



軍事教育

試論「東海防空識別區」 劃設的戰略意涵

空軍備役上校 陳偉寬、博士 于茂宗

提

要

中國大陸劃設東海防空識別區，牽涉亞太區域內中、日、韓、台、美，東海緊張情勢再次升高，但仍屬於區域內紛擾。防空識別區最先由美國提出，主要是國家依自身安全需要劃定區域，但沒有國際法效力。全球包括美國、加拿大、關島、中華民國、日本、土耳其與希臘等10多個國家自行劃定防空識別區，部分也存在重疊部分，多半經由協調處理。

就「東海和平倡議」發表時機與方式看來，確實事前溝通有待加強。不但在國內政府國安團隊未能形成共識；對各相關當事國，以及國際主流媒體事先溝通作業，更是付之闕如，這將使我國陷於左右為難的狀況，除了重申東海和平倡議，堅持台灣對釣魚島的主權，並呼籲各方自我克制之外，幾乎沒有任何著力之處，所以也只有希望各方透過和平對話，解決爭端，避免升高緊張情勢。此一問題及其策略，確值學界與從事軍事者關注及深入探索。

關鍵詞：防空識別區、釣魚台主權

壹、前言

中國大陸國防部近期宣佈劃設東海防空識別區(如圖1)，由於多處與日本防空識別區重疊，並涵蓋釣魚島，勢將使中日兩國之間的對立升高，對於台灣也可能連



帶影響，未來如何發展？值得高度關注。【註1】

2013年12月18日在北京召開第四屆「縱論天下」的國際問題研討會，即以建構美「中」新型大國關係為主題，並涉及相關政治、經濟、外交問題的探討。無獨有偶的，兩岸學者12月19日在政大國關中心亦開了一場相關問題的閉門會議。針對大陸劃設「東海防空識別區」(Air Defense Identification Zone-ADIZ)，大陸政協委員、前中共國防部外事辦主任錢利華少將銜命來台，代表中國大陸軍方向我方解釋；

【註2】雖然會議是以學術研究為

形式，但在會議的氛圍及內涵上，卻有兩岸政治對話的濃厚

意味。在整個會議討論中，「設置東海防空識別區」顯出正式、嚴肅的一面，並在議題上形成會議的主軸。讓人覺得會議的目的是大陸在向我方協調、解釋設置防空識別區的意義。除表示前述設置的正當性外，且因美日設置在先，中方只是被動因應；目的在維護國家主權，不是針對台灣；【註3】而在時機上，其主因則是由於東海及釣魚台情勢的升溫，已有逐漸增加之趨勢，構成對大陸的安全威脅，而必須採取應對措施，防衛自身安全。

近期戰略學會亦對此一問題，曾與大陸專家學者交換過意見(如圖2)，並深入討論；如同不少國人對「服貿協議」一般似懂非懂，故茲就吾人所接觸與研究所見撰作本文，藉以拋磚引玉，希望官兵一起認識與關注這個課題。



圖1 東海防空識別區

引自：中央日報網路報http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=102586415。

圖片來源：中時電子報

註1 <東海防空識別區影響重大>，《華夏經緯網》，2013年11月25日，參見<http://big5.huaxia.com/thpl/sdfx/3630968.html>。

註2 <東海風雲/陸將官來台解釋空識區 對我表善意>，參見<http://www.cdnews.com.tw>，2013年12月26日。

註3 傅應川將軍，<東海防識區 陸派員解釋具深意>，參見<http://want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=97565>。2013年12月26日。



貳、「防空識別區」與「飛航情報區」之定義及起源

一、定義：防空識別區(Air Defense Identification Zone, 簡稱ADIZ), 是指的是一國基於空防需要, 單方面所劃定的空域, 以利軍方迅速定位管制, 最先由美國提出。防空識別區與飛航情報區並不一樣, 所劃定的區域也不一定相同。^{【註4】}民國48年, 我國將北緯22度30分、東經123度至北緯21度、東經121度30分兩點相連以西區域, 劃定為台灣防空識別區至今。

而飛航情報區(Flight Information Region, FIR)則是由國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)所劃定, 區分各個國家在該區的航管及航空情報服務的責任區。

飛航情報區的範圍除了該國的領空外, 通常還包括了臨近的公海。與防空識別區不同的是, 飛航情報區主要是以航管及飛航情報服務為主,^{【註5】}有時因為特別的原因會切入鄰國領空。另飛航情報區的命名, 並不以國家、省份名稱命名, 而以該區的飛航情報區管制中心(區管中心)所在地為命名, 例如香港管制香港及澳門的「香港飛航情報區」、中國大陸管制兩廣(廣東省及廣西省)的「廣州飛航情報區」、日本的「福岡飛航情報區」、台灣的「台北飛航情報區」等等。^{【註6】}

一般來說, 飛行器進入一國的防空識別區, 該國可以採取某種方式, 例如派出軍機監視飛行器, 直到飛行器飛離為止, 若無危險性且停留時間短, 則會進行勸告、了解動作; 若是停留時間長, 則有可能驅離, 但不得採取武力對飛行器採取迫降、擊落等措施, 否則將被視為



圖2 設置「東海防空識別區」大陸與戰略學會研討會情形

註4 “The Gaps in Our Defense”, Claude Witze, Air Force magazine (March 1972), pp. 33-39.66。

註5 飛航情報區較防空識別區多出1度約60浬寬。

註6 <飛航情報區維基百科>, 《自由的百科全書》, 參見<http://zh.wikipedia.org/zh-hk/%E9%A3%9B%E8%88%AA%E6%83%85%E5%A0%B1%E5%8D%80>。檢索日期: 民103年03月29日。



違反國際法的行為。【註7】

不過，如果飛行器持續進入領土與延伸海洋12浬以上的空中區域，被視為侵犯領空，可能遭到擊落命運。回顧1983年8月31日，一架韓航007班機因為誤闖蘇聯庫頁島領空，遭到蘇聯國土防空軍的Su-15戰機擊落，機上269人全數罹難。【註8】

二、源起：

早在1950年代美軍劃定防空識別區時，是基於防空作戰概念，兼有協調聯盟作戰，各國戰機空中活動的敵我識別區域。美在東海建立的防空識別區，台灣與日本沿東經123度南北縱線，穿越日本與那國島。而兩岸間沒有防空識別區的劃定。【註9】故其性質主要在律定盟國間防空作戰、敵我識別、協調盟國等純軍事防衛範疇。在防空識別區，接戰前必須完成對不明機的身分確認及其威脅意圖。劃界不僅是單方面行為，且不涉主權、不涉國際法；目前大多防空識別區，係美軍為協調盟邦而建立，故與敵對方無涉。【註10】

但是，日本「防空識別區」劃在東經123度，也就是台北與沖繩「與那國島」之間。我國空軍在北部地區演訓時，只要一升空，戰機即易「進入」日本的「防空識別區」（領空），將「引發」日本航空自衛隊戰機的攔截和驅離。（個人曾在該海域飛行時日方就以無線電G-波道驅離）。

而飛航情報區訂在東經124度，此線以西屬「台北飛航情報區」；以東屬「那霸飛航情報區」，因其僅提供飛行器空中飛行導航等民間飛航服務，由「國際民航總局」統籌規劃管理，所以尚不致形成重大影響，對我國民航機飛行亦不致造成安全上的顧慮。但「防空識別區」則意義不同，是一國的「領空」，如前述任何他國飛機未經許可進入，均有被攔截和擊落的危險；美、日、韓雖不承認東海防空識別區地位，但美韓與台灣仍配合中方要求，預先提出民航飛行計畫。防空識別區是冷戰時期產物，在後冷戰美國獨霸全球之際，被北京用來訴求釣魚台主權的策略，同時也是北京對美國偵察機不時侵擾大陸沿海的反制作為。國家政策研究基金會研究員于茂宗博士即認為：應該特別就法理與事實提出進行修訂或重劃，以減少爭端。

三、始末：須知，防空識別區最先由美國提出，主要是國家依自身安全需要劃定區

註7 <防空識別區與飛航情報區差別>，《鉅亨網新聞中心》，（來源：NOWnews）2013年11月26日。

註8 《新聞辭典》，〈防空識別區與飛航情報區〉，華視新聞網。檢索日期：民103年04月2日。

註9 個人認知，常年來兩岸僅以台灣海峽70海浬/80哩為中線分隔之。

註10 傅應川，〈亞太形勢險峻 台灣審慎為宜〉，<http://www.CRNTT.com>。2013年-11月-29日。



域，但沒有國際法效力。全球包括美國、加拿大、關島、中華民國、日本、土耳其與希臘等10多個國家自行劃定防空識別區，部分也存在重疊部分，多半經由協調處理。

例如，「中華民國防空識別區」(ADIZ-R.O.C)與日本防空識別區(ADIZ-Japan)劃在東經123度，穿過與那國島(Yonaguni Sa.) (如圖3)。與那國島有美軍空軍基地，由美國提出劃定，後交日本。與那國島近基隆，台灣人移居者甚多，原亦應屬台灣。東經123度線，由松山機場起飛高度不夠，我國多次抗議未果，對我空防、航空飛行極為不利。



圖3 東海防空識別區

資料來源：聯合晚報-民國102年12月14日版A6。

再如，「台北飛航情報區」(FIR-Taipei)與「那霸飛行情報區」(FIR-Naha)訂在東經124度，穿過石垣島，位於黃尾嶼與赤尾嶼之間，因「飛行情報區」(飛航服務區)是飛航服務性質，不若「防空識別區」之有「領空」國界意義，影響相對稍小，但對釣魚台列嶼主權的整體意義也是十分重大的。釣魚台列嶼位於東經124.35度，北緯25.45度至26度，我國若掌控該列嶼，則台灣北部海域的海、空戰力可以強化，若再對擁有的釣魚台加以防衛建設，例如部署偵測、防空和反艦軍事設施，則是台灣本島北端的一道空防和海防強網。但于茂宗指出「中華民國防空識別區」並不包括「釣魚台列嶼」，而「釣魚台列嶼」反在「日本防空識別區」內，這實在是天大的主權問題。亦即「釣魚台」列嶼主權歸屬，不僅攸關我國未來在此一海域的捕魚、採探石油和自由航行權的行使，更將對台澎金馬的防衛形成直接的壓迫。東海事件始末如表一。



表一 公布東海防空識別區始末聯合晚報民國103年12月14日版A6

年/日期	事件始末	備考
2013年11月23日	中國大陸公布東海防空識別區(ADIZ)。	
2013年11月23日	中國大陸派遣軍機在靠近釣魚台列嶼北方約60公里處飛行，日本自衛隊戰機緊急升空。	
2013年11月26日	美國派2架B-52轟炸機飛越釣魚台上空。 南韓派海軍P-3C反潛機，進入中國大陸東海防空識別區。	
2013年11月26日	中共遼寧艦赴南海演訓，通過台灣海峽，停泊於海南三亞軍港。	
2013年11月28日	日本航空自衛隊軍機飛進中國大陸東海航空識別區。	
2013年12月8日	南韓宣布擴大防空識別區，納入有爭議的離於島。	
2013年12月13日	美國副總統拜登和日本首相安倍晉三通話，重申美方不承認中國大陸新畫的東海防空識別區。	

參、東海之爭議及其情勢發展

102年11月23日中共劃設東海防空識別區，並對外公佈管理規則，要求各國航空器依其規定向其報告飛行計畫，並遵從其所宣佈之飛航識別模式。(如圖3)我方國安高層立即集會，並經總統核定後，對外公佈下列四點聲明，作為我方政策基調：
【註11】

- 一、中華民國擁有釣魚台列嶼的主權，此一立場不因中國大陸公布東海防空識別區而有任何改變，我政府仍將堅定捍衛釣魚台列嶼的主權，保障漁民權益，持續進行護漁行動。
- 二、針對東海區域情勢的發展，馬總統已於去年8月5日提出「東海和平倡議」，呼籲相關各方應自我克制，不升高對立行動；應擱置爭議，不放棄對話溝通；應遵守國際法，以和平方式處理爭端。中華民國政府呼籲，相關各方應持續透過和平對話的方式，解決區域爭端，避免升高區域緊張情勢。
- 三、鑒於中國大陸公布的東海防空識別區與我防空識別區部分重疊，國軍將遵循「東海和平倡議」的原則，以和平方式解決爭端，並採適切之處置，以確保我空域的安全。
- 四、中華民國政府高度關切中國大陸公布東海防空識別區後的區域情勢發展，將與相關各方密切溝通聯繫，以確保區域的和平與穩定。

面對中共劃設東海防空識別區，「東海和平倡議」再度躍上檯面，成為我方對外政治論述主軸。唯就「東海和平倡議」發表時機與方式看來，確實事前溝通有待

註11 王鼎鈞，〈大陸防空識別區納釣魚台 台灣：以東海和平倡議解決爭端〉，《今日新聞NOWnews》，2013年11月24日，參見<http://www.nownews.com/n/2013/11/24/1029542>。



加強。不但在國內政府國安團隊未能形成共識；對各相關當事國，以及國際主流媒體事先溝通作業，更是付之闕如。【註12】值得吾等關注與探討。

自從日本政府於2012年9月正式實施釣魚台列嶼國有化的政策後，東海局勢從此動盪不安。【註13】觀察安倍內閣的東亞政策，其實有跡可尋，最主要因素就是日本一方面不滿於美國在釣魚台議題上的漠不關心態度，擔心倘若真的與中國大陸發生戰端，美國可能收手，故意圖以強硬態度逼迫美國選邊。另一方面，就是日本擔心中國大陸隨著經濟實力發展，其綜合國力也隨之升高，將來可能會主導東亞、甚至是亞洲事務，這是自視甚高的日本政客無法容忍的結局，故想先發制人，進而掌控整個東亞情勢。

馬總統所提出之「東海和平倡議」，【註14】主要精神包括短期而言，各方應自我克制，中、長期則應擱置主權爭議、共同開發資源，透過和平方式研議東海行為準則並建立機制等。這樣的構想，事實上是符合國際關係學界對於國際機制之期望的。【註15】

為了反制日本的一連串政策，中國大陸也不甘示弱，除了公開展示大陸第一艘航空母艦的成軍禮外，也陸續向國際展示解放軍的現代化武器裝備，想藉此嚇阻日本的莽撞。此外，中國大陸國防部亦於2013年11月正式劃設「東海防空識別區」，震驚國際社會。除了中華民國表達嚴正關切外，美國及日本第一時間皆表示不願承認，美國甚至派出B-52重轟炸機通過該識別區。【註16】不過，美國政府稍後也通知該國民航公司，應比照國際慣例向中國大陸提交通報飛行計畫，顯見美國已經默認。唯以目前的東亞情勢發展來看，中國大陸與日本發生真正戰端的可能性很低。

2013年11月23日，中國大陸宣布在東海設立防空識別區，覆蓋大部份東海海域，要求在區域內航行的航空器得向中國通報飛行計畫，對不配合識別或拒不服從指令的航空器，中國武裝力量「將採取防禦性緊急處置措施」。【註17】中共稱其為對日本在2013年5月向中國方向擴張防空識別圈的反制。中方東海防空識別區與部分日本、部份南韓的防空識別區有重疊，且涵蓋了中韓爭議的蘇岩礁和中日爭議的

註12 張競博士，〈東海和平倡議的限制與突破〉，《中華戰略學刊》，民國103年04月08日。

註13 李正修，〈東海情勢發展突顯和平倡議重要性〉，《國家政策研究基金會》，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/13307>。

註14 「東海和平倡議」，其內容包括：一、相關各方應自我克制，不升高對立行動；二、各方應擱置爭議，不放棄對話溝通；三、各方應遵守國際法，以和平方式處理爭端；四、各方應尋求共識，研定東海行為準則；五、各方應建立機制，合作開發東海資源。

註15 盧業中，〈東海和平倡議與東北亞情勢〉，《亞太和平月刊第4卷第9期》，2012年9月12日。

註16 同上註。

註17 〈陸發布東海防空識別區 含釣島〉，《中央社》，2013年11月23日。



釣魚島。中共空軍同日派出兩架大型偵察機到釣魚島附近上空巡邏。

在中方公佈識別區後，美國、日本、韓國及菲律賓均對其主張不予承認，澳洲和多個歐盟國家亦認為此舉將加劇緊張局勢。美國曾派出B52轟炸機進入中國大陸劃定的防空識別區飛行，而日本也派F-15J軍機跟進，此舉被媒體視作對中國的警告和反制。中共外交部批評日本是在「到處煽風點火」、「只許自己放火，不准別人點燈」，做法「毫無道理，別有用心」，並要求美、日停止對於中國大陸不負責任的指控。日本防衛省回應指「中國單方面的做法是國際社會不能允許的。」澳洲反對改變東海現狀的任何強制性或單方面行為，不承認中方劃設的東海防空識別區，並曾召見中國大陸駐澳大使。

歐盟和法國認為中國的聲明將加劇地區緊張局勢的因素，此舉無益於解決歧見，呼籲各方冷靜克制。菲律賓認為中國損害國際領空航行自由並破壞民航安全，除拒絕承認空識區之外，亦擔心中國大陸進一步設下南海防空識別。南韓國防部指防識區乃中國單方面劃定，南韓飛機經過離於島（中國稱蘇岩礁）上空時將不會向中方通報，且將擴大南韓防空識別區，涵蓋離於島以因應中國大陸日前劃定東海航空識別區與韓方出現重疊的問題。中華民國（臺灣）則重申「享有釣魚台列嶼主權，國防部在中華民國防空識別區之內所進行的演習跟訓練活動照常進行不受影響，並將透過管道向大陸當局表達嚴正的立場。」

去（2013）年冬，日本自衛隊動用34,000人進行對沖繩本島與宮古島之間的宮古海峽的兩面封鎖演習，而宮古海峽正是大陸海軍艦隊進出太平洋的必經航道；幾天之後，大陸解放軍則在渤海進行夜間渡海登陸作戰實兵實彈演習，共有20個團以上的官兵參與，被日方認定是演習入侵釣魚島，這一連串的行動，顯示雙方劍拔弩張，針鋒相對。

表面看來，中國大陸在東海方面有16座軍用機場，蘇30、殲11、殲10戰機，數量超過180架；而日本在沖繩只有一座機場，最多只能部署40架F-15J，即使日本增兵沖繩，大陸在空中武力上，仍有四比一的數量優勢；不過，真若發生軍事衝突，大陸其實也沒有必勝的把握，最主要的關鍵就是美國。【註18】

最近一年來，美國已數度宣示釣魚島適用安保條約，一旦中日發生衝突，美軍會不會馳援？究竟會採取什麼方式？是最起碼的“情報支援”？還是“啟動導彈防禦系統”？抑或最高程度的“軍事介入”？目前都不得而知。

從目前形勢看，即使擦槍走火，也不致發生大戰，因為中日都沒有全面開戰的

註18 《中央日報網路報》，參見www.cdnews.com.tw (www.cdnews.biz)。檢索日期：民103年03月29日。



決心，也不想付出太多戰爭的代價。這次大陸提出防空識別區，主要是習近平希望對內鞏固領導，對外向國際社會展現“中國有能力捍衛國家領土主權”的態度與決心；大陸強調對不配合識別或拒不服從指令的航空器“將採取防禦性緊急處理措施”，顯示其雖有進行“軍事鬥爭的準備”，但也保留彈性，避免危機急遽升高，導致軍事衝突擴大，預料未來緊張情勢雖會持續，但雙方仍將是“鬥而不破”的局面。

儘管如此，此舉將使我國更陷於左右為難的狀況，除了重申東海和平倡議，堅持台灣對釣魚島的主權，並呼籲各方自我克制之外，幾乎沒有任何著力之處，所以也只有希望各方透過和平對話，解決爭端，避免升高緊張情勢。此一問題及其策略，確值學界與從事軍事者關注及深入探索。

肆、劃設東海防空識別區著眼與影響

根據中國大陸關於劃設東海防空識別區的聲明，位於東海防空識別區飛行的航空器，應當服從東海防空識別區管理機構或其授權單位的指令。嚴正要求，位於中華人民共和國東海防空識別區飛行的航空器，必須遵守本規則。^{【註19】}對不配合識別或者拒不服從指令的航空器，中共武裝力量將採取防禦性緊急處置措施。中共國防部日前宣布將東海防空識別區的範圍擴大到釣魚台及周邊島嶼，此舉立即引來日本與美國的強烈抗議。除美國國防部長黑格及國務卿凱瑞先後發表聲明，警告中共片面改變東海現狀，可能導致區域擦槍走火危機升高之外；日本並準備將抗議層級提昇至外務大臣；東海情勢瞬間陷於劍拔弩張的情況。劃設東海防空識別區著眼及其影響，各國對此持不同看法迥異。

一、中國大陸一設置ADIZ無損他國權益：

- (一)東海防空識別區劃設範圍不涉及他國領土，不改變有關空域的法律性質，充分考慮和尊重了各國依國際法享有的飛越自由。“他國航空器進入我防空識別區後，只需依國際慣例，通報航空器的國籍、方位、飛行計劃等資訊。”軍事專家柴立丹說，這只是為了便於對其定位、識別，並不限制航空器的飛越自由。
- (二)“事實上，遵循防空識別區的規定還會給飛越這一空域的航空器帶來更多安全保障。”軍事專家孟祥青說，東海上空是國際航線密集的重要區域。我國劃設東海防空識別區，平等適用於各國航空器，有利於引導進入我防空識別區航空器的飛行活動，減少軍事誤判，避免空中摩擦，維護空中秩序和飛行

註19 <不服從東海防空識別指令將採取緊急措施>，《中國新聞網》，參見<http://big5.china.com/gate/big5/news.china.com/domestic/945/20131123/18170035.html>。2013年11月23日。



安全，從而保障各國航空器更好地行使飛越自由。^{【註20】}

(三)軍事專家邢洪波指出，中國劃設的防空識別區不會損害國際法賦予他國享有的飛越自由等合法權利。但有的國家利用防空識別區大做文章，故意炒作他國航空器進入其防空識別區問題，進行誤導性宣傳，試圖給本國民眾和國際社會造成“進入防空識別區就是侵犯其領空”的錯覺，並以此為由渲染他國“軍事威脅”，干擾他國航空器正常飛行和訓練，這是對防空識別區制度的惡意曲解和濫用，理應遭到國際社會的反對和抵制。^{【註21】}綜整眾說主張(如表2)。

二、美國——影響亞太地區內穩定：

正在日內瓦參與伊朗核談判的美國國務卿約翰·福布斯·克里(John Forbes Kerry)也發表了看法，指中國試圖改變現狀，並指美國並不支援任何國家把“防空識別區”的做法應用在那些不打算進入領空的外國飛機上。美國也設立了防空識別區，但克里說，那些不打算進入美國領空的外國飛機無須向

表2 大陸對劃設東海防空識別區說法

來源：作者自製

名稱/人名	主張與說法	備註
尹卓少將	東海方向是中國各個航空器航線飛行最密集的地方，為了保證在整個東海方向空防的安全，有必要設立防空識別區。	中國人民解放軍海軍信息化專家委員會主任
羅援少將	這是一種國家意志的體現和主權意識的宣示，表明中國維護國家主權和領土完整的堅強決心和堅定意志。…中日一旦衝突，中勝算大。 ^{【註22】}	中國軍事科學院國際戰略研究中心主任
張軍社	中國政府劃設東海防空識別區，既有充分的法律依據，也符合國際通行做法。	海軍軍事學術研究所研究員
柴立丹	國際法對領空及領空主權予以明確認可。 ^{【註23】} 希望我國周邊已經劃設防空識別區的國家切實尊重我國的有關規定。 ^{【註24】}	軍事專家
孟祥青	東海上空是國際航線密集的重要區域。我國劃設東海防空識別區，平等適用於各國航空器，有利於引導進入我防空識別區航空器的飛行活動，減少軍事誤判，避免空中摩擦，維護空中秩序和飛行安全	現為國防大學戰略教研部戰略研究所教授，大校軍銜
邢洪波	中國劃設的防空識別區不會損害國際法賦予他國享有的飛越自由等合法權利。	軍事專家

註20 <專家：東海防空識別區不影響他國航空器飛越自由>，《軍事頻道_中華網》，參見<http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/news/568/20131126/18175998.html>。2013年11月26日。

註21 同上註。

註22 羅援，〈中日一旦衝突 中勝算大〉，《旺報》，版一，2013年5月27日。

註23 《芝加哥公約》第1條明確規定，締約各國承認每一國家對其領空之上空氣空間享有完全的排他的權利。

註24 <軍事專家：防空識別區並非領空的延伸>，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/1126/c70731-23662886.html>。2013年11月26日。



美國申報。他呼籲中國審慎和克制，不要對那些沒有申報或遵守規則的飛機威脅採取行動。

中國政府劃設東海防空識別區，美國白宮國防部長哈格爾和國務卿克里都分別發表聲明回應，表示強烈關注事件，同時他們也批評中方的做法試圖改變現狀，可能會導致亞太區緊張升級，美方正在和日本等盟友進行磋商。

美國白宮發表聲明，中國政府劃設東海防空識別區，可能導致亞太地區緊張升級，並影響美國及盟友的利益，美國將會區內盟友緊密協調；另其國防長哈格爾表示，中方的單方面做法是試圖改變地區現狀，會影響區內穩定，增加誤解及誤算的風險。^{【註25】}並表明，美軍不會改變在區內的軍事行動。美方亦透過外交及軍事渠道，向中方反映美方的關注，並正跟包括日本在內的盟友及夥伴密切磋商。

三、我國學術界——表強烈立場：

關於空域的區分一般有防空識別區、飛航情報區以及領空3個概念。飛航情報區是由國際民航組織劃定，適用於民航航線，具有法律地位。防空識別區是各國基於空防而劃定的空域，範圍比民航情報區小，並不具有國際法地位。外國飛機如果進入該區，本國可以提出警告，但是如果要进行攻擊行動，必須要侵入領空後才能發生。

其一、在中國宣佈“東海防空識別區”後，台灣執政黨和在野黨表示強烈立場。不過，出於業務和乘客安全等因素考量，台灣和日本的一些航空公司，似乎將會按照中國當局指示行事。《全球防衛》雜誌採訪主任施孝瑋先生在接受美國之音採訪時指出，中國大陸政府曾經將台灣海峽劃為其內海，但是隨即受到美國和澳大利亞的抗議，因此片面的改變並不一定能夠得到國際社會的接受。^{【註26】}

其二、軍事專家、亞太防務雜誌總編鄭繼文認為，中國大陸劃定防空識別區的目的應該不是針對台灣，而是與日本的東海之爭。他：“我想在臺海部份應該是按照現狀來作處理。比較有爭議的是他和日本和南韓的防空識別區要怎麼區分。尤其是日本，在東海更敏感，因為牽涉到東海油氣田和東海主權的問題。這個東西如果提出來的話，可能會增加他們解決東海問題的複雜度。東

註25 <美防長：中方設東海防空識別區會影響區域穩定>，<http://big5.china.com/gate/big5/news.china.com/dydzd/gdxw/11127676/20131124/18170900.html>。2013年11月24日。

註26 <VOA連線：“東海防空識別區”的地區影響>，參見<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/media/video/voa-connect-third-plenary-session-20131126/1798032.html>。檢索日期民103年03月29日。



海問題的解決，可能他認為透過這種宣示會對他自己有很大的加分效果。”

其三、中華戰略學會常務理事、退役中將傅應川^{【註27】}近期在旺報發表文章說，近日大陸“東海防空識別區”劃界問題，在短短時日持續向上延燒。美日除了大動作回擊外，目前已開始聯合韓、澳採行一致對抗行動，展現出美國在亞太地緣戰略上的實力。中共基於防空識別區本質、美在先建立、與合於既有國際法規範而予拒絕。問題癥結在識別區上的認知落差。隨著武器性能的進步，戰略環境的演變，已產生實質改變。前者，因雷達涵蓋擴大，遠攻精準武器性能提高，既使擴大到識別區外，仍不免有被空中攻擊之威脅。識別區的劃界，已不符防空作戰的實際需要；而後者，美日藉其強大軍力，長期主導西太平洋的軍事及戰略形勢，久而久之將作戰協調劃分，擴大到地緣戰略的權力上。

此外，以個人曾在AOC/ACC擔任空軍作戰指管之經驗，認為（一）『防空識別區的設立基本上都是為了避免敵方發動空中突襲，所以如果航線沒有威脅性，基本上問題都不大。』；（二）中共目前全力發展經濟，並不希望在台灣問題上引發事端，因此，未來兩岸應該會維持海峽中線的默契；（三）過去經驗日本對週邊鄰國接近其防空識別區其實非常不友善，中共這次針對性（日本）十分明顯。民航局長沈啟曾表示，我民航機曾經在台北飛航情報區和日本防空識別區的重疊空域遭日本軍機攔截，如今中共劃設「東海防空識別區」，是否又會讓民航機遭攔截的情況更為複雜？值得謹慎及因應；（四）所謂的防空識別區其實是以美國為首的國家自行劃定的，俄羅斯和中國大陸向來不予承認，如今北京要劃定自己的防空識別區，不一定能獲得美、日等國的肯定。如果堅持而行，未來美日要如何回應，需要觀察。

伍、對我國家安全及亞太局勢之衝擊

一、對我國--

（一）就短期言：過去一年來，中共軍機雖刻意避免進入臺北防空識別區製造兩岸關係緊張，然而重劃東海防空識別區，對我國國家安全仍造成短期與長期性的雙重影響。就短期而言，釣魚台與東海情勢的緊張，將考驗我國與日本、中共及美國的互動關係。三方極有可能施壓我國表態，使我國陷入戰略決策難局。同時中共將釣魚台劃入其防空識別區，等於是直接否定我國對釣魚台的主權聲索，將造成重大挑戰。^{【註28】}

註27 傅應川浙江象山人，退役陸軍中將，陸軍官校33期生。曾任排長、連長、營長、師炮兵指揮官、參謀長等部隊職，及三軍大學教席、國防部史政編譯局局長。目前從事軍事評論、軍史及戰略研究工作。

註28 <中共擴大東海防空識別區的影響>，《青年日報》，參見<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=w2u5S9CJ>



(二)就長期而言：中共突破「第一島鏈」的作為，絕不可能僅止於爭取釣魚台主權或擴大防空識別區而已。為剪斷美國的「第一島鏈」圍堵線，臺灣仍是其長期目標。因此，今日可以擴大防空識別區至釣魚台，明日即可能擴大到整個臺灣與巴士海峽海域，屆時就會直接危害到我國家安全與生存命脈。事實上，中共此舉應可視為突破「第一島鏈」的步驟之一，目的在於測試美國與日本的底線。^{【註29】}這點由過去一年來，共軍軍機日益迫近釣魚台空域，軍艦與海監船等在釣島海域附近頻繁活動，即可獲得證明。中共此項作為將對亞太局勢造成衝擊，對我國家安全亦產生極大的影響。

二、對亞太地區--

美國副總統拜登在北京會見了在華的美國商界主管。期間再次就中國設立東海防空識別區後，亞太地區形勢以及美中關係現狀發表講話指出：中國最近突然宣佈設立新的防空識別區，顯然引發地區很大的憂慮。^{【註30】}

日本政府將釣魚台列嶼「國有化」的舉動，引起我國及大陸強烈抗議；近年來，美國逐步將軍力部署重點移向亞太地區，已使美、「中」出現戰略競逐升溫趨勢；東海及南海地區主權爭議，更對美、「中」戰略形勢產生直接或間接影響。是以，美國民主及共和兩黨總統候選人均一致認為，亞太地區是全球經濟發展的重心，美國必須把軍事、經濟戰略重點移向亞太地區，而且要針對最大的競爭對手中共做好準備。^{【註31】}

中共不畏數次全球金融風暴與經濟危機的衝擊，共軍現代化作為亦不斷加速。其在崛起的過程中，欲確保其海空通道、維護能源命脈、擴大西太平洋勢力範圍，必須打破美國在第一島鏈所建立的防線；第一個必須突破的關節要害就是釣魚台海域與琉球及臺灣之間的孔道。

美國與日本若無法有效遏制中共所設置的防空識別區，未來不僅將使美國偵察與電偵機更難掌握共軍海、空軍動態，更重要的是將更難防範中共戰略潛艦部隊滲透西太平洋。如此一來，必然動搖美國在西太平洋的兵力部署與戰略利益。在此種情況下，日本國家安全將受到更嚴重的威脅，因為其能源運輸與海空商務，幾乎都必須通過這塊區域。

ZGAXB%2fzPg%2fq7ahBURwZ%2fxCkoH%2bRnvuMETFyWKPv7zA4heUwQTIsvOUSWE0nj%2bYGakQMFgEZsvBJQRXHxPzBzJKkRayEOchobmQw%3d。2013年11月29日。

註29 同上註。

註30 <拜登：中國設立東海防識區引發地區憂慮>，《美國之音》，參見<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/biden-china-air-zone/1804076.html>。

註31 <社論：「東海和平倡議」理性解決爭端 維護區域穩定>，《青年日報》，2012年9月19日。版二



為確保國家安全與戰略利益，日本與美國必然得採取更強勢的作為，迫使中共當局在東海防空識別區的議題上讓步，或至少不再採取更具侵略性的作為。則對東海與亞太地區之衝擊不可謂不大。

陸、結語

對我國而言，「東海和平倡議」可說是維繫我國在釣魚臺議題上具有發言權的重要主張，而現階段情勢的發展，也凸顯我國主張之重要性。然而，隨著周邊國家內部情勢及需求的變化，政府應有下一步的思考與作為，以具體落實相關主張。

由中共當局在東海防空識別區上的舉措，顯示其未來仍將追求逐步擴大在西太平洋地區的勢力範圍。我國除重申馬總統所提出的「東海和平倡議」之外，更重要的仍在於強化反制中共侵害我主權的「硬實力」。目前兩岸關係雖然和緩，但如同東海情勢一般，可能說變就變。

沒有強大的海、空實力與陸上自衛戰力，不僅會使我國在面對列強爭雄東海時，陷於被動因應的窘境，更嚴重的是，未來若中共採取進一步措施，將臺灣劃入其防空識別區範圍，恐怕亦難以抗衡，因此國人絕不可沉醉於兩岸和平的現狀，輕言減少國防支出，否則未來面對中共武力挑釁時，將難以確保我國家基本生存權利。

尤其甚者，西太平洋地緣戰略架構可能的變動，台灣守著現存的戰略定位，不足以維護台灣的安全，亦不符全般的戰略利益。因此兩岸所謂的政治議題，應從無法立即解決的兩岸主權、治權等爭議問題中跳脫出來，在「九二共識」基礎上，直接追求兩岸在地緣戰略上的共同利益。以擴大政治議題的範疇，從務虛邁向務實；從理論的探討轉為政策的規畫落實。

作者簡介

空軍備役上校 陳偉寬

學歷：空官校56期，空參院76年班，戰爭學院77年班，炸射師資班第二期畢業。

經歷：大隊長、指管長、空軍作戰中心主任、準則處處長、國防大學戰院主任教官。

現職：中華戰略學會國防專案執行秘書兼研究員。

博士 于茂宗

學歷：中國文化大學中山與中國大陸研究所法學博士；東吳大學政治研究所比較政治組法學碩士；現職：景文、健行、醒吾科技大學兼任助理教授；財團法人國家政策研究基金會國家安全組特約研究員。