

南海航行及飞越状况报告

南海战略态势感知计划

2024年9月

关于“南海战略态势感知计划”

为维护和促进南海和平、稳定与繁荣，我们发起“南海战略态势感知计划”（South China Sea Strategic Situation Probing Initiative, SCSPI），致力于聚合全世界的智力资源和开源信息，持续跟踪主要利益和责任相关方在南海的重要行动和重大政策动向，提供专业的数据服务和分析报告，助力各方管控分歧、超越竞争并走向合作。

版权声明：

本文版权归“南海战略态势感知计划”所有，文中所有的文字、图片、表格均受到中国法律知识产权相关条例的版权保护。欢迎转发、关注，转载请联系 contact@scspi.org 授权，并务必注明出处。未经许可，任何组织和个人，不得使用文中的信息用于出版、发行等目的。

数据支持单位：

溟坤数科（重庆）智能科技有限公司

亿海蓝（北京）数据技术股份公司

飞友科技有限公司

主要撰稿：

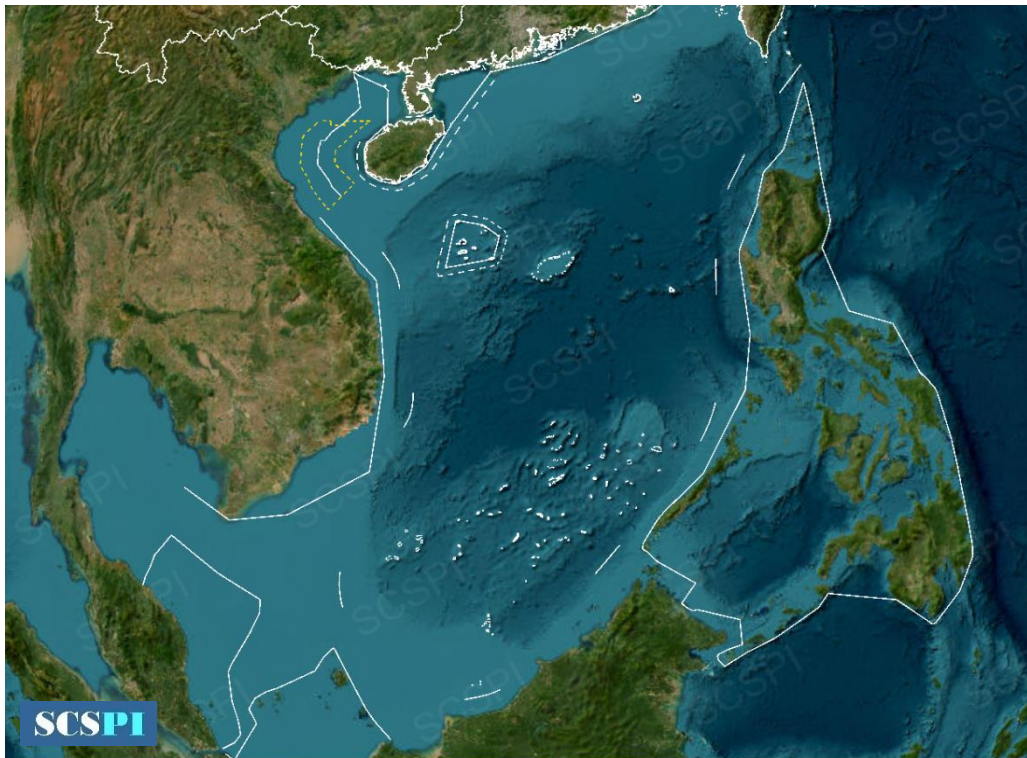
胡波、张仁平、郑志华、雷筱璐、闫岩、杨冕、艾雪颖、林兆然

南海航行及飞越状况报告

南海战略态势感知计划

南海，位于西太平洋边缘，面积约 350 万平方公里，衔接太平洋和印度洋，位于海上交通要冲。从地理位置上南海航道可划分为五部分：北部航道为中国内海——琼州海峡；东北部航道经台湾海峡与东海相通，经巴士海峡、巴林塘海峡和巴布延海峡连通太平洋；东部航道经民都洛海峡、巴拉巴克海峡直通苏禄海；南部航道经巽他海峡连接印度洋；西部航道经过新加坡海峡、马六甲海到达安达曼海。^①

图 1 南海范围示意图



^① 中国人民解放军海军海道测量局：《中国航路指南南海海区》，天津：中国航海图书出版社，2016 年版。

海洋自由是国际法历史悠久的重要原则，是现代国际法发展中的重要概念。自古以来，南海沿岸国经由南海通道，走上与世界各地商贸往来之路，并带动造船业、航海业等相关领域经济发展。1998年通过的《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》明确，“任何国家在遵守国际法和中华人民共和国的法律、法规的前提下，在中华人民共和国的专属经济区享有航行、飞越的自由。”^①除了海洋科学研究及测量相关规定，中国未有限制外国军舰军机在中国领海领空以外管辖海域活动的明确规定。

经济贸易方面，南海的开放自由有目共睹：每年有近50余万艘次商船通过南海，全球货物贸易40%左右经过南海及其周边海峡，上百万架次民用飞机在南海上空活动，是全世界最繁忙的海空通道。军事安全层面，域内外国家每年在南海有两万余个舰日的军舰和三万余架次的军机活动，数百次大规模军事演习及各类演训。与民用船只和飞机活动相比，军事力量的活动规模则长期鲜为人知。国际上存在这样一种误解，认为部分南海沿岸国特别是南海声索国对南海的军事活动有不合理限制。事实上，尽管南海沿岸国普遍不欢迎外国军事力量在其主张管辖海域的活动，但多以跟踪监视为主，只在特定区域和特定情况下才会采取强力对抗措施。整体而言，域内外国家在南海都有国际法下的军事活动自由。

^① 第九届全国人民代表大会：《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》，1998年6月26日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjwb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/bhflfg/hyfxzhxfl/202303/P020230313590134788658.pdf。

近年来，受美国推进“以海遏华”，南海问题有所发酵，部分争议存在激化趋势，引发国际社会高度关注。但目前摩擦主要存在于争议各方之间，争议问题并没有影响其他国家在南海享有的航行及飞越自由。大体上，中美两军在南海的互动及相遇是专业而安全的，大国竞争对南海航行及飞越自由的影响仍处于可控范围。真正威胁海洋航行的主要是非传统安全因素，如地理障碍、自然灾害、发展不平衡和海盗及武装劫船等，长期未得到应有的关注和重视。

专有名词

艘次：通常指的是船舶的进出港次数，即在一定时段内每艘船舶进出港口的次数，每次进出港口都会被计为一次；本文中，“艘次”指的是每艘船舶在南海一进一出算一次。

艘：指的是船舶数量，在一定时间内进出港口的船舶总计数量，比如计算在一定时期内有多少不同的船舶访问了某个港口；本文中，“艘”指一定时间在南海活动的船只总数。

舰日：军舰在海上活动时，每天被视为一个独立的单位，称为一个舰日。

架次：飞机出动一次，完成一起一降，即为一个架次。

目 录

一、	规范南海航行的国际法律及规则	1
(一)	国际法有关航行的规定	1
(二)	国际上有关避碰和航行安全的规则	3
(三)	国际上有关飞越安全的制度	5
二、	民船和民机的航行及飞越情况	7
(一)	民船航行及作业情况	7
(二)	民机飞越情况	10
三、	军舰和军机的活动情况	12
(一)	军舰活动	12
(二)	军机活动	13
(三)	专业互动与对抗性海空相遇	14
四、	影响南海海洋自由的典型活动	16
(一)	美军所谓“航行自由行动”	16
(二)	抵近甚至闯入沿海国领海领空的挑衅活动	18
(三)	闯入他国临时设立的演习区域	20
五、	南海争议对于航行及飞越的影响	22
(一)	南海争议总体可控、并未外溢	22
(二)	执法和维权行动不是航行问题	23
	结语	24

一、规范南海航行的国际法律及规则

（一）国际法有关航行的规定

南海为陆缘海、半闭海，存在世界上几乎所有的航行情况和制度。《联合国海洋法公约》（UNCLOS）（以下简称《公约》）规定了在不同类型海域多种航行制度，如无害通过、过境通行、群岛海道通过制度等。一般而言，距离沿海国海岸越近，航行越受限；距离海岸越远，则有更多的自由。这些制度旨在平衡使用国航行权与沿海国安全和管辖权。

1. 外国船舶、飞机在内水的航行

内水是领海基线向陆一侧的水域。^①沿海国对内水拥有完全主权，除非沿海国明确表示同意，否则外国船舶或飞机无权通过内水。沿海国有权同意或拒绝外国舰机进入内水。例外情形是，根据《公约》第8条第2款之规定，“如果按照《公约》第7条所规定的方法确定直线基线的效果使原来并未认为是内水的区域被包围在内成为内水，则在此种水域内应有无害通过权”。^②

2. 领海内的无害通过权

虽然沿海国对领海拥有主权，但所有国家的船只均享有无害通过领海的权利。无害通过是国际法上一个重要概念，指的是外国船舶在沿海国领海内继续不停和迅速进行航行的权利，但这种航行必须是

^① 《联合国海洋法公约》第8条第1款，
https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

^② 《联合国海洋法公约》第8条第2款，
https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

“无害”的，即不损害沿海国的和平、良好秩序或安全。外国飞机在领海内没有飞越的权利，进入领海上空需要获得许可。关于外国军舰如何行使无害通过权，各国实践存在较大分歧，对《公约》也存在不同解释。部分沿海国，尤其是发展中国家，要求外国军舰事先通知或获得授权才能通过其领海。他们认为，此举有助于维护国家安全。而一些发达国家则坚持军舰行使无害通过权，无需事先通知或获得授权。

①平衡使用国航行权利与沿海国安全利益是解决这一问题的关键。②一方面，沿海国有权采取合理措施保护其安全，但这些措施不能过分限制航行自由。另一方面，使用国在行使无害通过权时，应尊重沿海国的法律和规定，避免采取可能被视为挑衅的行动。③

此外，根据《公约》第 33 条规定，领海之外 12 海里范围为毗连区，沿海国在毗连区内，为防止和惩治在其领土或领海内违反海关、财政、移民或卫生的法律和规章的行为，可以行使必要的管制。④

3. 专属经济区内的航行自由

在专属经济区内，所有国家都享有航行与飞越自由。同时，《公约》第 58 条第 3 款规定，各国必须适当顾及沿海国的权利和义务。这也意味着在专属经济区行使航行与飞越的权利，必须尊重沿海国在专属经济区内的权利，尤其是第 56 条第 1 款 a 项下的主权权利和第

① Keyuan, Zou. “Innocent Passage For Warships: The Chinese Doctrine And Practice.” *Ocean Development & International Law* 29, No. 3 (1998): 195-223.

② Bateman, Sam. *Freedoms Of Navigation In The Asia-Pacific Region: Strategic, Political And Legal Factors*. Routledge, 2019.

③ Churchill, Robin R. “The Impact Of State Practice On The Jurisdictional Framework Contained In The Los Convention” *In Stability and Change in the Law of the Sea: The Role of the LOS Convention*, pp. 91-143. Brill Nijhoff, 2005.

④ Tanaka, Yoshifumi. “Jurisdiction of States and the Law of the Sea: Essentials of the Law of the Sea.” *CEPRI Studies on Private Governance* 7 (2022).

56 条第 1 款 b 项下的管辖权。例如，外国船只在专属经济区内航行也须遵守沿海国关于防止海洋污染的规定。

表 1 与南海有关的航行制度

沿海国领土主权下的海洋空间	内水	没有航行权利（除非是《公约》第 8 条第 2 款的情况）
	领海	无害通过权
	群岛水域	群岛海道通过权/无害通过权
沿海国主权权利下的海洋空间	专属经济区	航行自由（附有适当顾及义务）

《公约》虽然不是专门调整国际海事安全的公约，但也包含了不少保障航行安全的规定，并分别从船旗国、沿海国、港口国等不同角度要求缔约国履行确保航行安全的监管义务。比如第 94 条有关“船旗国的义务”的规定对“船舶适航”、“船员适任”做出明确的要求；第 218 条规定港口国可对船舶在其管辖海域的非法排放行为进行调查、甚至起诉；第 21 条规定沿海国可以制定领海有关航行安全及海上交通管理法律和规章；第 22 条、第 41 条以及第 53 条分别规定沿海国、海峡沿岸国、群岛国可以在领海、国际海峡、群岛水域指定海道或实施分道通航制，以避免或减少船舶碰撞危险。

（二）国际上有关避碰和航行安全的规则

《联合国海洋法公约》仅规定了海上活动的法律框架，并非专门调整航行安全的国际公约，还有大量的指涉国际海事组织制定的有关航行安全的国际规则 and 标准。其中，重要的包括管理船舶安全和航行

的《国际海上人命安全公约》（SOLAS）、规定为防止碰撞而应遵守的航行规则的《国际海上避碰规则》（COLREGS）、确保船员具备适当的资格和技能的《海员培训、发证和值班标准国际公约》（STCW）、《国际海上搜寻和救助公约》、侧重于船舶管理和操作安全的《国际安全管理规则》（ISM Code）、涉及环境标准的《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）、确保外国船只遵守国际安全和污染标准的《港口国管制谅解备忘录》（巴黎谅解备忘录/东京谅解备忘录）等等。

表2 航行有关的国家安全保障和监管义务^①

	监管内容
沿海国	涉及沿海国的领海 <ul style="list-style-type: none"> - 保护和平、良好秩序和安全 - 航行安全及海上交通管理 - 保全海洋环境、防止污染 - 防止违犯沿海国的渔业法律和规章 - 划定航道、设置助航标志 - 保护电缆和管道 - 海洋科学研究和水文测量 - 防止违犯沿海国的海关、财政、移民或卫生的法律和规章 - 其他事项

^① 本表参考上述国际公约和规则整理，
<https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/ListOfConventions.aspx>

	涉及沿海国的专属经济区 <ul style="list-style-type: none"> - 资源勘探、开发的主权权利 - 环境保护 - 海洋科学研究 - 建造人工岛屿和设施
港口国	<ul style="list-style-type: none"> - 检查进出港船舶 - 确保船舶符合国际标准 - 确保船员具备相应资格 - 采取措施防止污染 - 协助遇险船舶
船旗国	<ul style="list-style-type: none"> - 确保船舶适航和安全 - 确保船舶符合国际和船旗国的标准 - 确保船员具备相应资格 - 调查海事事故 - 采取措施防止和惩处发生的违法行为

（三）国际上有关飞越安全的制度

《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）及其附件是国际航空领域的核心法律文书。^①《芝加哥公约》确认了国家对其领空拥有完全的和排他的主权，要求每个缔约国负责对在其领土内登记的航空器进行监管，确保其符合国际标准。《芝加哥公约》附件 2《飞行规则》是为确保全球航空飞行安全而制定的重要技术标准，详细规定了航空器在空中和地面操作的规则，旨在统一全球飞行标准，防止飞行事故的发生。附件 8《航空器适航性》是国际民用航空组织为确保全球民

^① International Civil Aviation Organization, *Convention On International Civil Aviation*, December 1944
https://www.icao.int/publications/Documents/7300_orig.pdf.

用航空器在设计、制造和运行过程中符合一定的安全标准而制定的技术标准。附件 11《空中交通服务》规定空中交通服务的标准和程序，包括空中交通管制服务、飞行情报服务和告警服务，确保了全球航空运输的顺畅运行。虽然《芝加哥公约》主要针对民用航空器，但同时也要求各国在发布关于军用航空器等国家航空器的规章时应考虑民用航空器的航行安全，以确保相互之间的安全协调。南海沿岸国都是《芝加哥公约》的成员国，且有着良好的履约记录。

除了《芝加哥公约》及其附件之外，保障飞行安全的国际规则还有《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》（《东京公约》）、《关于制止非法劫持航空器的公约》（《海牙公约》）、《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》（《蒙特利尔公约》）等。

二、民船和民机的航行及飞越情况

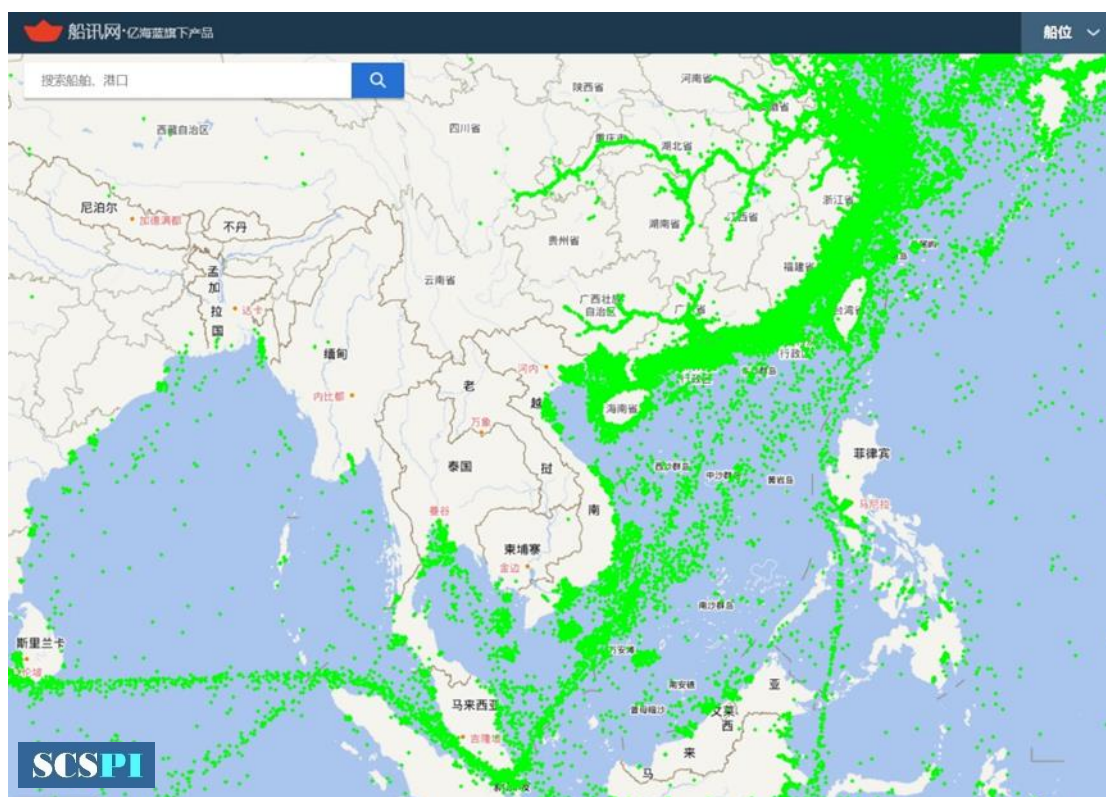
南海是全球最繁忙、最繁荣的海，随着中国和东南亚地区经济的快速发展，南海及其周边地区越来越成为世界最为繁忙的海空交通要道，每天在南海活动的船舶和飞机数以千计。对地区乃至世界而言，南海都是影响经济发展繁荣的一条大动脉。

（一）民船航行及作业情况

据亿海蓝船讯网数据^①统计：2023年，共有166.9万艘次各类船舶在南海航行或作业，其中有超过59.3万艘次商船往来于南海，有62.3万艘次渔船在南海海区作业，其它船舶45.2万艘次；在南海活动的船舶总数为32.8万艘，其中商船4.8万艘、渔船7.8万艘、其他船舶20.2万艘。2022年，共有139.4万艘次各类船舶在南海航行或作业，船舶数量为26.0万艘。2021年，共有148.1万艘次各类船舶在南海航行或作业，船舶数量为29.2万艘。南海航行的船舶类型包括油轮、散货船、集装箱船、杂货船、液化气船、客轮、渡轮，特种船、挖泥船、近海供应船和拖轮等其它船舶，以及渔船、公务船等。2021至2023年，南海月均分别有12.3、11.6、13.9万艘次各类船舶航行或作业，其中商船超过4.6、4.5、4.9万艘次，渔船4.3、3.7、5.2万艘次，其它船舶超3.5、3.4、3.8万艘次。按三年累计的三大类船舶艘次占比统计，商船占比为37%，渔船占比为35%，其它船占比为28%。

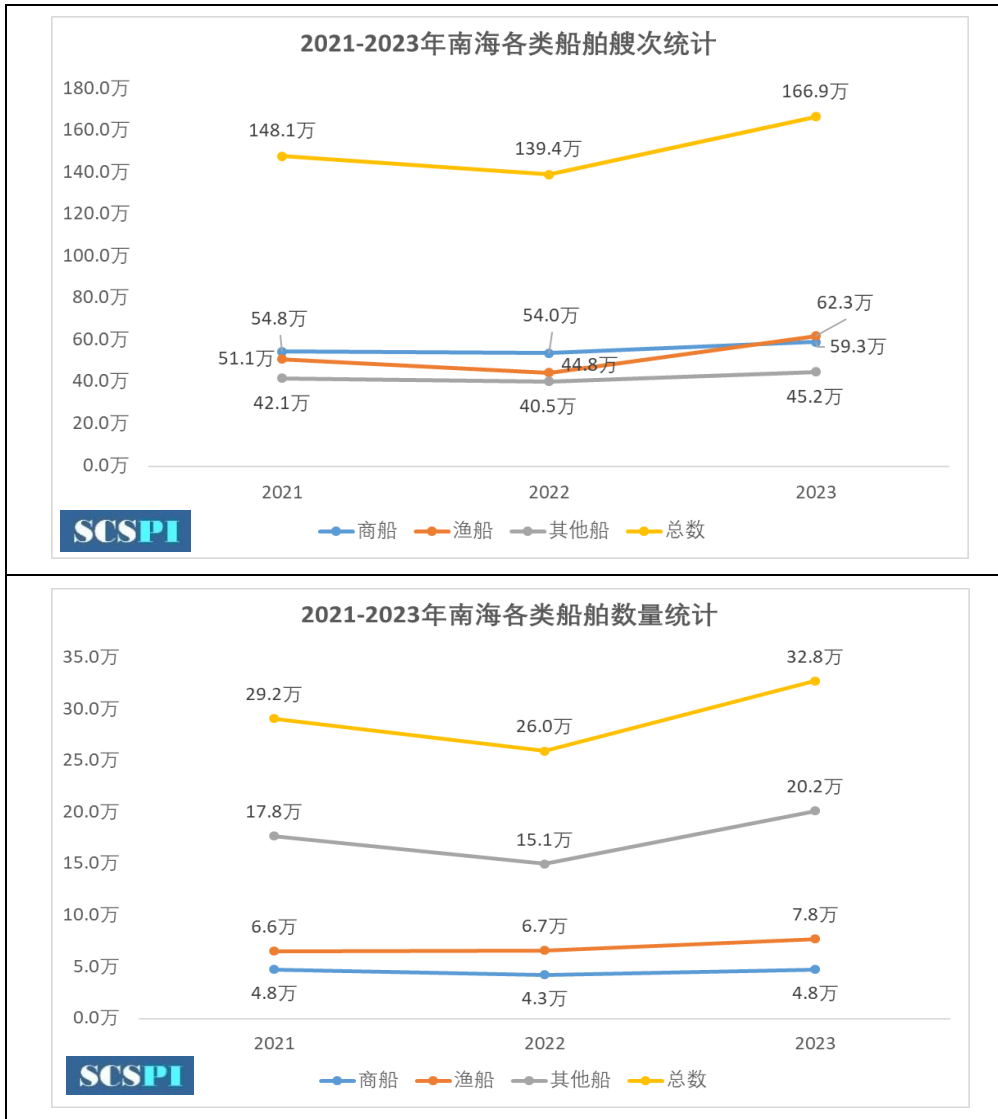
^① <https://www.shipxy.com/>

图 2 南海船舶流量实时态势（2024/09/11 14:00:00）



月均有近 110 个国家或地区的商船在南海航行。按船东国统计，年通过南海商船数排前 10 名的国家和地区包括：中国、中国香港、新加坡、韩国、日本、希腊、英国、挪威、百慕大、德国。按船旗国统计，年通过南海商船数排前 10 名的国家和地区包括：中国、巴拿马、利比里亚、马绍尔群岛、中国香港、新加坡、马耳他、希腊、日本、巴哈马。

图 3 2021-2023 年南海各类船舶艘次及数量统计



另据大连海事大学马明飞、张仁平项目组统计，南海至中国沿海方向最为繁忙，即西沙和东沙海域，2022 年全年商船进出总量近 4.5 万艘次。南沙与新加坡海峡海域之间海域的商船密度最大，全年商船进出总量近 2 万艘次。

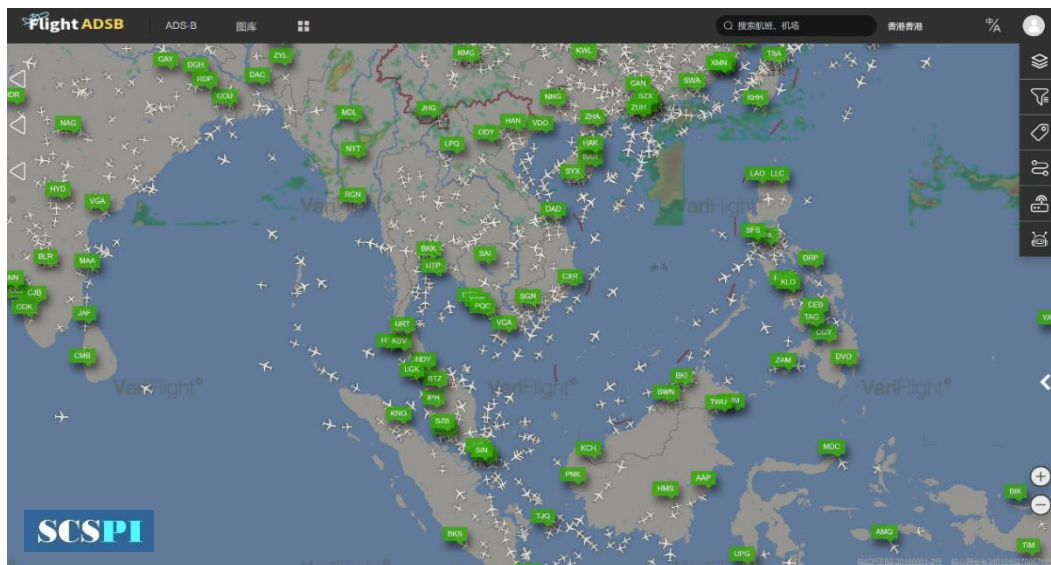
图 4 2022 年南海按门线船舶流量



(二) 民机飞越情况

飞友科技（Variflight）旗下 ADS-B 数据平台^①的数据统计，2023 年，共有 106 个国家或地区的 1,143,105 架次民用飞行器飞越了南海，平均每天约 3132 架次。其中，民航 1,125,064 架次、公务机 9762 次、通航飞机 8285 架次。

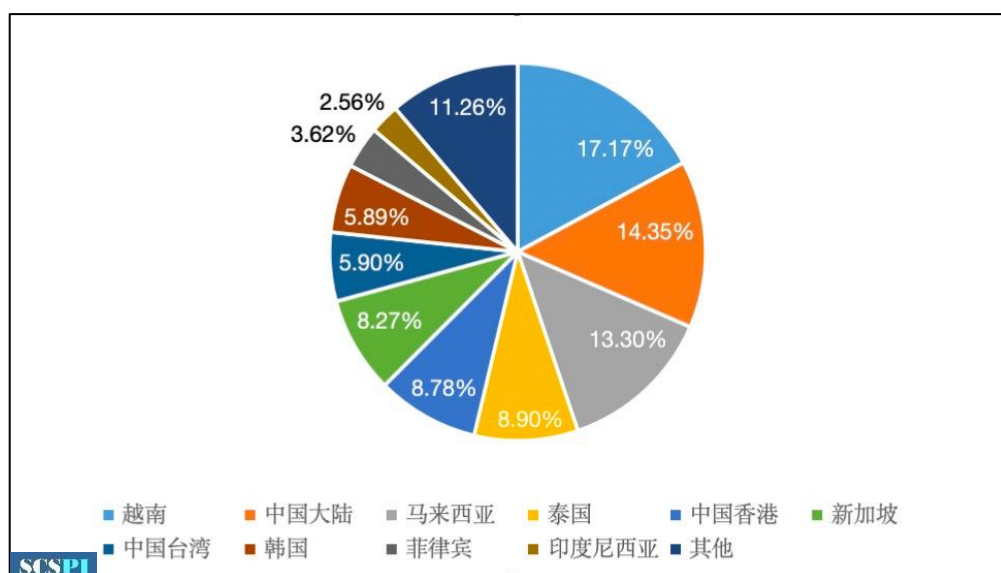
图 5 南海及其周边地区的空中流量实时态势（2024/09/04 16:45:25）



^① <https://flightadsb.variflight.com/>

据国籍，排在前十位的分别为：越南 17.17%、中国大陆 14.35%、马来西亚 13.30%、泰国 8.90%、中国香港 8.78%、新加坡 8.27%、中国台湾 5.90%、韩国 5.89%、菲律宾 3.62%、印度尼西亚 2.56%。上述八国十方的飞行架次合计占到了南海整个飞行架次的 88.74%。根据近五年来的数据统计，2023 年南海的民航飞行流量已恢复至 2019 年疫情的 86.07%，且处于稳步增长状态。

图 6 2023 年南海各国主要民用飞行器活动架次占比



三、军舰和军机的活动情况

南海是全球最开放的海，域内外国家每年在南海有两万余个舰日的水面力量存在和三万架次的军机活动，数百次的大规模军事演习，及数以千计的各类演训活动。不仅南海沿岸国在南海的军事活动日益增多，域外国家军事力量特别是美军在南海的活动规模也非常之大。其中，美海军每年在南海维系着约 1600 余个舰日的水面力量存在以及规模不详的潜艇（作战舰艇），三千余个舰日的辅助舰艇活动；美空军、海军、海军陆战队和陆军每年在南海有约八千架次的空中存在，包括侦察机、运输机、加油机、战斗机和轰炸机等。

图 7 南海军舰及军机不完全态势

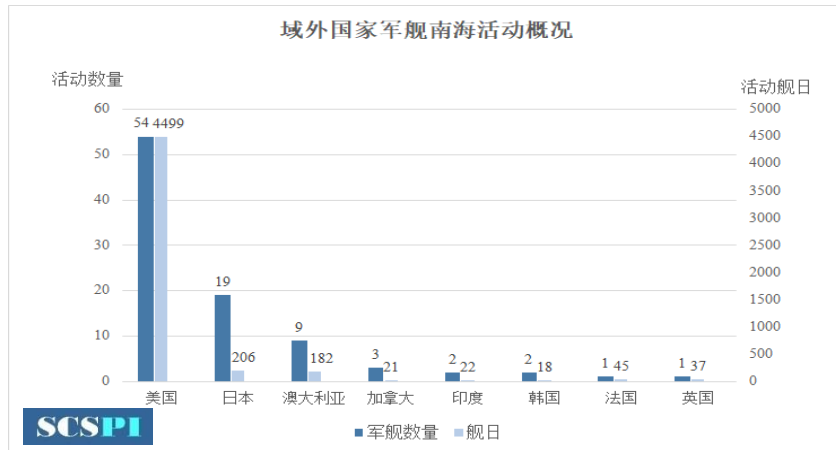


（一）军舰活动

2023 年，据溟坤海域态势感知系统^①的不完全统计，共有 16 个国家的 400 余艘军舰在南海航行或作业，全年有两万余个舰日的水面力量存在，平均每天有 50 艘左右的军舰在南海活动。其中，来自美国、日本、澳大利亚、韩国、英国、法国、印度和加拿大等域外国家的 91 艘军舰，合计在南海活动 5030 个舰日。

^① <http://db.mk-mda.com/home>

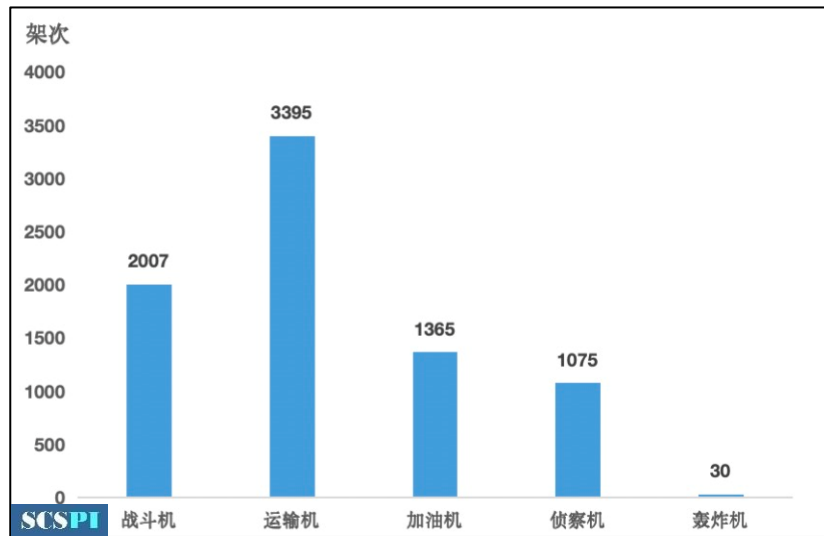
图 8 2023 年域外国家军舰南海活动概况



（二）军机活动

2023 年,在南海活动的军机近三万余架次,包括战斗机、直升机、运输机、侦察机、加油机和轰炸机等,三分之二为域内国家的活动。其中,域外国家的军机活动近万余架次,绝大多数为美军的活动,约 7872 架次,澳大利亚、日本、韩国和印度等域外国家的军机活动合计约 1500 架次。

图 9 2023 年美军主要类型飞机在南海的活动情况统计



（三）专业互动与对抗性海空相遇

在南海，不同国家军事力量间经常发生海空相遇，特别是中美两军之间每天有十余次、每年有数千次的海空相遇。其中，绝大多数都是专业和安全的。

尽管美国等西方国家对中国的南海主张和政策有很多夸大其词的解读，然而，他们也承认，绝大多数情况下，在南海与中国军队的互动是安全 and 专业的。例如，美国第三航母战斗群林肯号航母舰长艾米·鲍恩施密特（Capt. Amy Bauernschmidt）在 2022 年 8 月发布的新闻稿中称：“我们有时在中国军舰附近执行任务……这些军舰对我们的舰艇进行了跟踪。”她进一步宣称：“我们与他们互动的整个过程都是安全 and 专业的。在一些飞行行动中，我们的飞机确实与中国军机有一些互动，但每次均是安全 and 专业的。”^①

对于进入中国管辖海域或周边海空域的外军舰机，中方出于安全的考虑，当然会进行跟踪监视，这完全符合国际惯例。正如曾在南海活动的加拿大皇家海军“蒙特里尔”号护卫舰上的水手指出的那样，“如果中国海军在加拿大的周边海域活动，加拿大海军也会对中国海军进行跟踪监视”。^②

外国军事力量与中国军队在南海的摩擦主要集中于三类特定区域和一类特定行动，有以下四种情况：1）外军抵近中国大陆或海南

^① Gidget Fuentes, “Abraham Lincoln Carrier Strike Group Returns from Indo-Pacific Deployment Highlighted by South China Sea Operations,” USNI, August 11, 2022, <https://news.usni.org/2022/08/11/abraham-lincoln-carrier-strike-group-returns-from-indo-pacific-deployment-highlighted-by-south-china-sea-operations>.

^② Mallory Shelbourne, “From the Great White North to the South China Sea,” USNI, August 19, 2024, <https://news.usni.org/2024/08/19/from-the-great-white-north-to-the-south-china-sea>.

岛的领海领空，中国军队随即做出激烈反应，采取拦截和外逼等动作；2) 美军进入西沙群岛领海和领空执行所谓“航行自由行动”，解放军警告并进行驱离；3) 外军进入中国在南沙群岛实控岛礁和黄岩岛周边 12 海里，解放军警告并对其进行驱离；4) 外军过度抵近甚至闯入解放军包括实弹演习在内的军事演训活动。^①

图 10 外军与中国军队发生对抗性海空相遇的三类特定区域



部分外军经常抱怨遭到中方拦截，渲染“南海不自由和不安全”，却对相遇发生的具体地点以及为何会发生这类事件等基本信息避而不谈，显然属于别有用心的叙事。换位思考，任何国家遭到上述四类情况的挑战，都会采取断然措施，美国等国的处置只会更激烈。

^① Hu Bo, “The Real Risks of Military Encounters Between China and the U.S. in China’s Surrounding Waters,” South China Sea Strategic Situation Probing Initiative (SCSPI), September 13, 2022, <http://www.scspi.org/en/dtfx/real-risks-military-encounters-between-china-and-us-china%E2%80%99s-surrounding-waters>.

四、影响南海海洋自由的典型活动

美国等域外国家经常将一些针对南海沿岸国的挑衅性军事活动包装成“航行自由”问题。尽管包括《公约》在内的国际制度对于沿海国管辖海域特别是专属经济区内军舰航行及军机飞越自由的规定较为模糊，国际社会对此也有较大分歧，但直接危及沿海国主权和安全的行动，无论以何种标准，都与“航行自由”无关。

（一）美军所谓“航行自由行动”

20 世纪 70 年代末，联合国海洋法谈判如火如荼，为了应对新的国际机制可能对美军全球自由进入构成的挑战，美国卡特政府在 1979 年 7 月正式出台了“航行自由计划”（FON），旨在是以实际行动挑战其他国家所谓“过度海洋主张”。

“航行自由计划”主要有军事行动宣示、外交抗议和对外咨询磋商三类形式。“航行自由行动”（FONOPs）即是军事行动宣示，美国海军和空军通过兵力行动挑战美国所认定的他国“过度海洋主张”。

①它的执行并不是以国际法为基础，而是以权利主张是否影响美国想要的航行自由为标准。除了美国之外，世界其他国家包括英国、澳大利亚和加拿大在内的美国铁杆盟友都没有这样 FONOP 的概念与实践，尽管世界多数国家都支持航行自由。

^① U.S. Department of Defense, U.S. *Freedom of Navigation (FON)*, February 28, 2017, Program <https://policy.defense.gov/Portals/11/DoD%20FON%20Program%20Summary%202016.pdf?ver=2017-03-03-141350-380>.

美国的这种操作也决定了当美国航行权利与沿海国权利发生冲突时，它不可能承认国际法在这一问题上的模糊性，主动以平等协商的方式解决问题，兼顾其他国家的顾虑和利益，而是要求其他国家为美国的利益妥协和让步。这完全是美国在《公约》机制外另起炉灶，试图以自己的国内法和实践凌驾于国际法之上，是赤裸裸的霸权行径，与航行自由无关。

美军对“航行自由行动”的细节往往讳莫如深。美国国防部每年都会发布上一个财年的《航行自由行动报告》（Freedom of Navigation Report），罗列挑战了哪些过度海洋主张，但并未公布针对每一类过度海洋主张的行动次数，更不会透露每次行动的时间、具体地点和其他行动细节。通常情况下，美军每个财年在全世界会挑战三十多个国家或地区的“过度海洋主张”，既有针对中国、俄罗斯这样的竞争对手，也有针对美国盟友如日本、菲律宾和澳大利亚的行动。

根据美国国防部的报告，在美国航行自由计划实施后的相当长时期内，美军“航行自由行动”在南海的挑战重点都是越南、马来西亚和菲律宾，而非中国。直到 2007 年，中国才开始逐渐成为焦点，与美国逐渐将中国作为海上战略竞争对手的进程和时间线基本同步。这也充分反映出，“航行自由行动”带有鲜明的战略和政治色彩，而非美方频繁强调的所谓秩序和规则。

此外，与在世界其他地区和其他类型的“航行自由行动”相比，美军在中方驻守南海岛礁附近的“航行自由行动”，自 2015 年 10 月“拉森”号驱逐舰的行动开始更具有政治和战略挑衅意味。一方面，

美军主动向媒体披露消息，甚至通过声明的形式公布针对中国的“航行自由行动”的细节，包括行动兵力、时间和地点。另一方面，随着“航行自由行动”声明篇幅的不断增加，其措辞也愈加激烈而尖锐。研究表明，2015年至2022年39次在南海岛礁附近的“航行自由行动”中，至少22次与美国涉华、涉海政策动向有关，主要涉及南沙岛礁建设、南海仲裁案、“南海行为准则”磋商等议题。^①可见，美军在南海的这些行动与其所标榜的维护航行自由和地区稳定毫不相关，而是其推行炮舰政策和政治施压的工具。

图 11 美军闯岛式航行自由行动与中美关系重大议程（2015-2022）

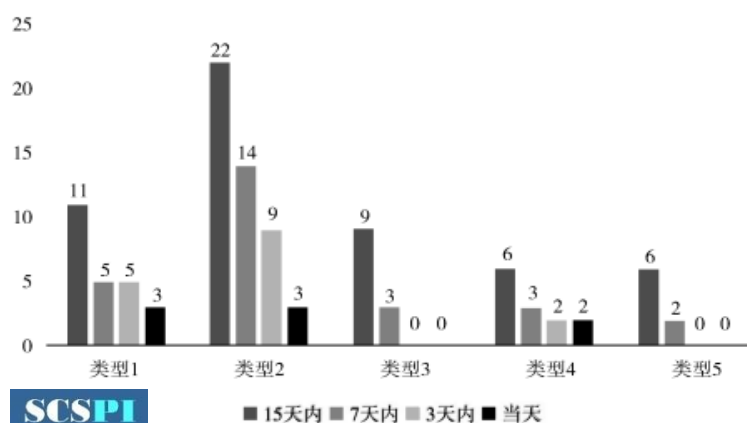


图 1 美军公开的 39 次“闯岛”式“航行自由行动”15 天内、7 天内、3 天内和当天中美关系大事记的各类型数量

注：类型 1 是中国节庆及会议；类型 2 是美国涉华涉海重要政策动向；类型 3 是中国涉美重要政策动向和军事行动；类型 4 是地区热点及重要国际会议；类型 5 是中美重要双边互动。

（二）抵近甚至闯入沿海国领海领空的挑衅活动

近年来，美军在南海针对中国的抵近侦察越来越具有进攻性，频频逼近中国大陆和海南岛领空，不断刷新抵近中国海岸的距离。美军

^① 胡波、艾雪颖：《美军南海军事行动的政治化》，《边界与海洋研究》，2022 年第 6 期，第 20-34 页。

每年有约 100 架次逼近中国大陆及海南岛领空，多数距离领海基线已不足 30 海里。^①

美国总是强调，美军能在“国际法允许的任何地方进行活动”，而丝毫不考虑这些行动对于其他国家安全的影响。在专属经济区海空域，一般意义上的抵近侦察与过度接近或疑似驶/飞入领海领空的所谓抵近侦察不可相提并论，后者属于挑衅行为，对相关国家的主权和安全构成了严重威胁。特别是在空中，由于飞机速度很快，过度抵近其他国家领空（离领空不到 10 海里）的侦察很容易引发误判，无论基于何种标准，都已不是“飞越自由”的问题。2023 年 10 月，美国国防部“解密”了部分与解放军军机在东海和南海空中相遇的视频与图片，指责中方“危险动作”和“不专业拦截”。^②然而，五角大楼并没有说清楚这些空中相遇发生的具体地点，以及为何会发生这类事件。实际上，这其中的大部分拦截都发生在离中国大陆领空线不足 10 海里甚至更近的位置。例如，2022 年 12 月 8 日，美军一架 P-8A 反潜巡逻机飞越台湾海峡，其间距离中国大陆福州的领海基点已不到 13 海里，已接近进入了中国大陆的领空。

^① 南海战略态势感知计划：《2023 年美军南海军事活动不完全报告》，2024 年 3 月 22 日，http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2023nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_huo_dong_bu_wan_quan_bao_gao.pdf

^② U.S. Department of Defense, “Department of Defense Releases Declassified Images, Videos of Coercive and Risky PLA Operational Behavior,” October 17, 2023
<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3559903/department>.

图 12 美军一架 P-8A 反潜巡逻机近距离逼近福州（2022/12/08）



其他部分域外国家偶尔也会有类似的行动，引发激烈事件。如，2022年5月26日，澳大利亚1架P-8A反潜巡逻机进入中国西沙附近空域抵近侦察，不顾中方反复警告，连续逼近中国西沙领空，中方不得不进行拦截。事后，澳方同样指责中方“妨碍南海的航行及飞越自由”，却对事发的具体地点和为何会发生等问题讳莫如深。

（三）闯入他国临时设立的演习区域

根据相关国际法及国际实践，各沿海国根据军事演习的需要，可以在其管辖海域、其他国家的专属经济区和公海以禁航通告的形式设置临时的限制区域，以保证演习的顺利进行和过往船只和飞机的安全。

当一方进行演习时，另一方进行跟踪、监视和侦察是常态，且符合国际惯例。然而，部分国家的军队特别是美军在南海的侦察行动有时距离过近并且极度危险。特别是在解放军进行实弹演习时，美军通常不理睬禁行通告并擅自进入相关海空域，易引发激烈对抗事件。如，

2013年12月5日，中国辽宁号航母编队在南海演习期间，美海军“考本斯”号巡洋舰试图闯入编队的“内防区”，中方一艘登陆舰不得不采取拦截并迫使其紧急转向。2023年5月26日，美国空军一架RC-135V 侦察机闯入到山东舰编队训练空域，负责警戒的中国人民解放军歼-16 战机不得不进行近距离拦截。这类闯入或骚扰行动已经严重干扰了其他方享有的海洋自由，还极易引发误判、对抗甚至冲突。

五、南海争议对于航行及飞越的影响

中国、越南、菲律宾、马来西亚、文莱和中国台湾地区五国六方，围绕南沙群岛的全部或部分岛礁存在主权争端；中国、越南、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚和中国台湾地区对南海的海域主张存在不同程度的重叠。

（一）南海争议总体可控、并未外溢

南海争议问题成因非常复杂。20世纪90年代以来，尽管南海争议频繁发酵、海上摩擦事件不断，但在南海当事方的共同克制及努力之下，南海总体保持和平稳定局面。特别是2002《南海各方行为宣言》（以下简称《宣言》）签署后，有关当事国总体能够按照《宣言》精神冷静理性处置有关问题：对无人居住的岛礁滩沙，基本没有采取新占行动；在主张重叠海域开展活动时，尽可能避免尖锐对抗。根据《宣言》精神，南海当事国之间建立了形式多样的对话合作机制：中国同越南建立了三个海上问题磋商工作组，同菲律宾建立了南海问题双边磋商机制，中方还在积极探讨同马来西亚等国建立对话机制。^①这些双边机制在管控南海争议和稳定南海局势方面，发挥着重要作用。

由于南海相关各方控制的南沙岛礁经常处于同一群礁和潟湖，海空域重叠并犬牙交错。相关各方在其所控岛礁周围的12海里海空域建有警戒或限制区域，但对于12海里以外的区域通常并未进行限制。

^① 洪亮：《妥处分歧，凝聚共识，共谋南海治理合作新篇章》，载《外交季刊》，2022年第3期。

此外，南沙群岛主要争议岛礁并不在南海主要航道上。因此，各方报告的“侵入”时有发生，但这种竞争和摩擦并未影响到过往的船只和飞机。各方通过渔业活动、执法巡逻和油气开发等彰显己方海域声索，偶有危机事件，但摩擦与冲突主要发生在当事方间，迄未见有影响域外船只和飞机通行的报道。

（二）执法和维权行动不是航行问题

南海地区经常被炒作的所谓“妨碍航行自由”、“危害航行安全”问题，实际上是有的争端当事国和部分域外国家将南海区域的岛礁主权争议和海域划界争议，刻意解读为航行问题。比如在“南海仲裁案”中，菲律宾将中国在黄岩岛海域的维权活动故意定性为普通航行活动，指控中国以危险方式操作执法船舶，造成与航行在黄岩岛附近的菲律宾船舶发生“严重的碰撞危险”，要求仲裁庭适用《公约》第94条和《国际海上避碰规则公约》裁判中国的执法行为违反相关航行规则。^①

在当前备受关注的中菲南海摩擦中，中方相关行动是为应对菲律宾对中国相关岛礁领土主权的挑衅而采取的维权活动。不论是关于针对侵闯黄岩岛附近海域的菲律宾公务船的维权活动，还是针对在仁爱礁海域为非法“坐滩”军舰运送建材以构筑“军事前哨”的菲律宾船舶采取的拦阻措施，还是在仙宾礁潟湖内企图侵占岛礁主权的菲律宾海警船舶采取的强制措施，都属于维护主权性质的活动。在应对挑衅的过程中，中国海警船舶采取的航路管制等措施，显然不属于航行活动，当然不适用避碰规则。

^① The South China Sea Arbitration, *Award of 12 July 2016*, para 1059, para 1109.

结语

总的看，无论是军用舰机还是民用船舶及飞机，它们在南海的航行及飞越自由都得到了充分保障，大国竞争和海洋争议等广受关注的地缘政治因素对南海航行及飞越自由的影响有限。相反，一些非传统安全因素的影响更值得关注。比如，南海区域岛屿、岩礁、沙洲众多，暗礁、暗沙及浅滩星罗棋布，台风、海雾和海啸等不良天气侵袭频繁。同时，南海航道周边国家及地区发展不均衡，航行安全保障缺乏统一规划，通信、导航、搜救等能力总体偏弱。此外，南海还是世界上海盗和武装劫船案件的重灾区，特别是在马六甲和新加坡海峡附近。^①

南海的和平与稳定、自由与安全攸关域内国家福祉，也关系到地区乃至世界的发展与安全。域内外国家都要贡献自己的力量，发挥建设性作用，齐心协力将南海打造成和平、友谊、合作之海。我们倡议：

1，域外国家要充分尊重域内国家特别是南海沿岸国的合法权益及合理安全诉求，克制过度挑衅的军事活动，停止虚假的叙事、偏颇的解读和毫无道理的指责，还原南海航行及飞越自由的真相。

2，南海沿岸国在其管辖或声索海域内，要坚持开放包容，积极响应《联合国海洋法公约》在内的国际法对半闭海合作的要求，加强在海上执法、防灾减灾、海上搜救、打击跨国犯罪等方面的合作。

^① ReCAAP Information Sharing Centre, *51 Incidents of Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia in First Half of 2024*, July 10, 2024, [https://www.recaap.org/resources/ck/files/news/2024/Press%20release%20-%20ReCAAP_ISC_Half-Year_Report%20\(Jan-Jun%202024\)%20-%20final.pdf](https://www.recaap.org/resources/ck/files/news/2024/Press%20release%20-%20ReCAAP_ISC_Half-Year_Report%20(Jan-Jun%202024)%20-%20final.pdf).

3, 南海当事国要继续坚持通过直接谈判和平解决争端, 将争议和摩擦范围控制在相关方之间, 防止摩擦外溢、影响第三方的航行及飞越权利。

4, 各国学术和智库机构要基于客观中立立场, 坚持以数据和证据说话, 加强综合视角下的海空事件案例研究, 避免夸张和偏颇叙事。

版权声明

本报告版权归“南海战略态势感知计划”所有，文中所有的文字、图片、表格均受到法律知识产权相关条例的版权保护。转载请联系 contact@scspi.org 授权，并务必注明出处。未经许可，任何组织和个人，不得使用文中的信息用于出版、发行等目的。



微信公众号：南海战略态势感知

微博/头条：南海战略态势感知

网站：<http://www.scspi.org>

邮箱：contact@scspi.org