D, F
2008	C, D	2016	A, B, C, D, F
2009	C, D	2017	A, B, C, D, F, G
2010	C, D	2018	A, B, C, D, E, F, G

注:表中代码表示的挑战事项:A-军舰/军用船舶在领海的无害通过须获事先批准;B-“过度的”直线基线;C-国内法对管辖海域内的外国实体未经许可的测量活动确立刑事责任;D-对专属经济区上空宣告管辖权;E-毗连区内的安全事项管辖;F-对无意进入领空的飞越防空识别区的外国航空器设限;G-行动或声明表明在无法产生领海的地物周围宣告拥有领海。

来源:笔者根据美国国防部官方网站公布的历年《航行自由行动报告》统计整理而成。

从表1中的情况可以归纳发现,美国通过其“航行自由行动”挑战我国海洋权利和主张,在发展阶段上大致可分为三个主要的时期。从1992财年至1996财年(其中1995财年末挑战)是第一个时期。在这一时期,美国的挑战目标单一且明确,即专门挑战我国1992年通过的《领海与毗连区法》第六条所规定的“军舰在领海的无害通过须经事先批准”。从2007财年至2010财年是第二个时期,在这一时期,美国的挑战目标集中于我国国内法对管辖海域内的外国实体未经许可的测量活动可确立刑事责任<sup>①</sup>以及对专属经济区上空宣告管辖权。也正是在这一时期发生了著名的“无瑕”号事件。<sup>②</sup>2011财年至今是第三个时期。在这个时期美国“航行自由行动”对我国海洋权利和主张进行了全面的挑战。特别是自2013财年以来,美国明显加强了挑战的覆盖面和力度。在2013年初,菲律宾单方面提起所谓的“南海仲裁案”之后,美国作为南海域外国家以表面上的第三方“中立”地位,行实际干预南海事务之实。在美国“航行自由行动”挑战我国南海海洋权利主张的具体形

式上,突出地表现为以2015年10月27日的“拉森”号事件为起点,美国海军不定期地派遣以“阿利·伯克”级导弹驱逐舰为典型代表的具有高级海空作战能力的军舰(不包括不具有武装的军事测量船)频繁擅闯我国南海岛礁邻近海域,使得军舰擅闯行动俨然成为了近年来美国针对我国南海地区开展“航行自由行动”的首要的、最为典型的行动类型。下表2汇总了2015年10月至2019年5月20日,美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的具体情况。

从表2的情况汇总中可以归纳出“拉森”号事件以来美舰擅闯行动具有以下几个显著的特点:

其一,美舰擅闯行动挑战我国的海洋权利和主张类型较为全面。美舰的擅闯行动作为美国“航行自由行动”的一种具体形式,挑战了美国二十多年来历年挑战我国海洋权利和主张中涉及海域权利主张的主要事项。仅“毗连区内的安全事项管辖”以及“国内法对管辖海域内的外国实体未经许可的测量活动确立刑事责任”未有涉及。

其二,美舰擅闯行动覆盖的海域范围广。从上表2的统计中可以发现,近年来美舰的擅闯行动遍及我国南海除离我国台湾省较近的东沙群岛之外的其他三大群岛海域。特别是,从2015年仅覆盖南沙群岛,到2016年增加覆盖西沙群岛,到2018年终于增加覆盖了中沙群岛(黄岩岛),并在2019年5月20日第二次挑战中沙群岛(黄岩岛)。这体现了美舰擅闯行动意图挑战我国在南海的核心海洋权利,挑战范围几无死角。

① 1992年制定,2002年和2017年两次修订的《中华人民共和国测绘法》第五十一条明确规定了外国的组织或个人未经批准,擅自在我国管辖的海域从事测绘活动的,可负刑事责任。此外,1996年通过的《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》第十三条的措辞表明:未经许可进行涉外海洋科学研究活动的外国组织和个人也有可能负刑事责任。

② 2009年3月8日,美国海军海洋监测船“无瑕”号在海南岛南部75英里处进行军事活动时为我国五艘船舶拦截、驱逐。See Raul Pedrozo, “Close Encounters at Sea: The USNS Impeccable Incident”, *Naval War College Review*, Vol.62, No.3, 2009, pp. 101-102; Jonathan G. Odom, “The True ‘Lies’ of the Impeccable Incident: What Really Happened, Who Disregarded International Law, and Why Every Nation (Outside of China) Should Be Concerned”, *Michigan State Journal of International Law*, Vol. 18, No.3, 2010, pp. 414-415.

表2 “拉森”号事件以来美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域情况统计

序号	时间	事件	涉及的我国海洋权利和主张	事发海域
1	2015.10.27	“拉森”号导弹驱逐舰进入渚碧礁 12 海里之内	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	南沙群岛
2	2016.1.29	“柯蒂斯·威尔伯”号导弹驱逐舰进入中建岛 12 海里之内	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	西沙群岛
3	2016.5.10	“威廉·P·劳伦斯”号导弹驱逐舰进入永暑礁 12 海里之内	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	南沙群岛
4	2016.10.21	“迪凯特”号导弹驱逐舰进入西沙群岛内水	直线基线	西沙群岛
5	2017.5.24	“杜威”号导弹驱逐舰进入美济礁 12 海里之内	岛礁的领海主张	南沙群岛
6	2017.7.2	“斯坦塞姆”号导弹驱逐舰进入中建岛 12 海里	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	西沙群岛
7	2017.8.10	“麦凯恩”号导弹驱逐舰进入美济礁 12 海里之内	岛礁的领海主张	南沙群岛
8	2017.10.10	“查菲”号导弹驱逐舰进入西沙群岛内水	直线基线	西沙群岛
9	2018.1.17	“霍珀”号导弹驱逐舰进入黄岩岛 12 海里之内	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	中沙群岛
10	2018.3.23	“马斯廷”号导弹驱逐舰进入美济礁 12 海里之内	岛礁的领海主张	南沙群岛
11	2018.5.27	“希金斯”号导弹驱逐舰和“安提坦”号导弹巡洋舰进入西沙群岛领海并进行演习	直线基线	西沙群岛
12	2018.9.30	“迪凯特”号导弹驱逐舰进入赤瓜礁、南薰礁 12 海里之内	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	南沙群岛
13	2018.11.26	“钱德勒维尔”号导弹巡洋舰进入西沙群岛领海	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	西沙群岛
14	2019.1.7	“麦克坎贝尔”号导弹驱逐舰进入西沙群岛领海	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	西沙群岛
15	2019.2.11	“斯普鲁恩斯”号导弹驱逐舰及“普雷布尔”号导弹驱逐舰进入南沙群岛仁爱礁和美济礁 12 海里之内	岛礁的领海主张	南沙群岛
16	2019.5.6	“普雷布尔”号导弹驱逐舰与“钟云”号导弹驱逐舰进入赤瓜礁、南薰礁 12 海里之内	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	南沙群岛
17	2019.5.20	“普雷布尔”号导弹驱逐舰进入黄岩岛 12 海里之内	军舰在领海的无害通过须获得事先批准	中沙群岛

其三,美舰擅闯行动的频度逐年提高、强度增加。仔细分析表2,可以统计出美舰擅闯行动的频度越来越高:在2015年进行了1次,在2016年进行了3次,在2017年进行了4次,而在2018年进行了5次。也即,在2018年美舰擅闯行动的次数已经创近年来新高。此外需要注意的是,美舰在2019年的前五个月竟然已经开展4次擅闯行动,相当于2017年整年的挑战次数。甚至史无前例地在5月这一个月时间内挑战了2次。这就意味着在2019年,美舰擅闯行动的频次极有可能超过2018年。与此同时需要注意的是,美舰擅闯行动在2018年5月27日的擅闯行动中首次派遣两艘军舰同时参与,在2019年2月11日和2019年5月6日的擅闯行动中也是同时派遣双舰参与,足见其强度增加。

在未来也完全无法排除美国海军派遣更多艘军舰甚至编队参与擅闯行动的可能。

最后特别值得一提的是,在2019年3月19日公布的《2018 财政年度航行自由报告》<sup>①</sup>中,美国不仅标示了其军舰擅闯活动的地理位置,还首次明确列举其挑战的我国国内立法,包括该立法的名称及实施年份。这体现出美舰擅闯行动在其整个针对我国的“航行自由行动”中的重要性。

① “Annual Freedom of Navigation Report, Fiscal Year 2018”, US Department of Defense, March 19, 2019, [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20\(final\).pdf?ver=2019-03-19-103517-010](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20(final).pdf?ver=2019-03-19-103517-010).

### 三、美舰擅闯行动挑战我国海洋权利和主张的类型分析

分析上文表2中军舰擅闯行动的记录,不难发现,近年来美舰的擅闯行动主要针对我国

的三类海洋权利和主张,即“军用船舶在领海的无害通过须获事先批准”、“直线基线”、“岛礁的领海主张”。如将表2的统计再进一步细分,则可以得出这三类海洋权利主张在2015年10月至2019年5月20日遭到美舰擅闯行动挑战的细化统计(见下表3)。

表3 2015.10—2019.5 美舰擅闯行动挑战我国三类海洋权利主张明细统计

事项	年份					
	2015	2016	2017	2018	2019(截至5月20日)	合计
军舰在领海的无害通过须获事先批准	1	2	1	3	3	10
直线基线	0	1	1	1	0	3
南沙某些岛礁的地位	0	0	2	1	1	4
合计	1	3	4	5	4	17

下文将结合表1、表2和表3的统计,针对这三类主张进行分析。

#### 3.1 军舰在领海的无害通过须获事先批准

本文引言部分在提及“擅闯”的含义时就已引用到1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》第六条的规定:“外国军用船舶进入中华人民共和国领海,须经中华人民共和国政府批准”。这一规定通常被学界解读为我国目前关于军舰在领海的无害通过的官方立场,即“事先批准制”,有时也称为“事先许可制”、“事先同意论”。<sup>①</sup>从上文表3的统计中可以发现,“军舰在领海的无害通过须获事先批准”这一事项在从2015年10月至2019年5月的合计17次美舰擅闯行动中遭到10次挑战,超过了半数,并且远超其余两类事项(另两项合计为7次)。该事项也是2015年至今,美舰擅闯行动中唯一每年必定挑战的事项。如果结合表1的统计分析,可以发现该事项在截止2018年的美国“航行自由行动”挑战我国海洋权利主张的16个财年中,共出现在11个年度,同样是达到了半数以上。如果再结合表2的统计,还可以发现该事项也是美舰擅闯行动覆盖我国实际控制的三大群岛海域的唯一一类(其余两类都未涉及中沙群岛)。<sup>②</sup>

之所以美舰擅闯行动将“军舰在领海的无害通过须获事先批准”置于其挑战的首要目标,其原因主要在于以下三点。其一,从历史层面看,该事项不仅是中美自1979年建交以来美国当局针对我国海洋权利和主张提出外交抗议的第一个事项,同时也美国自开展“航行自由行动”以来,挑战我国海洋权利和主张的第一个事项。早在1992年8月26日,即我国于1992年2月25日颁布《领海及毗连区法》之后仅半年,美国当局就在北京提交了口头外交照会进行了抗议,<sup>③</sup>并在1992财年的“航行自由行动”中挑战了这一事项。其二,理

① 见金永明:“论领海无害通过制度”,《国际法研究》,2016年第2期,第67页。See Kim Hyun-Soo, “The 1992 Chinese Territorial Sea Law in the Light of the UN Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 1994, p. 902; Zou Keyuan, “Innocent Passage for Warships: The Chinese Doctrine and Practice”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 29, No. 3, 1998, p. 203; Thomas Windsor, “Innocent Passage of Warships in East Asian Territorial Seas”, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 3, No. 3, 2011, pp. 76, 78.

② 甚至于,对于我国并未公布领海基线的中沙群岛黄岩岛海域以及南沙群岛南薰礁、赤瓜礁、永暑礁海域,美国也以存在“潜在的领海”看待,进行挑战。

③ See J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, 3rd edn, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 247, footnote 81.

论层面看,“事先批准制”本来就是以美国为代表的海军强国集团同以中国为代表的发展中国家集团对于《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)中关于领海中的通行制度问题的争议焦点。美国当局重点批判、挑战该事项,既能不断强化其官方立场,也能凭借其政府和学者拥有的国际法话语权及影响力,反复强调其观点符合《公约》,从而占据其自认的“法律高地”。例如美国具有军方背景的几位学者卡拉斯卡(Kraska)、佩德罗佐(Pedrozo)、罗奇(Roach)等人都曾通过出版学术著作批判我国“事先批准制”的立场。<sup>①</sup>而近年来每当美舰擅闯行动挑战“军舰在领海的无害通过须事先批准”这一事项之后,美国国防部或海军军方都会公开声称其擅闯行动“完全符合国际法”,以影射我国的立场是“过度海洋主张”、“不符合国际法”。在2019年1月7日发生的“麦克坎贝尔”号擅闯我国西沙群岛领海事件之后,美国太平洋舰队发言人雷切尔·麦克马(Rachel McMarr)声称:“‘麦克坎贝尔’号进入了西沙群岛12海里之内以挑战‘过度海洋主张’,并维护国际法规定的海上通道的通行自由。”<sup>②</sup>其三,从实践意义层面看,“事先批准制”这种针对军舰的限制在美国当局看来对美国海军的“行动自由”影响最大。早在1979年,时任美国总统卡特派驻第三次联合国海洋法会议的特使艾略特·理查森(Elliot L. Richardson)就提到了美国海军在全球海洋上的行动自由对于维护美国核心利益的重要性。<sup>③</sup>而军舰在外国领海内的通行不受沿海国限制,显然是符合美国海军客观需要的。

综合上文统计数据和原因分析,可得出以下几点结论:其一,我国1992年《领海及毗连区法》第六条规定的“事先批准制”——“军舰在领海的无害通过须获事先批准”长期以来一直是美国“航行自由行动”的挑战重点。其二,近年来,该事项一直是美舰擅闯行动的重点挑战目标,其擅闯行动的海域范围覆盖面最广。其三,挑战该事项不仅是美国海军的客观需求,而且与维护美国的核心利益密切相关,因此美国

不会轻易放弃对该事项的挑战。其四,鉴于2019年4次擅闯行动中已有3次挑战该事项,可以预见的是,该事项在2019年仍将是美舰擅闯行动挑战的绝对重点。

### 3.2 西沙群岛的直线基线制度

我国在1992年《领海及毗连区法》中(第三条)以国内立法的形式规定了我国采取直线基线制度。在1996年5月15日的《中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明》中,我国公布了西沙群岛的28个基点,也即明确地划定了西沙群岛的领海基线。然而,美国当局在我国公布西沙群岛的领海基线的同一年就迅速地提出抗议,并发布专门批判我国立场和做法的《海洋界限报告》(*Limits in the Seas*)。<sup>④</sup>但美国“航行自由行动”首次以“过度的直线基线”为名挑战我国西沙群岛的直线基线是在2011财年。<sup>⑤</sup>此后,从2013财年至2018财年,美国“航行自由行动”连续6年挑战该事项(见表1)。而从2015年“拉森”号事件至2018年底的美舰擅闯行动中,美国对于我国西沙群岛的直线基线挑战计有3次,在2016年、2017年和2018年各1次(见表2和表3)。该事项在三年以来遭受美舰擅闯行动挑战的频次、强度可见一斑。

美舰之所以近年来频繁挑战西沙群岛直线基线制度,主要原因有以下三点:其一,以维

<sup>①</sup> James Kraska and Raul Pedrozo, *The Free Sea: The American Fight for Freedom of Navigation*, Annapolis: Naval Institute Press, 2018, pp. 274-275.

<sup>②</sup> See “USS McCampbell FONOP Past Paracel Islands Irks China”, *USNI News*, January 7, 2019, <https://news.usni.org/2019/01/07/40202>.

<sup>③</sup> See US Department of State Office of the Legal Adviser, “Freedom of Navigation,” in Marian Lloyd Nash, ed., *Digest of US Practice in International Law 1979*, Washington: Government Printing Office, 1979, pp. 1066, 1067-1068.

<sup>④</sup> See United States Department of State, Office of Ocean Affairs, *Limits in the Seas No. 117: Straight Baseline Claims: China*, Washington: United States Department of State, 1996, p. 8.

<sup>⑤</sup> See “Freedom of Navigation: FY 2011 Operational Assertions”, US Department of Defense, <https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/FY2011%20DOD%20Annual%20FON%20Report.pdf>.

护《公约》规定为名开展“航行自由行动”,借机单方面地强化其本国立场。虽然美国至今不是《公约》的缔约国,但美国当局熟知《公约》中关于大陆国家的远海群岛是否可划设直线基线的问题在实践中一直存在分歧。<sup>①</sup>在这一分歧上,美国持否定大陆国家的远海群岛可划设直线基线的立场,<sup>②</sup>且美国不仅对大陆国家的远海群岛是否可划设直线基线总体上持反对态度,其对一般意义上的直线基线的划设历来也是持较为严格的标准。<sup>③</sup>事实上,美国对于其本国也是不划设直线基线的。<sup>④</sup>这就造成美国同我国立场形成对立。此外值得注意的是,除了上文提到的针对西沙群岛直线基线的批判,美国还对我国2012年划设的钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线(直线基线)进行过外交抗议,认为我国的做法不符合《公约》的规定,违反了国际法。<sup>⑤</sup>由于军舰的行动属于官方行动,具有国家实践的性质,因此美国不断通过其“航行自由行动”挑战我国西沙群岛领海基线,正是一种通过其单方面行动强化其本国的立场的国家实践。其二,“师出有名”。在美国看来,其军舰挑战西沙群岛领海基线的合法性,有现成的国际法案例裁决可依。大陆国家的远海群岛整体划设直线基线的实践在2016年7月12日的所谓“南海仲裁案”实体问题裁决中被该案仲裁庭认定为不符合《公约》。<sup>⑥</sup>美国当局一贯认可该案裁决,并催促中国政府“遵守”裁决。<sup>⑦</sup>虽然“南海仲裁案”本身并不直接涉及西沙群岛,但美国当局显然意识到该裁决可直接用来批判中国的西沙群岛领海基线这一所谓的“过度的海洋主张”。其三,“南海仲裁案”裁决作出之后美国“航行自由行动”逐步加强了对西沙群岛的挑战,即军舰擅闯行动的挑战重心从重点挑战南沙群岛逐步转变为西沙、南沙群岛并重。如果统计“南海仲裁案”实体问题裁决前后美国军舰擅闯行动挑战的我国海域,可发现在2016年7月12日的该裁决前后存在的明显差异,见下表4。

表4 “南海仲裁案”裁决前后美舰擅闯行动的目标海域(次数)

时间点	海域		
	南沙群岛	西沙群岛	中沙群岛
7·12 裁决之前	2	1	0
7·12 裁决之后	6	6	2
合计	8	7	2

从表4的统计次数可以发现,从2015年10月的“拉森”号事件至2016年7月12日的“南海仲裁案”裁决,美舰擅闯行动主要目标是针对我国的南沙群岛海域。而在裁决之后至2019年5月,美舰的擅闯行动兼顾西沙群岛和南沙群岛,均达到了6次之多。在针对西沙群岛的7次擅闯行动中,美舰挑战西沙群岛的直线基线达到3次,且这3次全都是发生在“南海仲裁案”裁决作出之后,足见其挑战目标和重心的变化。

### 3.3 南沙群岛某些岛礁的地位

美舰擅闯行动挑战我国南海的海洋权利主

① 有关大陆国家远海群岛划设直线基线的实践梳理,见中国国际法学会:《南海仲裁案裁决之批判》,外文出版社2018年版,第241-251页。See also, J. Ashley Roach, “Offshore Archipelagos Enclosed by Straight Baselines An Excessive Claim?” *Ocean Development & International Law*, Vol. 49, No.2, 2018, pp. 5-6.

② See J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, 3rd edn, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, pp. 108-115.

③ 同②, pp. 63-64.

④ 同②, p. 67。See also, International Law Association, Sydney Conference 2018, “Baselines under the International Law of the Sea”, Final Report 2018, paras. 19-21.

⑤ 我国于2012年9月10日公布了钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线。美国于2013年3月7日通过外交照会向我国表达抗议。See CarrieLyn D. Guymon, ed., *Digest of US Practice in International Law* 2013, Office of the Legal Advisor, United States Department of State, pp. 369-370, <https://www.state.gov/documents/organization/226409.pdf>.

⑥ See *Republic of the Philippines v. People’s Republic of China*, “Award”, July 12, 2016, p. 237, paras. 575-576.

⑦ See “Remarks by President Obama at U.S.-ASEAN Press Conference”, February 16, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/16/remarks-president-obama-us-asean-press-conference>. See also, US Department of State, “Decision in the Philippines-China Arbitration”, July 12, 2016, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>.

张的第三类事项是我国南沙群岛某些岛礁的地位。<sup>①</sup>从上文表2的统计中可以发现,美舰擅闯行动在2015年10月的“拉森”号事件至2019年5月,共有4次挑战该事项。其中,在2017年共挑战2次,2018年1次,2019年1次,且从涉及海域的分布看该事项仅针对我国南沙群岛,涉及的岛礁目前为美济礁和仁爱礁,其中美济礁占到挑战的绝大多数。据此,不能忽视美舰挑战该事项的性质和意义。主要理由有以下两点。

其一,美舰擅闯行动挑战南沙美济礁的地位,表面上是打着维护南海“航行自由”的旗号,实际上是在为“南海仲裁案”的裁决“做背书”。美济礁是“南海仲裁案”中被仲裁庭裁定为无法产生领海权利的低潮高地之一。<sup>②</sup>美国对于“南海仲裁案”涉及的几个地物,其挑战的方式和态度在裁决前后也有变化。例如,对于南沙群岛的渚碧礁,在2015年10月27日的“拉森”号事件时,美舰是以“军舰在潜在的领海的无害通过须获事先批准”为挑战目标的,<sup>③</sup>足见当时美国当局在仲裁裁决尚未作出时,不敢对渚碧礁的地位属性妄下判断。在2016年7月12日的“南海仲裁案”裁决将包括美济礁在内的多个地物裁定为无法产生领海权利的低潮高地之后,美国当局再也没有遮遮掩掩,而是直接拿裁决作为其军舰擅闯行动的依据。自2017年5月24日的“杜威”号事件到2019年2月11日的“斯普鲁恩斯”号和“普布雷尔”号事件,美舰4次擅闯美济礁邻近海域,甚至曾在美济礁12海里范围以内进行救生演习。<sup>④</sup>这种做法无疑同裁决之前的“拉森”号事件中的态度形成鲜明对比,从而凸显了美国当局对仲裁裁决的认可态度。

其二,虽然目前美舰擅闯行动仅挑战了美济礁和仁爱礁的地位,但由于在“南海仲裁案”中,渚碧礁和东门礁同样被裁定为低潮高地,<sup>⑤</sup>无法产生领海,因此这两个地物随时可被美舰擅闯,挑战其岛礁地位。也就是说,由于美国当局一贯认可“南海仲裁案”的所谓裁决,美舰在今后擅闯被仲裁庭裁定为低潮高地的渚碧

礁和东门礁的可能性是始终无法被排除的。

#### 四、对美舰擅闯行动的实质之批判

上文从实证的角度分析了美国军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动所挑战的我国南海海洋权利和主张的三大事项。需要强调的是,美舰擅闯行动在性质上是作为美国“航行自由行动”的一部分得以执行的。因此,同“航行自由行动”一样,美舰擅闯行动显然也存在值得批判之处,具体有以下六点。

首先必须要批判的是,美国当局派遣军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域在客观上不属于《公约》规定的正常的航行或通过。以美舰多次擅闯我国西沙群岛领海和内水为例,该类行动的路线都是预先经过周密“设计”(design)的。<sup>⑥</sup>例如,在2016年10月21日美舰“迪凯特”号擅闯西沙群岛内水、挑战西沙群岛直线基线的行动中,“迪凯特”号从西沙群岛北段基线进入西沙群岛内水,向东南方向迂回蛇形前行后从西沙群岛南段基线驶离西沙群岛内水,但稍微向西行进一段距离后紧接着又再次从同一段基线南侧进入西沙群岛内水,最后横穿西沙群岛西

① 用美国当局的官方说法,就是“行动或声明表明在无法产生领海的地物周围宣告拥有领海”。See “Annual Freedom of Navigation Report, Fiscal Year 2017”.

② See *Republic of the Philippines v. People's Republic of China*, “Award”, July 12, 2016, p.173, paras. 377-378.

③ “U.S. Destroyer Made an ‘Innocent Passage’ Near Chinese South China Sea Artificial Island in Recent Mission”, USNI News, November 2, 2015, <https://news.usni.org/2015/11/02/u-s-destroyer-made-an-innocent-passage-near-chinese-south-china-sea-artificial-island-in-recent-mission>.

④ “U.S. Warship Came Within 6 Miles of Chinese Artificial Island in Toughest Challenge Yet to Beijing South China Sea Claims”, USNI News, May 25, 2017, <https://news.usni.org/2017/05/25/u-s-warship-came-beijing-south-china-sea-claims>.

⑤ 同②, para. 383.

⑥ “US Sails Warship Past Contested Islands in South China Sea, Ahead of G20 Summit”, CNN News, November 30, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/11/29/politics/us-warship-south-china-sea/index.html>.

南角海域后从西沙群岛基线西段驶离。<sup>①</sup> 而根据《公约》关于“无害通过”的规定,“通过”必须“继续不停、迅速进行”。<sup>②</sup> 因此,《公约》规定的正常通行是不可能采取这样一套复杂路线的。这从客观上表明了美舰在西沙群岛海域的通行与正常的航行毫无关联,而是彻头彻尾地以航行为名、行“横行”之实。如金永明所指出的:“美国军舰擅自进入西沙领海的行为不是通过行为,也不是无害通过行为,而是有害行为,因为它属于与通过没有直接关系的任何其他活动。”<sup>③</sup>

其次需要批判的是,美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动在主观上属于滥用权利、破坏《公约》奠定的当代国际海洋法秩序。《公约》明确规定了缔约国应诚意履行公约义务并不得滥用《公约》所承认的权利。<sup>④</sup> 此外,《公约》还提到缔约国在行使权利时“应不对任何国家的领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力。”<sup>⑤</sup> 虽然美国至今没有加入《公约》,不是《公约》的缔约国,但诚意(good faith)本身就是公认的属于国际法渊源范畴的“一般法律原则”之一。<sup>⑥</sup> 因此美国作为非《公约》缔约国仍然不应“武断”(arbitrarily)或“故意”(intentionally)<sup>⑦</sup>地行使某些关于航行自由的权利。而美国频繁派遣装备数十枚对陆巡航导弹的导弹巡洋舰、导弹驱逐舰靠近我国南海岛礁邻近海域,也完全无法消除进行武力威胁的可能。我国外交部新闻发言人也多次指出美舰的行为威胁了我国的安全。<sup>⑧</sup>

第三点需要批判的是,美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的某些行动在性质上属于严重侵犯我国领土主权的行为。美舰在2016年10月和2017年10月曾两次擅闯我国西沙群岛内水的行动,显然已不是关于军舰在领海是否拥有无害通过权的理论争议了。直线基线之内的水域在性质上是沿海国的内水,而内水本身属于一国拥有完全的领土主权且不存在无害通过权的水域。实际上内水的法律地位在一定程度上等同于一国的陆地领土。<sup>⑨</sup> 严格地说,军舰擅闯沿海国内水,在性质上视同对沿海国领土主权

的严重侵犯。正如我国外交部新闻发言人华春莹在2017年10月美舰“查菲”号擅闯西沙群岛的行动之后所指出的,美舰行动“严重损害中国主权”。<sup>⑩</sup>

第四点需要批判的是,美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动对于解决中美两国之间关于《公约》某些条款的解释和适用的争议并无任何助益,反而加剧了两国之间的对立。例如,中美两国对于军舰在领海是否拥有无害通过权的对立自第三次联合国海洋法会议期间就已存在。《公约》生效以后,这一争议在世界范围内也未彻底解决。<sup>⑪</sup> 而作为非《公约》缔约国的美国却频频以此问题为由头派遣军舰擅闯中国南海岛礁邻近海域(如西沙群岛领海)。实

① See Eleanor Freund, “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide”, Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs Special Report, June 2017, p. 38. <http://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/SCS%20Report%20-%20web.pdf>.

② 见《公约》第十八条第2款。

③ 金永明:“论领海无害通过制度”,《国际法研究》,2016年第2期,第68页。

④ 见《公约》第三百条。

⑤ 见《公约》第三百零一条。

⑥ See Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8th edn, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 77. See also, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria)*, Preliminary Objections, Judgement of 11 June 1998, 1998 *ICJ Reports* 275, p. 296, para. 38.

⑦ See Killian O’Breien, “Article 300” in Alexander Proelss, ed., *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, Oxford: Hart Publishing, 2017, p. 1940.

⑧ 例如见2019年5月的两次外交部新闻发言人的回应:“2019年5月6日外交部发言人耿爽主持例行记者会”,中华人民共和国外交部,2019年5月6日,[http://www3.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1661103.shtml](http://www3.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1661103.shtml);“2019年5月20日外交部发言人陆慷主持例行记者会”,中华人民共和国外交部,2019年5月20日,[http://www3.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1664956.shtml](http://www3.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1664956.shtml)。

⑨ [英]詹宁斯、瓦茨修订,王铁崖等译:《奥本海国际法》(第一卷第二分册),中国大百科全书出版社,1998年版,第7页。

⑩ “2017年10月11日外交部发言人华春莹主持例行记者会”,中华人民共和国外交部,2017年10月11日,[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1500839.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1500839.shtml)。

⑪ 根据越南海军军官、越南海军学院讲师 Anh Duc Ton 的梳理,在东南亚沿海国中,包括中国(含中国台湾地区)、朝鲜、韩国、越南、菲律宾一直坚持对外国军舰进入本国领海设置限制,或坚持事先通知制、或坚持事先批准制。See Anh Duc Ton, “Innocent Passage of Warships: International Law and the Practice of East Asian Littoral States”, *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, Vol.1, No.2, 2016, pp. 216-236.

际上,即使美国至今仍不是《公约》缔约国,它仍应根据《公约》第279条所规定的“按照《联合国宪章》第二条第三项以和平方法解决它们之间有关本公约解释或适用的任何争端”,而不是采取频频派遣具有武力象征的军舰到南海施压。目前美舰的擅闯行动显然对解决有关争议毫无助益,实际上只会进一步加剧中美两国之间立场的对立。

第五点需要批判的是,美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动对于南海地区的和平与稳定造成了极其不利的负面影响。我国总理李克强曾在2014年的中国-东盟领导人会议上指出“努力让南海成为造福地区各国人民的‘和平之海’、‘友谊之海’、‘合作之海’”。<sup>①</sup>而在2016年7月“南海仲裁案”闹剧收场之后,在我国的努力下,包括中菲关系在内的我国同南海周边国家的关系稳中有进,逐步消除了“南海仲裁案”裁决的不利影响。然而,美国当局却一再派遣军舰擅闯南海,且近半年来其频次越来越高。与此同时,美国还不断怂恿其盟友英国等国也来擅闯我国南海岛礁邻近海域。在美国的怂恿下,2018年8月31日,英国皇家海军“海神之子”号船坞运输舰擅闯西沙群岛领海。<sup>②</sup>这是英国首次开展擅闯我国南海的行动。此外,最近来自美国媒体的最新消息显示美国海军方面已经公开、明确地呼吁其盟友加入到“航行自由行动”中去,未来或可能采取多国海军联合行动。<sup>③</sup>美国当局这一系列的行为,足以证明其军舰擅闯行动正是阻碍南海地区的和平与稳定的一个负面因素。

最后一点必须批判的是,美舰擅闯行动绝不是为了维护《公约》、国际法,也绝不是为了维护南海地区的和平稳定。其根本目的只能是为了维护美国的国家利益。正如美国学者卡拉斯卡和佩德罗佐在2018年出版的《海洋自由:美国捍卫航行自由的斗争历程》一书的开篇所指出的:“美国运用海洋以投射实力。时至今日,美国实际上是唯一一个有能力发动和维持一场洲际战争的国家……因此,航行自由在以前、在现在依旧对美国的经济繁荣和战

略安全至关重要。”在2018年去世的美国前参议员、曾竞选美国总统的麦凯恩(McCain)也曾强调在南海的“航行自由行动不应是零星的表演,而应是美国决心的常态、持续的展示。”<sup>④</sup>足以印证美舰擅闯行动具有高度政治性的本质。

## 五、结论与对策

根据上文的分析,可以得出以下几点结论:

首先,美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动作为其“航行自由行动”挑战我国南海的海洋权利和主张的主要形式,在短时间内不会停止。从上文统计的数据表格中可以发现,美舰擅闯行动不仅具有一定的持续性和周期性的规律,并且丝毫没有作罢的迹象。相反地,自2018年以来的行动数据揭示了其擅闯行动的频度越来越高,在2019年5月甚至出现了一个月之内挑战2次的情况。这一现象也得到了美国国防部官员的公开确认。<sup>⑤</sup>因此,可以合理地推测:在2019年全年美舰擅闯行动的挑战次数极有可能将超过往年次数,创下该行动“有史以来”的次数新高。同时,在2019年下半年也存在该行动再次出现“单月多次”挑战的可能。

其次,美舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动在过去的三年多时间内主要针对“军舰在领海的无害通过须获事先批准”、“过度的直线

① “李克强:让南海成为和平之海、友谊之海、合作之海”,中国政府网,2014年11月13日, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-11/13/content\\_2778119.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-11/13/content_2778119.htm)。

② “2018年9月6日外交部发言人华春莹主持例行记者会”,中华人民共和国外交部,2018年9月6日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1592689.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1592689.shtml)。

③ See “Future South China Sea FONOPS Will Include Allies, Partners”, USNI News, February 12, 2019, <https://news.usni.org/2019/02/12/41070>。

④ James Kraska and Raul Pedrozo, *The Free Sea: The American Fight for Freedom of Navigation*, Annapolis: Naval Institute Press, 2018, pp. 1, 269.

⑤ See “Pentagon Pledges More Freedom of Navigation Operations in South China Sea”, USNI News, May 31, 2018, <https://news.usni.org/2018/05/31/34016>。

“基线”、“行动或声明表明在无法产生领海的地物周围宣告拥有领海”这三大事项。在未来这三大事项将依旧是美舰擅闯行动挑战的重点目标。而在这三大事项中,“军舰在领海的无害通过须获事先批准”长期以来一直是美舰擅闯行动挑战的首要目标。2019年迄今为止的挑战情况再次印证了这一点。

第三,随着美舰擅闯行动在2016年7月12日的“南海仲裁案”裁决之后采取西沙群岛和南沙群岛并行挑战的新战略,西沙群岛不仅成为美舰挑战“军舰在领海的无害通过须获事先批准”这一事项的“重灾区”,同时也使得西沙群岛成为同南沙群岛同等重要的美舰擅闯行动的挑战目标。2019年上半年的四次美舰擅闯行动中,美舰挑战了一次西沙群岛。可以合理地推测,在2019年下半年西沙群岛成为该行动再次挑战目标的可能性依然较大。

第四,鉴于美国军舰擅闯我国南海岛礁邻近海域的行动存在诸多值得批判之处,我国国际法学者和有关部门宜尽快深入研究美国挑战我国海洋权利和主张的各个事项,尽早、尽快地通力合作,形成有效的应对措施,以期在美舰下一次擅闯行动发生时对其进行有效的法律回击,以正国际社会的视听。

具体对策可包括以下四点:

(1)在军事部署方面,根据此前美舰擅闯行动主要挑战的海域,结合美舰擅闯行动的新变化,重点研究如何在西沙群岛领海以及南沙群岛美济礁等海域,实现“御敌于国门之外”。在“南海仲裁案”后,美舰擅闯行动从重点挑战南沙群岛海域转变为南沙群岛与西沙群岛并重。在南沙群岛,其擅闯的头号目标就是美济礁。而在西沙群岛,主要是西沙群岛领海及中建岛附近海域。我军军舰、军机应定期在上述海域周边,特别是外围海域进行必要的机动巡逻,严防美舰擅闯相关岛礁的邻近海域。

(2)仍然是军事部署方面,必须未雨绸缪,对于美舰擅闯行动尚未挑战的华阳礁、西门礁、东门礁,作出有针对性的布置,加强我海军军舰和军机的巡逻、警戒力度。值得注意的

是,东门礁在“南海仲裁案”裁决中判定为低潮高地,其地位于目前的美济礁类似。特别是在2019年2月的擅闯行动中,美舰挑战了仁爱礁,从而使得东门礁成为了“南海仲裁案”裁决判定的低潮高地中仅剩的一个从未遭到美舰擅闯行动挑战的地物。因此,不排除美舰在未来会擅闯东门礁邻近海域的可能。此外,在“南海仲裁案”之后,美舰尚未再次擅闯被仲裁裁决错误地判定为低潮高地的渚碧礁,因此也不排除美舰在未来的行动中挑战渚碧礁的可能。

(3)在法理应对方面,需要进一步批驳“南海仲裁案”裁决。上文已经提到,美舰在2016年7月“南海仲裁案”之后的多次擅闯行动实际上在为该案的部分裁决“做背书”。因此,要应对美舰的擅闯行动,必须进一步批驳该案裁决。2018年5月14日,中国国际法学会发布《南海仲裁案裁决之批判》研究报告。该报告对于“南海仲裁案”裁决进行了有力的回击,充分表达了中国国际法学界的“中国之声”,引起了中外学者的高度关注。在眼下美舰擅闯行动愈加频繁的情况下,我国国际法学者如能从不同角度进一步批驳“南海仲裁案”裁决的谬误,则有利于“击碎”美舰擅闯行动挑战我国在南海的海洋权利主张的所谓法理依据,向国际社会揭示美国当局依靠“南海仲裁案”裁决为其“航行自由行动”造势的险恶用心。

(4)仍然是在法理应对方面,我国国际法学界、政府有关部门应利用一切国际场合,主动发声,向国际社会揭露美舰擅闯行动的实质及其损害南海和平与稳定的巨大负面影响。我们可以发现,美舰擅闯行动作为其“航行自由行动”的典型实践,是美国政府及具有官方背景的学者长期向国际社会兜售其所谓“过度海洋主张”理论的产物。因此,在法理上批驳美舰擅闯行动,揭露其非法性,就需要我国国际法学界与政府有关部门通力合作,在国际论坛、学术会议等场合发声,或通过撰写外文论刊发声。中国国际法学会发布的《南海仲裁案裁决之批判》研究报告就是很好的先例,起到

了一定的积极效果。<sup>①</sup> 因此,有理由相信,如能形成类似的对于美舰擅闯行动的批判报告,将会对美舰的擅闯行动背后的“美式歪理”形成有

效的打击,以正国际社会、国际法学界的视听。

编辑 邓文科

## International Law Issues concerning the “Unauthorized Intrusions” of US Warships into the Adjacent Waters of Chinese Maritime Features in the South China Sea: A Positivist Analysis

BAO Yanan<sup>1</sup>

(1. *East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China*)

**Abstract:** Since the *USS Lassen* Incident in October 2015, the US Navy has been dispatching warships to “intrude” into the adjacent waters of Chinese maritime features in the South China Sea on a regular basis. In the name of so-called “Freedom of Navigation Operations” of the US Navy, such “unauthorized intrusions” actually challenged various maritime claims of China in the South China Sea, and seriously violated China’s territorial sovereignty in the region. With an empirical approach, the paper analyses the statistics of the US warships’ “unauthorized intrusions” in recent years and generalizes features of these operations. The paper finds that these “unauthorized intrusions” mainly target at three categories of maritime claims: the prior authorization of warships into the Chinese territorial sea, the straight baselines of the Xisha Islands, and the legal status of some islands and reefs of the Nansha Islands. An analysis of the cause and significance of these operations concludes that in the foreseeable future, the aforementioned maritime claims of China remain main targets of “unauthorized intrusions”. In addition, it is predicted that the focus of the US operations will be switched to the Xisha Islands as well as the Nansha Islands. Accordingly, the Chinese government must act promptly and effectively so as to forestall further intrusions of US warships.

**Key words:** Freedom of Navigation operations; innocent passage of warships; straight baselines; status of islands and reefs

<sup>①</sup> 见马新民、刘洋:“《南海仲裁案裁决之批判》评述”,《亚太安全与海洋研究》,2019年第1期,第25-50页。