

# 中美近期南海航行自由的 爭議與觀察—以中國蘭州號 逼迫美國迪凱特號為例

林廷輝\*

由於中國與美國之間對於海洋法上的航行自由概念與範圍不同，因此在南海常引發兩國之間就航行自由的議題唇槍舌戰，對中國來說，航行自由只能限制在海洋法所稱的專屬經濟海域及公海的航行自由，但對美國，特別是軍事部門來說，航行自由除了內水(Internal Waters)之外，泛指所有海域均可航行自由，這當中就包括了領海的無害通過，中國認為要先經由申請核准後，外國軍艦方能行使之，美國認為，軍艦在任何國家不超過 12 哩的領海範圍內進行無害通過而無須經由沿海國的核准或同意，<sup>1</sup> 這是航行自由的一部分，此外，再加上美國並不認可中國在南海西沙群島的海洋權利主張，特別是領海基線的劃設方法，以及在南沙群島也不同意中國在其所佔領的低潮高地(Low-Tide Elevation，簡稱 LTE)

\* 作者為中央警察大學水上警察學系兼任助理教授。

<sup>1</sup> Naval Warfare Publication 1-14M, The Commander's Handbook of the Law of Naval Operations, Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations and Headquarters, U.S. Marine Corps, Department of Homeland Security and U.S. Coast Guard, p.1-2, [http://www.jag.navy.mil/documents/NWP\\_1-14M\\_Commanders\\_Handbook.pdf](http://www.jag.navy.mil/documents/NWP_1-14M_Commanders_Handbook.pdf).

doi: 10.30382/SSA.201812\_(153).0007

宣稱享有領海及領空的權利，因此，在南海進行定期性的航行自由巡弋的作為，也造成中國的反感。

2018年11月16日，美國副總統彭斯(Mike Pence)在巴布亞紐幾內亞的「亞太經合會」(APEC)場合演講時表示：「...美國會繼續在國際法允許且符合我們國家利益的地方航行與飛行。」<sup>2</sup>中國外交部發言人華春瑩針對彭斯的言論，也採取措詞強硬的回擊聲明，她表示：「在南海問題上，...，南海航行和飛越自由從來不存在任何問題。...，所謂南海航行與飛越自由根本就是一個不存在的偽命題。」<sup>3</sup>

由於中美彼此間對航行自由存在的概念並不相同，再加上中國對美軍在南海行使航行自由行動的地點所採取的應對措施也不相同，使得單純的航行自由行動成為區域安全穩定的變數，雙方是否在爆發衝突之前均自我克制，在政策立場上，東南亞國家協會成員國雖然大多支持航行自由，但對中美在南海可能發生軍事衝突也感到憂心忡忡，特別是近期在2018年9月30日發生在南薰礁(Gaven Reef，北緯10度12分，東經114度13分)附近海域，因中國海軍蘭州號以逼艦方式逼迫美國海軍迪凱特號(USS Decatur)離開該海域，使得美國國防部門(包括執行航行自由任務的第七艦隊)感到不滿，然而此次為何中國採取較為強硬的作法，其背後目的為何？而此案對南海造成的後續影響，以及臺灣在這些事件

<sup>2</sup> “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” *The White House*, Nov. 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

<sup>3</sup> 〈2018年11月16日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，《中國外交部網站》，2018年11月16日，〈[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1613819.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1613819.shtml)〉。

下該如何應處？為本文探討之重點。

## 中國蘭州號干擾美軍迪凱特號航行自由之意涵

2018年10月初，美國太平洋艦隊發言人布朗(Charles Brown)針對9月30日中美軍艦在南沙海域發生爭議事件，向美國媒體說明：「一個(中國)旅洋級驅逐艦以不安全、不專業的行動，在南薰礁海域接近迪凱特號。」布朗進一步表示，中國驅逐艦最近僅距離迪凱特號船頭45碼(41.1公尺)，使得迪凱特號必須轉向，以避免和中國軍艦衝撞。中國國防部發言人吳謙10月2日也證實：「針對迪凱特號『擅自進入』中國南海相關島礁鄰近海域，中國出動海軍舷號170艦(蘭州號)，依法依規對美艦進行識別查證，並予以警告驅離。」而根據11月初《南華早報》(South China Morning Post)網站釋出由英國國防部提供的影片，兩艘軍艦當時的案發地點位在北緯10073，東經11407，<sup>4</sup>也就是在包括太平島在內的鄭和群礁海域範圍。

南薰礁在2013年菲律賓所提「南海仲裁案」中的第六項訴求，被菲律賓指稱為低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或者大陸礁層。根據1982年《聯合國海洋法公約》第13條的規定：「一、低潮高地是在低潮時四面環水並高於水面但在高潮時沒入水中的自然形成的陸地。如果低潮高地全部或一部與大陸或島嶼的距離不超過領海的寬度，該高地的低潮

<sup>4</sup> “Newly Released Video Shows near Collision between US and Chinese Warships in South China Sea,” *South China Morning Post*, Nov. 6, 2018, <https://www.scmp.com/video/china/2171609/newly-released-video-shows-near-collision-between-us-and-chinese-warships-south>

線可作為測算領海寬度的基線。二、如果低潮高地全部與大陸或島嶼的距離超過領海的寬度，則該高地沒有其自己的領海。」根據仲裁庭的見解，南薰礁是低潮高地。<sup>5</sup>

不過，中國學界可就不是這樣的看法，他們批評，仲裁庭個別處理南薰礁等其他岩礁，並僅僅依據這些地物本身的自然屬性來確定其地位，忽略有關地物均構成中國南沙群島不可分割的組成部分，仲裁庭單個處置有關地物，以其自然屬性來確定其地位，實際上是肢解中國南沙群島。<sup>6</sup>根據中國學界的見解，也就是不論單一島礁本身是否為低潮高地，而是以整個群島的概念，使其低潮高地作為整體的一部分進而主張其領土主權的概念，由於雙方在主張「海洋地貌」(Maritime Features)上的不同，進而影響對「基線」(Baselines)位置認知的差異，自然在航行自由的適用上便產生問題。

至於此次美軍迪凱特號執行航行自由行動原本是例行性的作為，但卻引起中國海軍如此大的反應，堅持要把美國軍艦逼出這個海域，軍事行動背後意涵包括：

一、美軍闖入了「禁區」，解放軍已無法忍讓：根據川普總統上台後，美軍歷次的南海航行自由行動，大多集中在美濟礁、渚碧礁或西沙群島，由於這三個地方均有機場跑道，軍事防禦措施較其他島礁充足，因此，美軍在這些島礁海域執行航行自由行動時，中美雙方已有默契，中國多採取容忍

<sup>5</sup> PCA Case number 2013-19 in the matter of the South China Sea Arbitration, July 12, 2016, pp.157-164。

<sup>6</sup> 《南海仲裁案裁決之批判》，中國國際法學會，2018年5月14日，頁261-262，全文中文版可至 <http://resources.pkulaw.cn/upload/%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%BB%B2%E8%A3%81%E6%A1%88%E8%A3%81%E5%86%B3%E4%B9%8B%E6%89%B9%E5%88%A4.pdf> 下載。

的模式。

但此次美軍執行自由航行海域卻為南薰礁與赤瓜礁附近海域，這兩個島礁所興建的50公尺燈塔，並非僅僅提供海上航行便利與安全之用，雷達設施可能是美軍較感興趣的，因此，美軍闖入「禁區」，中國軍艦才會一改過往僅有「跟隨」作法，必須用實力立即將美軍逼出此一海域，這種做法就如同2013年12月5日在南海發生美國「考本斯號」(USS Cowpens)與中國軍艦相遇事件一般，當美軍考本斯號欲進入中國航母遼寧號演訓海域時，中國軍艦除鳴笛要求離開外，並採取迫近方式，使得「考本斯號」艦長下達「全面停船，緊急規避」的命令。「考本斯號」艦長立即與遼寧艦艦長張崢進行無線電通聯，在簡單的溝通與交流之後，中國軍艦駛離現場，而「考本斯號」也沒有繼續待在遼寧艦的訓練海域內。<sup>7</sup>因此，只要美軍軍艦進入中國設定的「禁區」，中國軍艦將不僅僅依例採取查證識別，警告要求離開的動作，而是會採取進逼的方式，迫使美國軍艦轉向。

二、案發隔日為中華人民共和國國慶日，中共領導階層具有不可讓步的壓力：中國整體軍力雖然比不上美軍，但從民族情緒觀之，中國政府應對美軍在中國國慶日前一日的挑釁而不作為，恐怕在政治上對中共領導階層造成極大的壓力，在中國經濟狀況不如以往之下，倘在主權議題上對其他國家讓步，特別是對美國「侵門踏戶」的作法持續採取隱忍，恐怕會引起某些中國人民的不滿，中共倘無法抒發人民對其

<sup>7</sup> David Alexander and Pete Sweeney, "U.S., Chinese Warships Narrowly Avoid Collision in South China Sea," *Reuters*, December 14, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-ships-idUSBRE9-BC0T520131214>

政府不滿情緒，累積一定程度勢必對中共政權形成威脅。

三、南薰礁附近海域非國際常用通道，認為美軍執行航行自由另有目的：南薰礁屬於鄭和群礁的一環，而鄭和群礁上有太平島、中洲礁、敦謙沙洲、舶蘭礁、安達礁、鴻麻島、南薰礁所組成，是目前南沙群島中天然形成的最大群礁，由於位居南沙群島的中心地帶，因此，僅僅單純經過南海海域的各國民用船舶，並不會進入鄭和群礁的海域進行航行自由，較多航行的航道為永暑礁西側海域，因此，美軍在南薰礁附近海域執行航行自由任務，中國勢必認為另有所圖，而案發地點距離太平島過近，這也引發各界關切美軍是否藉此行而要求停靠太平島碼頭，這勢必引起中國的極度不滿，與其讓美軍進入到敏感海域，倒不如採用逼迫方式將美軍逼出此一海域。

四、倘中國未來主張以鄭和群礁整體作為領海基線劃設，美軍進入的海域將不會是領海與專屬經濟海域，更不可能為公海，而是中國主張的內水。

由於「南海仲裁案」中已否定南沙群島不能採用整體的範圍來劃設領海基線，因此，倘未來南沙群島劃設領海基線則可能有兩種方式，其一為各個島礁採正常基線畫設領海基線，另一種方式是以群礁為一個次要整體，連接各礁外緣連接而成，採取直線基線法，而這也有可能使得原本是低潮高地的南薰礁，直接成為基線的一部分，如果中國採取此種主張，將使位在基線內部的水域成為新內水，中國海軍當然要「驅離」美國海軍。

表 1、川普政府在南海執行航行自由與飛越行動一覽表

案例	時間	性質（島礁）	中國反應
杜威號 （USS Dewey）	2017 年 5 月 24 日	航行自由 （美濟）	跟隨、警告
史蒂森號 （USS Stethem）	2017 年 7 月 2 日	航行自由 （中建）	監控、 表明美軍違法
麥凱恩號 （USS John McCain）	2017 年 8 月 10 日	航行自由 （美濟）	查證識別、 警告驅離
查菲號 （USS Chafee）	2017 年 10 月 10 日	航行自由 （西沙群島）	查證識別、 警告驅離
哈伯號 （USS Hopper）	2018 年 1 月 17 日	無害通過 （黃岩島）	查證識別、 警告驅離
馬斯汀號 （USS Mustin）	2018 年 3 月 23 日	航行自由 （美濟）	查證識別、 警告驅離
希金斯號 （USS Higgins） 與安提坦號 （USS Antietam）	2018 年 5 月 27 日	航行自由 （西沙群島）	查證識別、 警告驅離
P-8A 海上巡邏機	2018 年 8 月 10 日	飛越自由 （渚碧礁、永暑礁、 赤瓜礁、美濟礁）	警告 6 次要求離開
迪凱特號 （USS Decatur）	2018 年 9 月 30 日	航行自由 （赤瓜礁、南薰礁）	查證識別、 警告驅離

資料來源：作者根據新聞事件自行整理。

## 美國近期可能因應作為與南海安全

無論中國究竟是基於何種理由將美軍逼出該海域，此舉卻已造成美軍的不悅，事件發生後，美國海軍作戰部長理查森上將（John Richardson）表示：「美國和中國軍艦在公海相遇的次數會越來越多」，除了美軍接續的行動外，11 月 9 日在美國華府舉行的第二輪「美中外交安全對話」（U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue，簡稱 D & SD），在此場合

上，美國明確要求中國撤除其在南沙群島部署的導彈，並重申所有國家應該避免透過脅迫或恫嚇解決問題。<sup>8</sup> 此外，美國國務院還堅定地表示：「美國仍承諾在任何國際法允許的地方飛行、航行和操演。」

因此，美國近期可能因應作為大致上可分成兩個部分，第一為持續要求中國撤除對南沙島礁的軍事化設施。即使中國不斷解釋，這些軍事化設施是為了自保、自衛，但對美國來說，部署飛彈除了引發區域不安外，也會使南海周邊國家起而效尤，例如路透社便曾報導，越南在2016年於南沙群島所占島礁中的五個基地部署火箭發射器，一般認為是採購自以色列的EXTRA火箭系統，越南國防部副部長阮志詠(Nguyen Chi Vinh)面對記者詢問時否認，但同時表示保留此種部署的權利；<sup>9</sup> 此外，菲律賓也自以色列購買「長釘」增程型飛彈系統(Spike-ER)，菲律賓國防部發言人安多隆(Arsenio Andolong)證實，將配備在三艘海軍攻擊艇上，協助海上執法任務，<sup>10</sup> 外界也認為這種作法與菲律賓維護南海海洋權益是有關係的；屆時南海島礁陷入飛彈或導彈的軍備競賽，恐怕只會造成區域更加不穩定。

其次，美軍將在南海進行軍事演習，演習科目與規模大

<sup>8</sup> “Media Note of U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue,” *US Department of State*, Nov. 9, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287282.htm>

<sup>9</sup> 〈越南在南海爭議島礁上「部署導彈發射器」〉，《BBC中文網》，2016年8月11日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/08/160810\\_south\\_china\\_sea\\_vietnam\\_rocket\\_launchers](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/08/160810_south_china_sea_vietnam_rocket_launchers)

<sup>10</sup> 〈菲海軍攻擊艇，安裝以色列製飛彈系統〉，《聯合新聞網》，2018年5月2日，[https://udn.com/news/story/6809/3119917?from=udn-referral\\_news\\_ch2artbottom](https://udn.com/news/story/6809/3119917?from=udn-referral_news_ch2artbottom)



小牽涉到美軍的目的是甚麼，過往演習大多是為了履行條約義務，地點大多集中在菲律賓附近海域，特別是蘇比克灣、馬尼拉灣附近，由於菲律賓常遭遇到颱風襲擊，因此美軍大多以人道救援演習作為演習科目，不過，倘未來美軍演習以奪島、搶灘登陸為主，那就意味防範中國再次用武力方式奪取東協國家對南海島礁的控制權，例如1970年代西沙海戰從越南取得西沙群島整個控制權，1980年代赤瓜礁戰役取得南沙群島六個島礁的控制權，1990年代從菲律賓手上取得美濟礁控制權，2012年再次從菲律賓手上取得黃岩島（民主礁）控制權，此外，伴隨中國在南沙群島進行吹沙填海後，也在南海諸多無人島礁或低潮高地，動用中國海警船進行巡邏，雖然中國沒有佔領這些島礁與低潮高地，但也阻止他國進行佔領，使得菲律賓、馬來西亞與越南都曾經對中國海警的作為表示不滿。因此，當美軍進行島礁登陸相關科目演習，也就代表對中國在南海可能的軍事行動已有所準備，更有必要採取這種嚇阻的手段讓中國在南海不輕易動用武力，也改變過往美國一向忽略中國在南海擴張權力的作為。

## 政策建議

面對中美之間因為航行自由衍生任何齟齬的事件，臺灣作為南海聲索國之一，在航行自由議題上當然不能沒有立場，不過在中美兩軍因此議題而升高緊張情勢，臺灣為了南海區域局勢的穩定與和平，政策走向自然不能「提油救火」，不過，由於中國對臺灣採取外交與國防上的霸凌作為，例如強挖邦交國與軍機、軍艦繞臺等作為，使得美國在外交上同情臺灣聲音不少，更遑論在軍事上對臺灣的協助，例如強化

亞太駐軍與巡防，軍售武器給臺灣等等，美國國會在年度的《國防授權法》方面更對臺灣採取較友善的立法，在此背景因素下，臺灣未來在南海航行自由議題上可以思考：

### 一、在立場上與國際法與1982年《聯合國海洋法公約》一致。

臺灣並非1982年《聯合國海洋法公約》締約方，但在1998年的《中華民國領海及鄰接區法》及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》均將公約精神與原則納入，因此，無論是島礁權益主張或海域性質與權利義務主張，均應依循公約規定。

美國已聯合國際社會主張航行自由國家，包括英國、法國、澳大利亞、日本等重要貿易國家對南海的航行自由表達關切，且中國在現階段實力仍未成為霸權之際，即使國際法的內涵解釋不同，尚且不會挑戰現行國際法體制。臺灣在政策立場上與維護南海航行自由的國家站在一起，即使航行自由被中國認定為偽命題，但宣示與國際制度站在一起在政治意涵上仍有其必要性。

### 二、以軍事實力展現對南海航行自由的重視與承擔。

除了堅守航行自由的政策立場外，更重要的是身體力行。許多人認為南海應該採取模糊策略，但那是在中美戰略模糊之下，臺灣採取模糊策略對自身當然有利，但在中美戰略已轉變為清晰，特別是美國已將中國定位為競爭與威脅的概念時，臺灣自然不能再堅守戰略模糊，對美國提出的「重返亞太」（「亞太再平衡」）到「自由開放的印太戰略」，無論主動或被動，臺灣早已選邊站，只是在實際作為上，必須以實力展現對航行自由的堅持，我國在太平島業已興建可同時停靠兩

艘 3,000 噸級的巡護船，未來在進行護漁的過程中，或者是海軍進行太平島補給任務，或執行過往的碧海專案的同時，在南海海域擬定自身的航行自由計畫，在自身執行航行自由權利之際，同時採片面維護海上航行安全與航行自由任務，以行動支持各國共同作為，也不會讓他國認為臺灣僅是個「搭便車者」(Free-rider)。

### 三、長期仍應思考我國在太平島上海域的法律主張。

此次美國軍艦進入鄭和群礁引起中國激烈的回應，長期以來，我國在太平島僅以主張禁止水域與限制水域，截至目前為止仍未公告領海基線、領海外部界限與鄰接區外部界線，主要原因為我國在南海群島僅佔有太平島與中洲礁，而公告的方式究竟是要以鄭和群礁為基準採用直線基線法，亦或以太平島、中洲礁為基礎採用正常基線法，或是視整個南海群島為一個整體採取直線基線法公告，任何一種方式都存在不同的法律意涵，也會引起北京與華府的關切，擔憂臺灣試圖改變既有的南海政策，再加上我國內部對此尚未有共識，因此當時並未將南海群島於 1999 年納入「第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」公告，不過，海域的法律主張涉及未來執法的基礎，長期而言，臺灣仍需解決此一懸而未決的事情，以回應對航行自由的嚴謹度與重視。