

從國際法觀點分析「中」美軍機擦撞事件

張守珩*

壹、前言：

二 一年四月一日上午，一架美國海軍 EP-3 電子偵察機由日本琉球嘉索納基地起飛，至南海附近海域進行「例行性」偵巡活動，中共二架殲八型戰機奉命升空警戒，因美機突然大轉彎導致與其中乙架殲八機在南海上空發生擦撞（離中共海南省約五十六海浬），造成該架殲八機失事墜毀、飛行員王偉身亡，美機則因機鼻與螺旋槳受損，在未經中共許可情況下進入中共領空並迫降海南省陵水機場，機組員二十四名與飛機均遭扣留。

本次突發事件引發「中」美關係極度緊繃，後在彼此節制、顧全大局與利益考量下，以政治與外交的手段順利解決。但是從此事件中，「中」美雙方對該案涉及國際法律部分的解釋與認知出入甚大，各執一詞，並相互指責對方的不是，故本文嘗試由國際法觀點，來分析此次軍機擦撞事件的幾個法律面向問題：

- 一、「中」美軍機擦撞地點的法律認定問題。
- 二、擦撞事件之責任歸屬問題。
- 三、美軍機未經許可迫降陵水機場問題。
- 四、美軍機是否享有「豁免」權利，及中共是否有權扣留人、機問題。

貳、「中」美軍機擦撞地點的法律認定問題：

一、中共方面聲明：

中共發言人朱邦造在四月三日例行記者會中對擦撞事件發表聲明，其中有關擦撞地點的法律認定內容有：¹

美國的行為違反一九八二年「聯合國海洋公約法」中有關尊重沿海國在其專屬經濟區所享的一系列主權權利和管轄權，特別是尊重沿海國家維護該海域和平、安寧和良好秩序權利的規定。²美偵察機之行為超過了「飛越自由」。³美國行為破壞了二 年五月「中」美雙方就避

*國立政治大學外交所戰略與國際安全組研究生

¹ 中國時報，民國 90 年 4 月 4 日，版 3

² 中共是公約的締約國，但美國不是，惟美國認為公約有關專屬經濟海域的規定已發展成為習慣國際法，因此也遵守該法律制度的相關規定。

³ 所謂「飛越自由」，係指「海洋法公約」第五十八條第一項規定，在專屬經濟區內，所有國家，不論為沿海國或內陸國，在本公約有關規定的限制下，享有第八十七條所指的航行和飛越的自

免海上危險軍事行動達成的有關共識。⁴美軍機不斷在中國大陸沿海偵察中共軍事情報，是極不友善和侵略性的行為，此次涉及擦撞的美機更是一種向中共挑釁行為，中共戰機升空監視是履行保衛國家的責任，合乎情理，也合乎國際慣例。⁵

二、美國方面聲明：

美偵察機是在公海上空飛行，並未侵犯中共領空與主權。美偵察機係執行「例行性」之訓練活動，並合乎國際法之規範。

三、分析探討：

依據一九八二年十二月十日通過的「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea)⁶，軍機擦撞地點的法律地位可作以下之認定：

(一) 擦撞地點不在中共領海(空)，而是中共及我國的專屬經濟區：

1. 依據「公約」第二部分「領海和毗連區」，第二節「領海的界限」之第三條規定：「每一國家有權確定其領海的寬度，直至從按照本公約確定的基線量起不超過十二海浬的界限為止。」擦撞地點在中共海南省東南方約五十六海浬處，顯見該處不屬中共的領海界限範圍，因而也不屬中共的領空界限範圍。⁷
2. 依據「公約」第五部份「專屬經濟區」之第五十七條規定：「專屬經濟區從測算領海寬度的基線量起，不應超過二百海浬。」故擦撞地點顯屬於中共的專屬經濟區範圍內。
3. 依據「公約」第七部份「公海」，第一節「一般規定」之第八十六條規定：「本部份的規定適用於不包括在國家的專屬經濟區、領海或內水或群島國的群島水域內的全部海域。本條規定並不使各國按照第五十八條規定在專屬經濟區內所享有的自由受到任何減損。」故擦撞地點屬於中共的專屬經濟區範圍，而不屬於公海。
4. 美國有部分學者認為中共對南海諸島的主權未獲國際明確承

由。

⁴中共與美國於一九九八年元月簽署「建立強化軍事海上安全諮商機制協定」，協定雙方國防部代表團每年舉行諮商，以增進彼此海、空軍依據包括「聯合國海洋公約法」之國際法所進行活動之共同見解，降低海上軍事對峙活動。惟此機制所建立之共識，並無實質條約效力或有效形成拘束力。

⁵「美偵察機撞毀我軍用飛機、侵入我領空事件追蹤」，國際展望半月刊(北京)，2001年4月，第417期，頁38-39

⁶「聯合國海洋法公約」參考中文譯本，黃巽，國際海洋法(台北市：渤海堂)，民國83年，一版二刷

⁷鄭海麟，「『碰機』事件的國際法分析」，動向月刊(香港)，2001年4月15日，No.188，頁28-30

認，所以是在公海上空飛行。⁸但事實上，我政府及中共均宣示對南海諸島享有領土主權⁹，我國並在太平島駐有守軍，所以應該可以精確的說，擦撞地點是屬於中共及我國的經濟專屬區。

(二) 專屬經濟區各國應有航行及飛越的自由，但進行軍事調查或情報偵蒐活動之正當性仍有爭議：

1. 依據「公約」第五十六條有關「沿海國在專屬經濟區享有相關之權利、管轄權和義務」。故中共對該專屬經濟區享有相關之權利、管轄權和義務。
2. 依據「公約」第五十八條第一項規定：「在專屬經濟區內，所有國家，不論為沿海國或內陸國，在本公約有關規定的限制下，享有第八十七條所指的航行和飛越的自由，鋪設海底電纜和管道的自由……」；該約第三項並規定「各國在專屬經濟區內根據本公約行使其權利和履行其義務時，應當顧及沿海國的權利和義務，並應遵守沿海國按照本公約的規定和其他國際法規所制定的與本部份不相抵觸的法律和規章。」另「公約」第七部分「公海」，第一節「一般規定」第八十七條「公海自由」規定：「公海對所有國家開放，不論其為沿海國或內陸國。……包括：(A) 航行自由；(B) 飛越自由；……」等。
但是他國是否可在沿海國的專屬經濟區內進行軍事演練、武器測試、水文和軍事調查偵蒐活動，國際上對相關之解釋是存有爭議！
3. 美國對上述相關條約之解釋為，這些「合法用途」係包括軍事演習、偵查、情報蒐集活動、武器之測試與發射¹⁰。另美國自一九七九年透過「航行自由方案」之執行，平均每年派遣軍艦和飛機在全球海洋及其上空採取三十至四十次的強勢行動去抗爭沿海國所做的「越權的海域主張」，以維護美國的航行自由與飛越權力。¹¹ 美國學者克吉斯 (Frederic L. Kirgis) 亦針對擦撞事件撰文指出：「雖然飛機執行偵察活動被視為是不友善行為，但偵察行動並非是一種武裝攻擊或是侵略行動，沿海國並不足以用武力的方式來作為其自衛之權利」。¹²

⁸ 「美中的下台階—提交國際民航組織調查」，聯合報，民國 90 年 4 月 6 日，版 15

⁹ 美國在 1978 年與中共建交，承認中共為中國唯一合法政府，但美國在 1979 年制定「台灣關係法」時規定，凡美國法律中提到國家或政府時均包括台灣，美國亦未明確否認中華民國政府對南海諸島的領土主權主張。另中共「國務院公報」(1988 年 6 月 5 日第十二號)，再度重申中共對南海諸島擁有無可爭辯的領土主權，尤其是針對有關西沙群島與南沙群島之主權問題。

¹⁰ 另如英國、前蘇聯等主要海權國家，亦視相關行為為公海上合法之傳統使用活動。

¹¹ 宋燕輝，「依國際法角度釐清責任歸屬」，中國時報，民國 90 年 4 月 3 日，版 15

¹² Frederic L. Kirgis, "United States reconnaissance aircraft collision with Chinese jet", *ASIL Insights*, <http://www.asil.org/insights/insigh66.htm>

但亦有學者持不同之主張，依據「聯合國憲章」第二條第四款規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。」因此任何與此規定相違之海上軍事行動均不得被視之為「和平目的」而行使之行為。另「海洋法公約」第三一條也規定：「締約國在根據本公約行使其權利和履行其義務時，應不對任何國家的領土完整或政治獨立進行任何武力威脅或使用武力，或以任何其他與「聯合國憲章」所載國際法原則不符的方式進行武力威脅或使用武力。」¹³因此，筆者認為美軍機在南海對中共進行軍事偵查活動之正當性並不足夠，且該行為明顯地非為「和平目的」，是刺探他國國防機密之「極不友善」的行為。

4. 中共在情報偵蒐活動方面，也常常派遣潛艦、軍艦、偵察機等至鄰近國家之專屬經濟海域或上空進行偵蒐活動，也引發相關沿海國家之抗議，尤其以日本之抗議與不滿反應最為激烈（中共潛艇近年也經常至台灣東部外海對我進行情蒐）足見他國在沿海國專屬經濟海域或空域內對沿海國進行情報偵蒐活動，不僅是不友善，更是有威脅沿海國國防安全與國家尊嚴之不當舉動，並非僅是美國片面所言之「合法用途」！又如果此次擦撞事件，是中共軍機飛至美國專屬經濟海域對美國本土進行情報偵蒐，美國會承認中共軍機偵蒐的合法性嗎？又如果中共軍機與美國戰機擦撞並不幸的導致美國飛行員殉職，美國恐怕不會輕易了事吧！

參、 擦撞事件的責任歸屬問題

一、 中共方面聲明：

中共戰機基於國家安全對美偵察機跟監，是正當且符合國際法的行為。兩國軍機擦撞事件前，中共戰機距離美國偵察機四百公尺，與美機平行方向飛行，並未違反飛行器必須保持三百公尺距離的有關國際慣例。美偵察機突然大幅度轉彎，違反國際原則，以致發生擦撞並造成中共戰機墜海飛行員身亡。

二、 美國方面聲明：

美偵察機當時是「機身水平，向前直飛」，而中共戰機則未保持三

¹³ 宋燕輝，「由國際法角度再論南海軍機擦撞事件」，由國際法與國際政治論中美軍機碰撞事件座談會（台北），2001年4月8日，主辦單位：中國國際法學會

百公尺之安全距離，並做出六次挑釁之「危險動作」，有一次甚至逼近在二、三呎內，之後，中共戰機尾翼撞到偵察機的左翼，隨即墜海。擦撞事件歸咎於中共戰機採取「日益頻繁的不安全行為模式」。¹⁴美國在「中、美「海上安全諮商機制協定」中一再要求中共約束其飛行員避免採取挑釁動作，但無結果。¹⁵

三、分析探討：

中共戰機挑釁、美機大幅轉彎，雙方均有責任：

戰鬥機執行攔截任務時，必須保持在不明機之後側做目視鑑別及訊號溝通，但由於戰鬥機速度快，作慢速飛行時操控性能差，如果不明機故意將速度放慢，或是左右蛇行，戰鬥機很容易衝至前方，並可能受到不明機尾流之影響而發生危險。¹⁶在上述的參考理由下，如果是美偵察機故意慢飛，尤其是突然大幅轉彎，就可能導致擦撞發生（中共方面並以美偵察機機鼻及左翼第二螺旋槳受損情況為證）。但是，中共飛行員王偉在擦撞前做出六次危險的「挑釁動作」，且中共空軍在近年似乎有鼓勵其飛行員對美偵察機做出干擾、挑釁之作為。故在近距離下雙方均做出危險之動作而導致意外，兩方均有責任。

肆、美軍機未經許可迫降陵水機場問題：

一、中共方面聲明：

美偵察機在未獲准下非法進入中共領空（中共完全沒有接到美機的任何訊號），並降落中共陵水機場，嚴重違反國際法和中共法律，是侵犯中共主權行為。美機先對中國大陸沿海進行情蒐，後造成中共一架戰機墜毀，再侵入領空降落，並不適用於國際公約之「緊急避難」。事實證明，在整個過程中美軍機有時間發出申請或通知，但美軍機沒有如此做。

二、美國方面聲明：

美偵察機是在受損危急情況下發出 MAYDAY 求救信號後，才降落中共陵水機場，並非未經告知擅入中共領空。美機受損後緊急迫降，是屬於「緊急避難」措施，符合「國際民航公約」之規定，不屬於侵犯領空。

¹⁴ 美國駐太平洋軍區總司令布萊爾四月一日在檀香山史密斯營區的記者會上所言。<http://forums.chinatimes.com.tw/special/planebroken/>

¹⁵ 同註 3

¹⁶ 張逸文，「當戰鬥機慢飛危險，而偵察機故意慢飛、急轉」，聯合報，民國 90 年 4 月 6 日，版

三、分析探討：

(一) 在緊急避難狀況下，美軍機應有權降落就近之機場：

1944年「芝加哥公約」於第二十五條「航空器遇險」中，對遇難救助做了如下規定：「締約各國承允對在其領土上內遇險之航空器，在其認為可行的情況下，採取援助措施，並在本國當局管制下准許該航空器所有人或該航空器登記國的當局採取情況所需的援助措施。……」¹⁷。另「海洋公約法」第九十八條「救助的義務」，亦規定沿岸國對遇難者有救助之義務。故受損之美軍機，在緊急狀況下應有權進入就近之機場降落，惟在最理想的狀況下，仍須先發出求救訊號，並通報沿岸國相關機構，方較為安全與保險，尤其是一架不友善的外國偵察機。

(二) 軍事飛行器不能享有「無害通過」的權利：

但亦有學者指出，依據「海洋公約法」第二部分「領海和毗連區」之第十九條「無害通過的意義」之第二款規定：「如果外國船舶在領海內進行下列任何一種活動，其通過即應視為損害沿海國的和平、良好秩序或安全：……C. 任何目的在於影響沿海國防務或安全受損害的行為；」。另依據「芝加哥公約」第三條規定：「一國的軍事航空器未經許可不得在他國領土上空飛行或降落。」故中共指責美軍機沒有「無害通過」權利、未經通報許可進入領空並降落陵水機場，也是名正言順的。¹⁸

伍、美軍機是否享有「主權豁免」權利，及中共是否有權扣留人、機問題：

一、中共方面聲明：

依據中共有關法律和國際法，中國大陸是受害國、事實發生國和肇事航空器降落國，中共完全有權對此事件進行調查，這是任何國家均擁有的權利。美偵察機違法侵入中共領空，並在未獲准下降落陵水機場，根本不存在「豁免」問題；至於美機之機組員，中共強調是「安置」，而非「扣留」。

二、美國方面聲明：

美國軍機視為美國外交財產，是領土的延伸，享有主權豁免，他國不得扣留及登機檢查。中共無權扣留美軍機機組員及拒絕美方探視，

¹⁷ 趙維田，國際航空法，(台北：水牛圖書)，民國80年11月1日，初版，頁102-103

¹⁸ 鄭海麟，「中美撞機事件的國際法研判」，海峽評論，2001年7月1日，第127期，頁27-32

人、機均須即予釋放、歸還。

三、分析探討：

(一) 依「海洋法公約」，美軍機應可有「主權豁免」權利：

依據「海洋法公約」第九十五條規定：「軍艦在公海上有不受船旗國以外任何其他國家管轄的完全豁免權」。第九十六條規定：「由一國所有或經營並專用于政府非商業性服務的船舶，在公海上應有不受船旗國以外任何其他國家管轄的完全豁免權」。第九十七條規定：「1.遇有船舶在公海上碰撞或任何其他航行事故涉及船長或任何他為船舶服務的人員的刑事或紀律責任時，對此種人員的任何刑事訴訟或紀律程序，僅可向船旗國或此種人員所屬的司法或行政當局提出。...3. 船旗國當局以外的任何當局，即使作為一種調查措施，也不應命令逮捕或扣留船舶。」

故以上述三條約之精神，美軍機應有「主權豁免」之權利，中共應無權對美軍機進行逮捕或扣留。

另在美機迫降後，中共沒有立刻讓美方使館官員去探視機組員，也有違反 1969 年「維也納外交關係公約」，以及中共與美國之間的領事協定。

(二) 以「蓮花號」案為例，中共有管轄、調查之權利：

以蓮花號案 (the Lotus case, 1926.8.2.) 為例，法國輪船「蓮花號」(Lotus) 與土耳其輪船「波茲—庫特號」(Boz-Kourt) 在公海上發生碰撞，造成「波茲—庫特號」沉沒及八位土耳其人身亡。當「蓮花號」駛抵君士坦丁堡時，土耳其政府對「波茲—庫特號」船長和「蓮花號」值班瞭望之法籍船員起訴並判處兩人監禁。法國政府因此提出抗議，理由是：土耳其對於公海上外國人在外國船上所作的行為沒有管轄權，而船旗國對這種行為則有排他性管轄權。這個爭端後由「國際常設法院」判決：土耳其提起刑事訴訟「並不違反國際法原則」，因為「蓮花號」所作的行為在「波茲—庫特號」上發生效果，因而也就如同在土耳其領土上發生效果，使土耳其取得對於該外國行為者的管轄權。¹⁹

以此案例來看擦撞事件，意外雖發生在公海，但效果導致中共戰機墜毀、飛行員王偉身亡，如同在中共的領土上發生效果；故可以「蓮花號」案例推論中共應可比照土耳其政府，對美軍機之機組員有管轄權。

另外，美機又未經許可降落在中共領土，依中共相關國內法或國際法規定，對於非法入侵主權國家領空的任何飛行器及其上之人

¹⁹ 同註 12

員，都應受到主權國家對其實施拘留與調查。²⁰故中共也應有權登機檢查該飛機之飛行目的、航向、航線、目的地、飛機之受損情形、詢問機組人員等，以確定意外發生之原因與責任歸屬。²¹

(三) 間諜飛機應不具有豁免權：

亦有論點指出，國際法律條文沒有明文規定在專屬經濟區內不得做間諜飛行，並不表示國際法就允許此事。國際法的精神是主權平等，不得干預它國內政，包括不得刺探他國國防情報。又例如在 1949 年聯合國大會「關於國家權利義務宣言草案的決議」、1965 年「關於各國內政不容干預的宣言」、1970 年「關於各國依照聯合國憲章建立友好合作關係的宣言」，以及 1969 年「維也納外交關係公約」等等，均反對任何國家的人員去刺探他國敏感的國防情報，且享有豁免權的外交官在駐在國從事情報活動，往往立刻會被列為不歡迎人物並在數天內被驅逐出境。因此，擦撞事件的美偵察機明顯是從事刺探他國軍事情報的間諜飛機²²，機組員亦非外交人員，享有豁免權之正當性明顯不足。²³

陸、 結語：

在美方陸續向中共表示「遺憾」(regret)、「哀傷」(sorrow)、「歉意」(sorry)，以及最後向中共人民及王偉家屬「深表歉意」(very sorry)後，²⁴中共以基於人道考量下釋放美機組員，並經協議讓美偵察機拆解運回，結束了這場緊繃的政治、外交甚至延伸至經貿上之角力戰。至於法律責任歸屬問題，則仍是各有道理，各有堅持，美國未做出賠償，也拒絕停止對中國大陸沿岸之偵察行動，孰是孰非，並無具體定論。

惟據筆者綜合觀察意見為，以軍機擦撞地點而言，美國在距離中共領土相當近之經濟海域上對中國大陸沿海進行軍事偵蒐，雖不在公海上空，國際法也未有明確之規範不得從事情報蒐集活動，但美偵察機明顯進行刺探他國

²⁰ 趙楚，「必然中的偶然，戰略棋盤上的戰術問題——中美南海撞機事件再分析」，國際展望半月刊(北京)，2001年5月，第418期)，頁52-55

²¹ 同註12

²² 美國 EP-3 偵察機功能為：蒐集敵方船艦的形式與數量，及其執行作戰、後勤支援、補及的模式，並可監聽敵方無線電訊號、偵測空防機制等。而發生擦撞事件前之這架美 EP-3 偵察機，正在對中共沿海地區執行上述有關之情蒐任務。

²³ 傅崑成，「從國際法看中共與美國的南海撞機事件」，中國國際法學會網站：<http://www.csil.org.tw/cnews/900408-4.htm>

²⁴ <http://forums.chinatimes.com.tw/special/planebroken/lead412.htm>；<http://www.esouth.org/sccid/south/south20010418.htm>。：”Please convey to the Chinese people and to the family of pilot Wang Wei that we very sorry for their loss”; We are very sorry the entering of China’s airspace and the landing did not have verbal clearance, but very pleased the crew landed safely”

國防機密之行為，正當、合理性不足。就擦撞責任問題，美機突然大幅轉彎，中共戰機多次挑釁，兩造均做出「危險動作」，故雙方都有責任。就美機迫降陵水機場問題，在緊急避難下，美機應有權降落就近之機場，惟其屬軍事飛行器，故仍應在降落前做出求救通報動作較為妥當。就美機主權豁免及中共是否有權扣留人、機問題，以「蓮花號」案例，中共應有行使管轄權之權利。因此，綜合以上四點，筆者認為此次軍機擦撞事件，美國應負大部分之責任，理應道歉。此外，在國際現實政治環境中，國家「實力」仍是生存與發展的最根本基礎與最有利的談判籌碼，藉由談判協商爭取彼此最大的利益、保全國家的尊嚴，穩定內部的情緒，甚至爭取連任之選票。至於就國際法律層面而言，「國際法」只是個伸縮自如、可塑性極佳、能滿足各方需求合理化的「工具」罷了。

附表

「中」美軍機擦撞事件紀事		
時間	紀事	備考
四月一日	美偵察機遭中共兩戰機攔截 擦撞，美機迫降海南陵水機場。	
四月二日	美要求探視美機組員，北京消極回應。 美駐「中」大使普理赫表示不能接受。	
四月三日	「中」美各表嚴正立場，並分別召見對方大使。 美首度對中共表示「遺憾」(regret)。 晚十時美首度獲准探視機組員。	
四月四日	江澤民聲明要求美向中共道歉。 布希拒不道歉，也拒與江澤民通熱線。	
四月五日	美方表示若不歸還機員，布希不排除取消北京行。 江澤民堅持美國應道歉。	
四月六日	中共指美機員為「肇事者」。 美國會議員提案撤銷中共 PNTR。	
四月七日	江澤民再次表示美應正式道歉，強調兼顧雙方最大利益。 美再獲准探視機員，擦撞事件已有緩和。 布希證實雙方談判已有進展。	
四月八日	王偉之妻致函布希聲討公道。 雙方可能達成「放人留機」默契。 美第三度探視機組員。	
四月九日	江澤民表示絕不屈服於外來壓力。 布希重申美方沒做錯，不會道歉。	
四月十日	布希函覆王妻表達關懷。 華府表示「華美軍售會議」如期舉行。	
四月十一日	美大使普理赫遞交「致歉信」。 中共記者會：基於人道主義，允許機組員離境--「放人留機」。 雙方同意四月十八日召開會議。	
四月十二日	美機組員於上午搭乘專機離境。 美表示「very sorry」，雙方各自表述。	
四月十三日	美專機經關島飛抵夏威夷。 美仍拒絕取消對大陸沿海空中偵察。 中共再度警告美國勿售台灣先進武器（尤指「神盾艦」）。	
四月十八、十九日	談判結束，責任歸屬不明，未獲實質協議。	
四月廿九日	中共同意美派人赴海南陵水機場察看美機。	
四月卅日	美五人小組赴海南察看美機，可能拆解運回。	
五月廿四日	中共同意美機拆解運回，雙方將續協商，惟美方表示尚未定案。	
五月廿九日	達成協議拆解運回。	
六月十六日	開始拆解。	
七月三日	運回。	