

# 中共東海防空識別區合法性 及其影響之研究

羅正南

國防大學政戰學院政治研究所博士候選人

## 摘 要

中共在經濟崛起後，累積巨大國力，並積極發展並鞏固海權。各項海洋法制已趨完備，持續對於東海及南海各項聲索。日本政府於 2013 年購買釣魚臺列嶼收歸國有，中共隨即公布東海防空識別區，影響周邊空域交通及區域安全。然防空識別區之法律定性究竟如何，影響中共於東海防空識別區實施管制措施是否合法。本文爰由主權在空域行使之條約法及習慣法基礎出發，探究防空識別區之性質，以及沿海國應有之權限。並分析東海防空識別區劃設之背景及其對區域之影響。

**關鍵詞：**東海防空識別區、領空主權、巴黎公約、芝加哥公約、海洋法公約

# **A Study of the Legality and Influence of the East China Sea ADIZ**

Cheng-Nan Lo

Doctoral Candidate

Department of Political Science

Fu Hsing Kang College

National Defense University

## **Abstract**

Mainland China has been developing and maintaining its sea power after its economy is booming. Its maritime legal structure has been established, and maritime claims vis-à-vis sovereignty in the East China Sea and South China Sea are continuously made. After Senkaku Islands were bought by Japanese government in 2013, Mainland China implemented its Air Defense Identification Zone (ADIZ) in the East China Sea. However, the legal status of ADIZ affects the measures that a coastal state could adopt against foreign aircrafts flying in that air space. This article explored the legal status of ADIZ from the perspectives of international convention laws and customary law to conclude the jurisdiction and sovereignty that a coastal state may claim in the ADIZ. Furthermore, this article discussed the backgrounds of why the East China Sea ADIZ was established and its impact on regional security.

**Keywords: the East China Sea ADIZ, airspace sovereignty, convention relating to the Regulation of Aerial Navigation Signed at Paris, Chicago Convention, United Nations Convention on the Law of the Sea**

## 壹、前言

釣魚台列嶼於 2012 年 9 月 11 日經日本政府通過決議，以國家預算購買後，收歸國有。中共除旋即透過聲明，主張對於釣魚台之主權，並於 2013 年 11 月 23 日宣佈劃設東海防空識別區。(人民日報，2013)其目的方面強化其在釣魚台主權爭議之法律基礎，以掌握並主導話語權；另一方面中共空軍取得執行國內法之依據，藉以衝擊美國「重返亞洲」政策。本文爰由防空識別區之國際法定性，檢視東海防空識別區及其影響。

## 貳、國際法與領空主權

國家領土分為陸域、海域及二者之上方之空域。(丘宏達，2012)除了國際法之限制規範外，國家在領土內，行使對人及對物之排他的管轄權力，稱為領土主權。(丘宏達，2012)防空識別區係位於地表上方之空間，倘使國家能在該空域為一定管制作為，則評價該作為之法理依據，應由國家在空域的主權之概念介入。

### 一、空域主權概念學說

#### (一)空間自由說

法國法學家 Paul Fauchille 根據格勞秀斯的「海洋自由(“*mare liberum*”)」論，主張「空間自由(“*l'aire est libre*”)」說。認為空域中本不應主張主權，天空不專屬於任何人，而任何人均得加以使用。但天空航行的自由僅得因國家為行使自保(*self-preservation*)之權利而受到拘束。天空對於所有不具有侵害他國國家主權或利益的航空器而言是自由的，同時各國亦不得藉維護國家利益為名，對於無害之航空器予以任何不當之限制。

#### (二)絕對主權說

英國學者 John Westlake 主張，國家主權應延伸至其空域，且對於領空的主權係屬全面、排它而且絕對，除了非軍用航空器之無害通過(*innocent passage*)，沒有任何其它主張得以限制國家主權權利在其領土上方空域之行使。依前揭理論，則國家在領空範圍內得基於主權之行使，為維護國家利益，限制其他國家飛越其領空之自由。

## 二、空域法規範之演繹

目前對於空中交通及國家主權在領空所得行使管制之有效規範為 1944 年國際民航公約(*Convention on International Civil Aviation*)，又稱為芝加哥民航公約(以下簡稱芝加哥公約)，該公約繼受 1919 年巴黎空中航行管理公約(*Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation Signed at Paris, October 13, 1919*，以下簡稱巴黎公約)所確立的國家領空主權絕對之原則，並取而代之，成為目前國際社會全面性規範空域的唯一國際法依據。以下爰就公約之演繹解析規範內容。

### (一)巴黎公約

「一國領土或領海上空可用之空間屬於該國領域一部分」之概念直到一戰結束後的巴黎公約才予以條約化。(Vlasic, 1946)公約由巴黎和會協約國航空委員會(*Inter-Allied Aeronautical Commission of the Peace Conference*)負責起草，(Latchford, 1959)該委員會為起草公約，擬訂十二項原則，用以規範條約內容。按第一項原則，公約承認：各國對於其領土及領海上空之空間擁有完全且絕對之主權(*full and absolute sovereignty*)，基於此項原則，各國有權在領空排除他國航空器；各國亦有權對於其領土及領海上之空域加諸管轄權。再依第二項原則，在前述主權絕對之原則架構下，公約承認國際社會對國際航空最大自由之需求，但該自由必須與被飛越國家之國家安全相符，與執行航空器管理有關之合理法律規章以及國內立法相符。(Latchford, 1959)

除公約第 1 條明定領空主權絕對外，比照海洋法中對於船舶無害通過領海之權利，公約第 2 條則明定「各締約國承諾對於其他締約國給予在平時無害通過其領土上空之自由」；第 3 條則規定「各締約國均有權基於軍事上之

理由，或公共安全之利益，禁止其他締約國航空器飛越其領土之特定部分。」

由前揭條文內容可見，國家主權及於領空為各國一致主張，但空間自由之法理，亦同時為各國所接受，所以無害通過領空之自由應予保障，惟考量國家安全及公共利益，空間自由得基於主權予以限制。(Latchford, 1959)

## (二)芝加哥公約

芝加哥公約繼受 1919 年巴黎公約所確立的國家領空主權絕對原則，公約第 1 條及第 2 條之內容與巴黎公約第 1 條規範相同，均承認「每一國家對其領土之上的空域享有完全的和排他的主權」。另芝加哥公約第 3 條規定「本公約僅適用於民用航空器，不適用於國家航空器」。此除因為芝加哥公約不再以國家安全為規範之重心，也因為各國之軍用航空器為各國軍事力、主權獨立之表徵，因而對於將軍用航空器納入國際公約規範，抱持抗拒心態。(Dutton 2009)

## (三)小結

由上揭對兩公約之條文比較可知芝加哥公約與巴黎公約均肯定領空主權絕對，而且主權之行使亦僅限於領空。既然芝加哥公約僅規範領空及民用航空器，吾人可以推定，倘使國家主權得於領空外行使，防空識別區之法理依據應非基於芝加哥公約對於國家主權在領空之規範。

## 參、專屬經濟區上方空域之法律性質

目前劃設有防空識別區之國家均為沿海國，按聯合國海洋法公約，其主權權利所及之海域，包括：沿海基線起算 12 海里之領海、以及不超過 200 海里之專屬經濟區。各沿海國如劃設防空識別區，多為專屬經濟區上方空域，甚或更為廣闊。因此，對於領空以外，位於專屬經濟區上方空域之條約法規範，應先檢視「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea，以下簡稱海洋法公約)相關條文所規範之專屬經濟區法律地位，始能評價防空識別區作為。

## 一、條約法中之專屬經濟區

1982 年聯合國海洋法公約，於 1994 年生效。海洋法公約第 2 條，「沿海國的主權及於其陸地領土及其內水以外鄰接的一帶海域」，「稱為領海」；「主權及於領海的上空及其海床和底土」。第 17 條則規定，所有船舶均得享有無害通過領海之權利。第 55 條及第 57 條則明定「專屬經濟區是領海以外並鄰接領海的一個區域」，其寬度自「測算領海寬度的基線量起，不應超過二百海里」；而沿海國在專屬經濟區內，按第 56 條，沿海國對專屬經濟區有探勘、開發及養護自然資源之權利。第 58 條則規定，「在專屬經濟區內，所有國家」「享有第八十七條所指的航行和飛越的自由」；「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，應適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則所制定的與本部分不相牴觸的法律和規章」。第 87 條則規定，「公海對所有國家開放」，「公海自由對沿海國和內陸國而言」包括「航行自由」及「飛越自由」，但「須適當顧及其他國家行使公海自由的利益」。

專屬經濟區之性質，亦可由海洋法公約條文窺見端倪。聯合國海洋法公約第 55 條文義即明示專屬經濟區自有特定之法律制度，而第 86 條有關公海之規定，亦明定並不適用專屬經濟區。因此，在海洋法公約之架構下，專屬經濟區與公海具有各自獨立之法律地位。專屬經濟區之法律屬性既然不同於公海，對於專屬經濟區上方空域以及公海海域上方空域，沿海國得為如何之主權權利行使，以及第三國得有如何之權利與義務，則應按海洋法公約對於兩種海域之規範而定。

## 二、航行與飛越自由

依 1982 年海洋法公約第 87 條規定，公海自由包括「航行自由」及「飛越自由」，但「須適當顧及其他國家行使公海自由的利益」。按第 56 至 58 條，沿海國在 200 海里範圍內之專屬經濟區對於自然資源得行使探勘開發及養護自然資源之主權權利，但第三國在沿海國專屬經濟區內，則在顧及其他

國家行使公海自由利益之前題下，享有專屬經濟區上空之飛越自由。

在專屬經濟區上方空域應遵守沿海國之法律規章。而代表國家武力之軍艦，在專屬經濟區內亦享有航行之自由，在領海海域則享有無害通過之權利。雖然沿海國為行使其在專屬經濟區內之主權權利，則可制定法律規章，並按公約第 73 條，為確保執行，採取必要措施。但在沿海國之專屬經濟區內，不論任何船舶之航行或航空器之飛越，均無庸獲得沿海國之准許，以免違反海洋法公約相關條文中，明定第三國在專屬經濟區，以及所有國家在公海所均得享有「航行自由」及「飛越自由」之規定，並因此將二海域予以相同性質之規範。(Hailbronner, 1983)

### 三、沿海國對專屬經濟區空域之管轄範圍

依海洋法公約第 56 條，沿海國對專屬經濟區內有探勘、開發、養護及管理自然資源之主權權利，以及從事經濟性開發及探勘之主權權利，並得對前揭主權權利事項行使管轄權；沿海國在行使主權權利時，應顧及其他國家權利；而第 58 條則規定，其他國家在專屬經濟區行使權利亦應顧及沿海國之權利。

雖然海洋法公約對於專屬經濟區空域之規範，僅於第 58 條賦予所有國家在沿海國之專屬經濟區空域享有飛越自由，並同時限制各國應遵守沿海國所制定不牴觸海洋法公約及其他國際法規則(*other rules of international law*)之法律規章，除此之外，即再無對於空域之任何規範。而關於沿海國法律規章之執行，則見諸海洋法公約第 73 條；按該條規定，沿海國為行使對專屬經濟區內自然資源之探勘、開發、養護及管理之主權權利時，得依公約制定法律規章，並據以執行登臨、檢查、逮捕、扣留、處罰以及其他司法程式之必要措施。

按本文前揭對海洋法公約之論述，專屬經濟區之法律屬性有別於公海，因此，公約第 87 條賦予各國所享之飛越自由，應按公約第 58 條及 73 條受限於沿海國對專屬經濟區所制定之法律規章。再按海洋法公約第 56 條，沿海國對於專屬經濟區之法律規章規範事項，應僅限於為行使該條列舉之主權權利而制定，並按第 73 條，依據是類法律規章執行，或施予必要之強制措施。

值得注意的是，對於專屬經濟區空域之管制規範，應以專屬經濟區自然資源主權權利行使為必要，不應涉及其他任何國家主權權利行使事項。而沿海國在防空識別區所行使之各項管制，全屬國家安全，而與專屬經濟海域之主權權利無涉。因此，防空識別區之法律性質並無法由分析海洋法公約而獲得。

## 肆、防空識別區之定義及現況

### 一、由條約法檢視防空識別區

防空識別區(Air Defense Identification Zone, ADIZ)係一國基於國家安全，(Head, 1964)單方宣佈鄰接領空以外延伸劃定範圍之空域，通常涵蓋或超越該國專屬經濟海域；飛入或飛越防空識別區之航空器，應依該國國內法之規定，向該國通報飛行計畫或表明身分。(Cuadra, 1978)而依目前各國防空識別區之範圍，常有劃設於公海，或與他國防空識別區重疊之情況。因此，條約法下之防空識別區，應就海洋法公約及之加哥公約，評價其劃設及管制之基礎。(田力品，2017)

#### (一)海洋法公約

前揭海洋法公約各相關條文明定，各國在公海海域享有飛越自由；至於各國在專屬經濟區行使飛越自由，則應遵守沿海國之法律規章。但是該法律規章必須是依照海洋法公約所訂，或符合其他國際法規則。惟按公約規定，沿海國之專屬經濟區法律規章僅限於公約第 56 條所舉開發養護自然資源主權權利及管轄事項，而這些事項無一與國家安全有關。且主權權利及管轄事項既然受限，則對於專屬經濟區空域之管制及不能逾越公約限制。因此，基於公海飛越自由之原則，各國無從依海洋法公約對於劃設於公海上之防空識別區，以國家安全為由，實施任何管制。再就公約賦予沿海國在專屬經濟區所得管轄事項，並不包括國家安全，沿海國亦無從依海洋法公約劃設防空識別區，並實施管制措施。

## (二)芝加哥公約

芝加哥公約肯定領空主權絕對，並以規範空中交通安全及航空器在領空飛行為目的。另按其第 3 條規定，公約規範之對象僅限民航機。至於公海之飛行，則基於公海自由之法律屬性，因而並不屬於任何國家主權管轄所及，乃規定各國無權制定任何對公海生效之法規命令。而公約對於公海上之飛行，僅在附件 2 (Annex 2 - Rules of the Air)就飛航安全加以規範。由於芝加哥公約並未授權各國得在領空以外或公海上空域行使主權，而公約附件 2 規範公海飛航安全，亦與沿海國之國家安全無涉，因此亦不能以芝加哥公約作為航空識別區之依據。雖然公約附件 15 (Annex - 15 Aeronautical Information Services)就航空情報服務，針對各國提供情報之責，定義防空識別區及所應提供之情報種類；但此係依公約第 28 條，為便利民用航空空中交通管制及航空運行而設，並不得據以主張劃設航空識別區之條約法依據，亦無從證明防空識別區之劃設，在國際間已具法的確信，而有習慣法之效力。

## 二、由習慣法檢視防空識別區

### (一)國家實踐

美國及加拿大先後於 1950 年及 1951 年劃設航空識別區，並將相關規定訂定於其國內法。依美國國內法之規定，所謂防空識別區係指「領土或領水上方一定範圍，所有航空器均須受到立即辨識、定位以及管制之空域」。而依照美國劃定之航空識別區其範圍包括大西洋海域外界達 300 海里，南加州海域外界達 400 海里，阿拉斯加海域外界達 350 海里(白令海上空)，關島海域外界達 250 海里，夏威夷海域外界達 250 海里。凡進入防空識別區之民用航空器均被要求提供飛行計畫、雙向無線電、答詢機、位置回報。若航空器未遵守前揭國內法之要求，將會遭到美空軍之攔截、監視、甚至迫降。除美國與加拿大，我國亦劃設有防空識別區，此外尚有印尼、日本、法國、緬甸、冰島、印度、韓國、阿曼、菲律賓、瑞典、越南、(Cuadra, 1977)挪威、巴基斯坦與英國。(Welch, 2013)中共則是在 2013 年 11 月 23 日始宣布劃設東海防空識別區。

## (二)習慣法檢視結果

依本文前揭對條約法之分析，由於條約法並未規範防空識別區，未授權各國劃設，亦未禁止劃設，因此，劃設防空識別區本身並無所謂違反條約法的問題。必須檢視的是，防空識別區之劃設，是否在國際習慣法覓得依據，以及對識別區內航空器之管制作為，有無違反習慣法或一般法律原則。(United Nations, Statute of the International Court of Justice, 1946 [hereinafter ICJ])

國際法院規約第 38 條明定法院裁判之依據，首先為國際條約，其次為國際習慣。(ICJ art. 38.)條文明定，國際習慣係指慣例經證明被接受視為法律者。亦即在客觀上應經由國家實踐不斷之重複，而達到一致性(ICJ, 1950 年《庇護權案》Asylum Case)、普遍性(ICJ, 1969 年《北海大陸礁層案》North Sea Continental Shelf Case)以及持續性(ICJ, 1969 年《北海大陸礁層案》North Sea Continental Shelf Case)。在主觀上，則應在國際社會間存有法的確信(*opinion iuris*) (ICJ, 1969 年《北海大陸礁層案》North Sea Continental Shelf Case)。

防空識別區首創於 1950 年，迄今僅 64 年，只有近 20 國劃設，均為沿海國，劃設之外界限亦未有標準，且大部分沿海國並未劃設，因此，就前揭國際法院判例所載國際習慣客觀要件，並不具備一致性、普遍性以及持續性，尚難主張防空識別區之劃設係基於國際習慣所創設之權力，各國均有義務遵守劃設國之管制。

再由主觀要件而言，美國在劃設防空識別區後，不論是前蘇聯或解體後之俄羅斯，均時常派遣軍用航空器在識別區內進行情報偵蒐。(Neef 2008)即使在中共宣布東海防空識別區後之數日內，美國以及防空識別區重疊之日本與韓國，均先後派遣軍機飛入識別區。(中央社，2013)因此，實亦難由各國之實踐，發現國際社會對於他國劃設防空識別區，認為係國際習慣所創設之權力，而能認有法的確信，具有遵守劃設國對識別區之管制措施之義務。

## 三、由一般法律原則檢視防空識別區

衡諸前述，防空識別區並無從在國際公約及國際習慣中覓得法理依據。

然衡諸現代航空器移動快速之特性，對於國家安全所帶來之威脅，沿海國實有必要劃設一定區域，以利空中預警。(Richardson, 1980)條約法及習慣法對於防空識別區之劃設，既無授權，亦無禁止，識別區劃設之適法與否，因之不在於能否劃設，而在於為何劃設，以及管制措施應有如何之強度與密度。此一作為應以不影響其他國家飛越專屬經濟區空域或公海上方之飛行自由為條件。因此，防空識別區之劃設，縱使不能以國際公約或習慣為依據，至少應符合一般法律原則，亦即必要性，比例原則，以及自助(self-preservation)，以作為劃設防空識別區之法理依據。

#### 四、由空域重疊之現況評價防空識別區

防空識別區劃設基線之規定，並未見諸條約法或習慣法，由於防空識別區係劃設於領海之外，因此，各沿海國與相鄰國間海域之寬度，將導致各種空域重疊可能：(一)二防空識別區重疊、(二)防空識別區未重疊，但一國防空識別區與他國專屬經濟區空域重疊、(三)一國防空識別區與他國領空重疊。

中共宣布東海防空識別區後，南韓隨即擴大維持 62 年不變的識別區，此即造成兩者之防空識別區重疊。(Choe Sang-Hun, 2013)除了與日本防空識別區重疊近 50%，東海防空識別區亦與我海峽中線以東防空識別區重疊。另外，我國與日本在台灣東部海域即有日本防空識別區劃入我國專屬經濟區之情況；而東海防空識別區之外界即略大於日本與中共專屬經濟區爭議之中間線，而將春曉油田劃入。除此之外，與那國島及釣魚台列嶼之實況，即屬防空識別區外界劃入他國領土或領海上空，即與他國領空重疊之情況。

但不論何種空域重疊之實況，均不影響各國對領空的主權。防空識別區之劃設，不論在政治上或軍事上，宣示意義大於實質意義。因此，吾人可以見到，不論是前揭任一種情況，代表國家主權之軍用航空器，仍不時在爭議之重疊空域內飛行，而唯有當識別區劃界於相鄰國所主張領空之際，各國間始主張排外之絕對主權。

## 伍、東海防空識別區劃設背景解析

由本文前揭國家實踐可知，防空識別區係美國首先於 1950 年開始劃設，冷戰時期自由世界各盟國，在美國的協助下亦紛紛劃設。劃設防空識別區之目的係在加強預警，其所代表的嚇阻效用及其價值遠大於武力脅迫。

### 一、中共海洋法制已趨完備

中共在經濟崛起後，累積巨大國力，並積極發展並鞏固海權。除了以國家武力巡弋東海、南海，進出太平洋與印度洋，突破第一島鏈。另外，1982 年聯合國海洋法公約於 1994 年生效，中共於 1996 年 6 月 7 日批准公約，但在 1992 年中國大陸即按公約之規範內容，制定領海及毗連區法，明定領海基線及寬度為 12 海里；1998 年中共制定專屬經濟海區和大陸架法；該法依聯合國海洋法公約第 57 條專屬經濟區寬度之規定，明定專屬經濟區為自領海基線起算 200 海里(約 370 公里)之外界限。自此，中共對於海洋法規之建構已趨完備，不論在國內法以及國際法均已具備一定基礎，並運用於領土領海主權爭議及劃界主張；藉以介入並主導亞洲國際間事務，企圖由陸權大國轉變為海權大國，填補美、蘇冷戰後亞洲權力的真空。

### 二、南海 EP-3 事件之影響

由前揭中共在海域及海權之發展及法制作為可證，中共原無防空識別區預警概念及規劃。2001 年 4 月 1 日美軍 EP-3 偵察機在距離中共領海基線 104 公里處之海南島東南海域上方空域與中共殲八戰機相撞，由於該區域位大陸專屬經濟區內，而由於中共沿海相鄰諸國，日本、韓國及越南均劃設有防空識別區，中共因而感受到劃設防空識別區以為預警措施之必要。此外，2009 年 3 月 8 日美國海軍無瑕號(USNS Impeccable T-AGOS-23)在海南島南方海域 120 公里處實施搜索監聽中共潛艇任務時，與包括中共海監船等多艘船艦擦

撞；因而不斷有學者倡議在專屬經濟區上方空域劃設防空識別區，並引各國前例，針對國際習慣法、行使自衛權以及國家安全之主權行使管制作為，為防空識別區之劃設分析法理依據。(林泉，2002)

### 三、釣島主權爭議之影響

由於中共國防及空域之國內法法制基礎已趨完備，且自 1950 年以來，國際社會又有劃設防空識別區之國家實踐慣例；而自衛權行使在聯合國憲章之規範以及習慣法架構下，使得中共為其劃設東海防空識別區之正當性找到主張之依據，再加以前揭國家安全與主權爭議事項，亦使之得以遂行其法律戰之作為。

因此，在日本宣佈釣魚台列嶼國有化後，中共遂於 2013 年 11 月 23 日依據《中華人民共和國國防法》、《中華人民共和國民用航空法》及《中華人民共和國飛行基本規則》，宣佈劃設東海防空識別區。(中共國防部，2013) 並同時公告《中華人民共和國東海防空識別區航空器識別規則》，要求位於東海防空識別區飛行之航空器(不論是否飛越或降落)必須提供飛行計畫識別、無線電識別、應答機識別、標誌識別，並應服從東海防空識別區管理機構或其授權單位元元之指令。對於不配合識別或者拒不服從指令者，中共武裝力量將採取防禦性緊急處置措施。(中共國防部，2013)

### 四、造成防空識別區重疊以利空權海權主張

中共明知沿海相鄰各國防空識別區緊密接合，東海海域內已有專屬經濟區劃界及油田開發，以及島嶼主權爭議未解決。而東海防空識別區之劃設必然與現有之其他識別區重疊。但中共仍主張國際法，並依據國內法劃設東海防空識別區，造成：我海峽中線以東「防空識別區」與中共「東海防空識別區」重疊面積約 2 萬 3 千平方公里；日本與中共「東海防空識別區」重疊面積約 21 萬平方公里；韓國與中共「東海防空識別區」重疊面積約 872 平方公里。

此一重疊之結果，適足以讓中共藉執行國內法，在主權爭議、拓展海權、開發資源等事項，遂行其法律戰作為，達到獲取之政治、經濟及戰略國家多重最大利益。劃設防空識別區所揭示之國家安全，在中共法律戰之運作下，是一必然之結果，而非唯一之核心目的。藉由執行國內法並主張國際法，在重疊區內行使代表國家主權之武力，以軍機軍艦巡弋東海防空識別區，除為可能之武裝衝突取得正當性，並增加防預警戒縱深，更在區域安全機制找到打破平衡的支點。

## 陸、東海防空識別區對海域週邊各國之影響

### 一、挑戰區域穩定

東海防空識別區宣布之後，美國隨即於 11 月 26 日由關島派遣兩架 B-52 進入識別區；(Shanker, 2013)日本自衛隊戰機亦在重疊識別區內攔截中共運-8 及圖-154；南韓亦於 12 月 8 日宣布擴大防空識別區。(Choe Sang-Hun, 2013)識別區明顯地挑戰東亞區域安全與穩定，雖然中共劃設識別區之目的，並不在與美、日發生軍事衝突；立即可見的結果是，潛在於大陸與日本以及中共與美國之間的誤會與誤算的機率大增。東海防空識別區之劃設為中共在東海海域主權之主張覓得另一項法律基礎，使得中共對於空域之管制取得正當化之理由，並能加以彈性運用。(Kimberly Hu, 2014)可以預見中共與日本間在東海海域之軍事對峙緊張情勢將持續升高，而由於美國政府強調釣魚台適用美日安保條約，(Ankit Panda, 2014)為了避免被認為是紙老虎，中共很有可能將會對於進入識別區的美軍機採取攔截等強制作為。2001 年 4 月 1 日美國軍機 EP-3 在南海專屬經濟區與中共殲八相撞後，美軍機迫降海南島的事件，在潛在誤解下，不無可能重演。

### 二、顯示美日戰略齟齬

雖然美國總統歐巴馬在訪日時，曾表示釣魚台列嶼適用美日安保條約，但是副總統拜登在 2013 年 12 月亞洲之行，訪陸期間，並未就中共東海防空識別區有任何公開批評；僅在訪日期間公開稱：防空區加劇了地區緊張局勢，並增加了發生意外和誤判的風險。(美國之音，2013)由此可證，美國的立場是不希望東亞各國改變現狀，而此一戰略立場，顯然與日本不同。

就中共及日本而言，美國的「亞太再平衡」戰略目標，一方面制衡中共軍事力量擴張威脅美國在亞洲利益，另一方面則是對平衡日本對中共的反制，以維持其與中共的「新型大國關係」的合作。因此，美日各有算盤，日本仗持美日安保，不時因靖國神社參拜而引起中共及韓國之反彈。且就日本而言，自然希望美日為戰略夥伴，而將中共排除戰略關係。然而美國面對中共崛起，同時又欲確保在亞洲地位，因此與中共展開新型大國關係。美日因之不同調，但美國為了區域安全以及戰略合作，將會制止中共進一步破壞現況的舉動。另外，東協諸國與美日戰略利益相符，向來以美日為中心，因此，就中共而言，如果與美日任一方交惡，勢必影響其與東協諸國在南海之經濟發展以及穩定週邊安全。

### 三、影響反制中共武力縱深

東海防空識別區與日本、韓國及我國之防空識別區均有重疊，(邱國強，2013)值得注意的是，其西南邊緣距離彭佳嶼約 140 餘公里，(BBC，中文網 2013)除未將彭佳嶼劃入外，亦未將距離台灣甚近的日本與那國島劃入。(Keck，2013)再衡諸前揭本文分析中共劃設之意義及目的，東海防空識別區劃設，主要目標應係針對日本，且與我防空識別區重疊區域小，因此並不會對我空防產生立即之不利影響，亦不致對目前兩岸關係產生變化。雖然與我重疊區域小，但東海防空識別區同時也涵蓋了美國、日本及亞洲盟邦共同防禦中共的區域；美國因此將無法使用日本及南韓之軍事資源，而必須由關島、菲律賓或其他南海國家獲得。未來倘使中共以武力破壞亞洲秩序，甚或對我動武；東海防空識別區之劃設顯然縮短了美國及其亞洲盟邦嚇阻中共武力的縱深。

## 柒、結論

防空識別區之劃設與管制作為規範均為國內法。中共、美國及加拿大防空識別區之劃設及經緯度，亦經立法授權，並明定於行政法規。反觀我國法制，僅在交通部訂頒之飛航規則第 2 條第 79 款，就防空識別區予以定義，並由民航局公告識別區座標。因此，就法制而言，比照中共法律戰績密作為，我國防空識別區之劃設，並無法源依據，主管機關亦未有明確法律授權。比較大陸與美、加兩國法制作為密度及高度，我國顯然在國內法基礎上仍有不足。因應中共法律戰作為，我自然有必要針對防空識別區之劃設、座標及管制措施立法，並明確律定主管機關，以綿密接軌之國內法法制，始能有效反制中共法律戰。

東海防空識別區之劃設，目的不在軍事衝突，而在展示企圖；不在解決領土紛爭，而在取得談判之對等性。藉口國家安全，實則在東海維權取得與美日相等之國家航空器偵蒐情資數據，以利日後談判。中共運用法律戰主張主權、擴展海權，由海域延伸到空域，由平面到立體；為區域安全穩定投下變數，而引起國際社會關注，縱有抗議，但已漸趨平靜。此適足以證明由於防空識別區在國際法上灰色地帶之特質，以致從未受到國際社會嚴重挑戰，而成為各國間容任之國際慣例。衡諸東海防空識別區之目的及兩岸關係，我國雖無庸針對東海防空識別區提出反擊，但是提升並健全防空識別區法制，並進而對南海提出法律層面之戰略指導，應足以維護國家最大利益。

## 參考文獻

### 壹、中文文獻

#### 一、書籍

丘宏達(2012)。現代國際法(陳純一修訂)，修訂第3版。台北：三民書局。

#### 二、期刊

田力品(2017)。防空識別區適法基礎初探。軍法專刊，第61卷6期。

林泉，(2002)。國際空中航行的權利與自由。中國民航學院學報，第20卷第2期。

#### 三、網站

中央社(2013)。不用陸識別區美日韓軍機飛越。

<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201311290003-1.aspx>。檢索日期：2019年3月29日。

中共國防部(2013)。中華人民共和國政府關於劃設東海防空識別區的聲明。

[http://news.mod.gov.cn/headlines/2013-11/23/content\\_4476112.htm](http://news.mod.gov.cn/headlines/2013-11/23/content_4476112.htm)。檢索日期：2019年3月29日。

中共國防部(2013)。中華人民共和國東海防空識別區航空器識別規則公告。

[http://news.mod.gov.cn/headlines/2013-11/23/content\\_4476113.htm](http://news.mod.gov.cn/headlines/2013-11/23/content_4476113.htm)。檢索日期：2019年3月29日。

美國之音(2013)。拜登訪日稱中國空識區單方面改變現狀。

<http://m.voacantonese.com/a/biden-20131203/1802494.html>。檢索日期：2019年3月29日。

邱國強(2013)。陸東海識別區與台日韓重疊。中央社，

<http://www.cna.com.tw/news/acn/201312010046-1.aspx>。檢索日期：2019年3月29日。

中國時報(2013)。中共東海防空識別區與我重疊區域示意圖，民航局長：98

年至今日攔截我航機 41 次。

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131203000388-260102>。檢 索 日 期：2019 年 3 月 29 日。

BBC 中文網(2013)。威克，分析：中美日防空識別區之爭下的台灣。

[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131127\\_ana\\_taiwan\\_diao\\_yudao.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131127_ana_taiwan_diao_yudao.shtml)。檢索日期：2019 年 3 月 29 日。

## 貳、外文文獻

### 一、書籍

Ivan A Vlastic, (1968), *EXPLORATIONS IN AEROSPACE LAW : SELECTED ESSAYS BY JOHN COBB COOPER 1946-1966*, McGill University press.

### 二、期刊

Stephen Latchford, (1959), *The Bearing of international Air Navigation Convention on the Use of Outer Space*, 53 AM. J. INT'L L.

Peter a. Dutton, (2009), *Caelum Liberum: Air Defense Identification Zones Outside Sovereign Airspace*, 103 AM. J. INT'L L.

Kay Hailbronner, (1983), *Freedom of the Air and the Convention on the Law of the Sea*, 77 AM. J. INT'L L.

Ivan L. Head, (1964), *ADIZ, International Law, and Contiguous Airspace*, 3 ALTA. L. REV.

Elizabeth Cuadra, (1978), *Air Defense Identification Zones: Creeping Jurisdiction in the Airspace*, 18 VA. J. INT'L L.

### 三、網站

David A. Welch, (2013), *What's an ADIZ? Why the United States, Japan, and China Get It Wrong*, Foreign Affairs, at <http://www.foreignaffairs.com/articles/140367/david-a-welch/whats-an-adiz>.

United Nations (2014), *Statute of the International Court of Justice*, 18 April

- 1946,art. 38, available at: <http://www.refworld.org/docid/3deb4b9c0.html>
- Christian Neef, (2008), Why Is Moscow Risking a New Cold War? SPIEGELONLINE, June 25, 2008, available at <http://www.spiegel.de/international/world/russian-bear-roars-why-is-moscow-risking-a-new-cold-war-a-562073.html>
- Elliot L. Richardson, (1980), Power, Mobility and the Law of the Sea, FOREIGN AFF., Spring 1980, available at <http://www.foreignaffairs.com/print/33617>.
- Choe Sang-Hun, (2013), South Korea Announces Expansion of Its Air Defense Zone, New York Times, (Dec. 8, 2013) available at [http://www.nytimes.com/2013/12/09/world/asia/east-china-sea-air-defense-zone.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/12/09/world/asia/east-china-sea-air-defense-zone.html?_r=0)
- Thom Shanker, (2013), U.S. Sends Two B-52 Bombers Into Air Zone Claimed by China, New York Times, Nov. 26, 2013, available at <http://www.nytimes.com/2013/11/27/world/asia/us-flies-b-52s-into-chinas-expanded-air-defense-zone.html?pagewanted=all>
- Choe Sang-Hun, (2013), South Korea Announces Expansion of Its Air Defense Zone, New York Times, Dec. 8, 2013, available at <http://www.nytimes.com/2013/12/09/world/asia/east-china-sea-air-defense-zone.html>
- Kimberly Hu, (2014), Air Defense Identification Zone Intended to Provide Greater Flexibility to Enforce East China Sea Claims, U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Report, January 14.
- Ankit Panda, Obama: Senkakus (2014), Covered Under US-Japan Security Treaty, The Diplomat, Apr. 24, 2014, available at <http://thediplomat.com/2014/04/obama-senkakus-covered-under-us-japan-security-treaty/>
- Zachary Keck (2013), Forget Japan: China's ADIZ Threatens Taiwan, The Diplomat, Dec. 5, 2013, <http://thediplomat.com/2013/12/forget-japan-chinas-adiz-threatens-taiwan/>

#### 四、案例資料

ICJ, (1950), 《庇護權案》 (Asylum Case)

ICJ, (1969), 《北海大陸礁層案》 (North Sea Continental Shelf Case)