

面對中共未來對「南海防空識別區」的構想與規劃之研析

副教授 王瑋琦

提 要

如何預判中共未來設置南海防空識別區的構想與規劃，並做好安全反制措施，將是我國不容忽視的安全挑戰。¹不過，由於預測在政治領域的難度相當高，²因此作者假設基於「前事之鑒、後事之師」之理，主張北京未來所設置的南海防空識別區，不僅在作法上與東海不同，而且將以東海防空識別區設置以來的經驗，作為未來南海防空識別區政策的重要參考依據。

關鍵字：區域、南海、軍事、防空識別區

前 言

中國大陸於2013年11月23日正式公布東海防空識別區的劃設與相關實施規定，要求各國飛行器在進入其所劃定的識別區之前，必須先行報備並提供飛行資料。³由於北京所劃設的東海防空識別區涵蓋範圍與我國、日

本及南韓均有重疊，因此引發前述國家的不滿。美國也認定大陸防空識別區的劃設，破壞了區域現狀，⁴不僅強烈譴責，也派遣軍機帶頭進入北京所劃設的防空識別區，日本、南韓也隨之跟進。⁵東海的情勢在中日釣魚台主權爭端情勢升高之際，中共頒布東海防空識別區更投下不確定的變數。⁶美國國務卿凱

1 吳東野，「兩岸協作台灣成為和平潤滑劑」，旺報，2013年12月9日版15。

2 Nate Silver, *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail — but Some Don't* (New York, NY : Penguin Press HC, 2012).

3 「中華人民共和國東海防空識別區航空器識別規則公告」，新華網，2013年11月23日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_125750439.htm

4 陳承專譯，「拜登訪華凸顯美國重返亞洲力不從心」，中國新聞評論，2013年12月6日，網址：<http://hk.cmtt.com/doc/1029/0/7/3/102907331.html?coluid=93&kindid=10090&docid=102907331&mdate=1206100715>

5 Jane Perlez and Martin Fackler, "China Patrols Air Zone Over Disputed Islands," *New York Times*, November 28, 2013, website: <http://www.nytimes.com/2013/11/29/world/asia/japan-south-korea-fly-military-planes-in-zone-set-by-china.html?ref=world>

6 黃菁菁，「『危及民航機』美日同聲批中」，中國時報，2013年12月4日版3。

瑞(John Kerry)於2013年12月17日抵菲律賓馬尼拉訪問時強調，無論東海還是南海，中國大陸都不應設防空識別區。⁷

事實上，關注大陸東海防空識別區的國家，並非僅限於東北亞地區與美國，東南亞也同樣保持高度警覺；因為北京在公布東海防空識別區的同時，也向國際宣布將來有可能在黃海與南海設置識別區。⁸我國位處東北亞與東南亞交界，與大陸隔台灣海峽相望，是東亞地區陸、海權折衝點，戰略地位之重要不言而喻。中共設置東海防空識別區，儘管對我國國家安全與主權維護仍然形成衝擊，⁹但由於過去釣魚台行政管轄權掌握在日方，因此實質影響不大。不過，在南海主權方面，我國不僅在1947年進行過主權宣示活動，宣稱十一段斷續線內為中華民國傳統海域，至今也擁有該地區最大且唯一擁有淡水的太平島。一旦大陸決定設置南海防空識別區，將嚴重衝擊我國國家安全、主權與海、空運等航行安全。¹⁰因此之故，陸委會曾與中國大陸展開溝通，如果大陸未來在南海也劃防空識別區，對兩岸關係發展將有影響。¹¹

如何預判中共未來設置南海防空識別區的構想與規劃，並做好安全反制措施，將是

我國不容忽視的安全挑戰。¹²不過，由於預測在政治領域的難度相當高，¹³因此作者假設基於「前事之鑒、後事之師」之理，主張北京未來所設置的南海防空識別區，不僅在作法上與東海不同，而且將以東海防空識別區設置以來的經驗，作為未來南海防空識別區政策的重要參考依據。

中共在東海防空識別區的構想

大陸自2013年11月下旬設置東海防空識別區之後，至今約半年的期間，除大陸學者專家之外，北京官方未再提到在南海設置防空識別區的議題。這顯示中共設置識別區並非整體規劃，同時是否設置南海甚至黃海防空識別區，則有待北京對東海防空識別區政策效應進行完整評估後，方有可能進行後續政策的推動。由此可知，要預估中共設置南海防空識別區的可能構想與規劃，就必須先回頭探討大陸設置東海防空識別區的動機與後續發展所得的經驗教訓。

歸納而言，中國大陸設置東海防空識別區，乃基於下列構想：

一、被動反制日本威脅

大陸設置東海防空識別區的主要動機，

7 黃淑嫻，「美噙不該劃空界 陸嘲請你歇歇」，旺報，2013年12月19日，版2。

8 吳東野，「兩岸協作 台灣成為和平潤滑劑」，旺報，2013年12月9日版15。

9 「中央日報：東海防空識別區影響重大」，中國新聞評論，2013年11月25日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/5/2/102885283.html?coluid=5&kindid=22&docid=102885283&mdate=1125114714>

10 張凱勝，「南海若劃界 台難置身事外」，旺報，2013年12月5日，版8。

11 呂昭隆，「我向陸表達勿增南海防識區」，中國時報，2013年12月5日，版2。

12 吳東野，「兩岸協作 台灣成為和平潤滑劑」，旺報，2013年12月9日版15。

13 Nate Silver, *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail — but Some Don't* (New York, NY: Penguin Press HC, 2012).

根據北京官方的說法，是因為1969年以後日本不斷單方面擴大其防空識別區，一次是1972年5月，第二次是在2010年，都將其向西向中國方向擴張，¹⁴與大陸福建省的最近距離只有130公里。¹⁵再加上東京威脅要將進入釣魚台周邊海域的大陸無人機予以擊落。¹⁶外交部發言人洪磊2013年12月2日表示：「日方早在上世紀60年代末劃設防空識別區，非法將中國釣魚島劃入其中，中方對此一貫堅決反對。」¹⁷¹⁸因此，為了反制東京擴大防空識別區對大陸主權伸張與擴大自身空軍空權運用能量，因此設置東海防空識別區以為對抗。¹⁹從過去一年多來大陸所採取的策略，可以觀察到其對日採取針鋒相對式的「戰略相持」作為。²⁰大陸外交學院國際關係研究所教授周

永生也指出，大陸之所以設立防空識別區，確實也是形勢所迫。²¹可見，大陸現在把被日本壓過來的防空識別區往外推，就是一種反擊與擴張勢力版圖的動作。²²

二、消除中國威脅疑慮

日本不僅單方面擴張其防空識別區的範圍，同時也經常性地公布中共軍機「入侵」其防空識別區的頻率與次數，因而在國際形象上，助長區域各國對「中國威脅」的疑慮。²³為了消除日本此一不利大陸國家形象的作法，建構北京「和平發展」良善形象，²⁴因此中共也以其人之道還治其人之身，針對性的設置防空識別區。²⁵同時，設置ADIZ之後大陸外交部與國防部多次強調：「中國人民珍愛和平、珍視主權。中國堅定不移地走和

14 「日本識別區困擾兩岸 台灣不要裝糊塗」，中國新聞評論，2013年12月5日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/4/8/102904880.html?coluid=111&kindid=0&docid=102904880&mdate=1205000737>

15 高雄柏，「防識區：老大哥視力範圍」，中國時報，2013年12月4日，版15。

16 Wendell Minnick, "Fact Sheet: China's Air Defense Zone," DefenseNews, Nov. 24, 2013, website: <http://www.defensenews.com/article/20131124/DEFREG03/311240004/Fact-Sheet-China-s-Air-Defense-Zone>

17 「外交部：我東海防空識別區覆蓋釣魚島理所應當」，中國新聞評論，2013年12月3日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/1/6/102901677.html?coluid=202&kindid=0&docid=102901677&mdate=1203112345>

18 羅印冲，「拜登稱空識引緊張 陸駁日是禍首」，旺報，2013年12月5日，版3。

19 張曉翀，「中國國防部回擊日美對東海防空識別區的指責」，路透社中文網，2013年11月25日，網址：<http://cn.reuters.com/article/CNTopGenNews/idCNCNE9AO03920131125?rpc=222>

20 羅印冲，「強硬、高調陸邁向海權國家」，旺報，2013年11月29日，版2。

21 馬學玲、陳海峰，「專家：釣魚島防禦標識線基本到位空中執法有據可循」，中國新聞網，2013年11月24日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/24/c_125752457.htm

22 張慧英，「東海之爭才剛要開始」，中國時報，2013年12月3日，版5。

23 「羅援：在美國叫板中歷練中國崛起」，環球時報，2013年11月30日，版6。

24 Harry Kazianis, "A South China Sea ADIZ: China's Next Move: The East China Sea Air Defense Identification Zone is just the beginning," The Diplomat, December 04, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/a-south-china-sea-adiz-chinas-next-move/>

25 高易伸，「張蜀誠：美日可劃識別區 中國當然也可」，中國新聞評論，2013年12月5日，<http://hk.crntt.com/doc/1028/9/3/4/102893424.html?coluid=1&kindid=0&docid=102893424&mdate=1205010443>

平發展道路。」²⁶大陸戰略文化促進會常務副會長兼秘書長羅援強調，防空識別區的劃定是國防透明化、法制化、機制化的具體體現。²⁷裴敏欣(Minxin Pei)就將東海ADIZ可作為大陸和平崛起與否的試金石。²⁸不過，《新華網》一篇評論性文章也指出：「中國走和平發展的道路不會變，但決不會拿國家的主權、安全和發展利益這樣的國家核心利益來做交易。」²⁹

三、提升國家安全空間

現代戰爭由於噴射時代的來臨與飛彈速度與射程的大幅提升，本土空防因此受到嚴重挑戰。在大陸政治、經濟崛起的過程中，如何有效防範敵軍高速、遠程的突襲，成為北京嚴峻的國防安全挑戰。³⁰設置東海防空識別區有助於在不違背國際法的原則下，基於國際慣例擴大空防偵巡範圍，並增加飛彈

預警時間。甚至大陸柴電潛艇在該海域訓練時就不致被美國潛艇、水面艦和飛機跟蹤。³¹大陸官方與專家也認為，防空識別區是沿海國家或地區基於海防空防安全需要而劃設的預警區域。瀕海國家為防範可能面臨的空中威脅，在領空外劃設的空域範圍，用於及時識別、監視、管制和處置進入該空域的航空器，留出預警時間，保衛空防安全。³²誠如北京外交部發言人洪磊2013年12月3日所強調：「在劃設防空識別區問題上，各國沒有統一的標準，總的目的都是為了維護一國的主權和領土領空安全，但是在具體做法上有一些區別。」³³中共國防部新聞發言人楊宇軍也指出，這是「中國有效行使自衛權的必要措施，不針對任何特定國家和目標。」³⁴北京人民大學國際關係學院副院長金燦榮則認為，有了防空識別區，大陸對美國抵近偵查的反

- 26 廖雷、張鵬雄，「日方應該告訴其他國家，它自己有沒有防空識別區」，新華網，2013年11月30日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/30/c_125785532.htm?prolongation=1；「國防部：完全能對東海識別區實施有效監管」，2013年12月4日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/3/5/102903537.html?coluid=151&kindid=0&docid=102903537&mdate=1204092137>
- 27 馬學玲、陳海峰，「專家：中國設東海防空識別區強化釣魚島防禦體系」，中國新聞網，2013年11月24日 http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/24/c_125752433.htm
- 28 “Soft Power and China-Japan Relations,” December 18, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/soft-power-and-china-japan-relations/>
- 29 李宣良、王經國，「新華時評：維護我國領土領空主權和安全的正當之舉」，新華網，2013年11月23日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_125751383.htm
- 30 James R. Holmes, “Who is Air Power's Alfred Thayer Mahan?”, The Diplomat, December 24, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/who-is-air-powers-alfred-thayer-mahan/>
- 31 Jane Perlez, “Chinese Leader's Rise Came With New Attention to Dispute With Japan,” New York Times, December 2, 2013, p.2.
- 32 「專家：劃設防空識別區無需事先取得他國同意」，新京報，2013年11月24日，版8。
- 33 「外交部：已有19國家通報飛行計劃」，文匯報，2013年12月4日，版1。
- 34 李宣良、王經國，「中國宣布劃設東海防空識別區」，新華網2013年11月23日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_125751223.htm

制措施肯定會加強，在這個方向投入更多的偵查和驅逐力量，美國如果經常往這個方向飛，一定會感到壓力。³⁵

四、建構區域強權形象

目前中國大陸躋身全球二大經濟體，³⁶每年支出的軍事費用額度僅次於美國，海、空軍實力位列全球第三，已是毫無疑問的邁向全球性強權的區域大國。軍事研究專家林宗達甚至預測，2017年大陸GDP就超越美國，經濟帶動軍事、軍事帶動經濟，2020年中國達到真正的富國兵強，鄰近國家不得不配合中國政策。³⁷因此有必要讓美日瞭解，擁有強權地位的北京不會再因經濟發展而妥協。³⁸然而，截至目前，已有澳大利亞、緬甸、印度、菲律賓、泰國、越南等20多個國家和地區劃設了防空識別區。³⁹在設置ADIZ之前，東北亞區域的國家除大陸之外，南韓、日本與中華民國均設置防空識別區，並且被視為

維護國家安全的一項基本權力。⁴⁰北京同樣也主張其擁有相同的權力，以作為區域強權的表徵。⁴¹對此，美國海軍作戰學院教授艾立信(Andrew Erickson)指出，許多國際包括日本都已建立了ADIZ，從本質上說大陸宣布建立ADIZ並無問題，如果從不設立才奇怪。⁴²華盛頓卡內基國際和平基金會亞洲項目負責人包道格認為，大陸宣布劃設防空識別區不至於引發直接對抗，但是適時地改變了地理影響的範圍。⁴³

由上述分析內容可知，中共設置東海防空識別區的構想，乃基於不違反國際法原則下，依據國際慣例設置東海防空識別區，以反制日本的威脅、消除國際間對中國威脅的疑慮的同時，能夠擴大國家安全與預警空間並能更有效遂行「反介入」戰略；更有甚者，東海ADIZ的設置在某種程度上可視為北京融入區域共同安全措施，⁴⁴以利建構區域強

35 「外交部警告日本：不要再挑釁中國」，中國新聞評論，2013年12月5日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/6/1/102906178.html?coluid=202&kindid=0&docid=102906178&mdate=1205095630>

36 李沃牆，「圓一場超日趕美的中國夢」，旺報，2013年12月11日，版15。

37 黃文杰，「林宗達：日本不斷擴軍遲早會拖垮經濟」，中國新聞評論，2013年11月30日，網址：http://hk.crntt.com/doc/1028/9/4/4/102894497_3.html?coluid=93&kindid=8110&docid=102894497&mdate=1130001900

38 林克倫，「軍事密集出招北京意在日本」，聯合報，2013年11月27日，版13。

39 「劃設防空識別區是維護國家海空安全重要措施」，中國新聞評論，2013年11月24日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/4/0/102884045.html?coluid=151&kindid=0&docid=102884045&mdate=1124113100>

40 Jane Perlez, Chinese Leader's Rise Came With New Attention to Dispute With Japan, New York Times, December 2, 2013, website: http://www.nytimes.com/2013/12/03/world/asia/chinese-leaders-rise-came-with-new-attention-to-dispute-with-japan.html?pagewanted=2&_r=0&smid=fb-share#h

41 Mira Rapp-Hooper, "East China Sea ADIZ: A Turning Point in US-China Relations?" December 20, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/east-china-sea-adiz-a-turning-point-in-us-china-relations/>

42 黃晉一，「透視日防空識別圈：中俄從未承認與鄰國摩擦不少」，解放軍報，2013年11月8日，版6。

43 「中國用圍棋戰略削弱美在亞太影響力」，中國新聞評論，2013年12月11日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/1/7/2/102917209.html?coluid=7&kindid=0&docid=102917209&mdate=1211101602>

權的形象。

中共東海防空識別區的教訓

自公布東海防空識別區以來，大陸在戰略利益上可謂有得有失。本著「摸著石頭過河」的態度，東海ADIZ的經驗與教訓，將成為未來北京設置南海防空識別區的借鑑。

在東海防空識別區的戰略利得方面，北京獲得以下因東海防空識別區而來的利益：

一、達到反制日本的效果

面對前述日本單方面擴張其防空識別區的作法，大陸設置東海防空識別區已成為有效的反制措施。此外，面對東京方面的抗議與要求撤銷，北京也算一算日方劃定後至今的時間，表示44年以後再說。⁴⁵儘管如此作法升高原本就緊繃的東海主權爭端局勢，但中共顯然在國力上升到足以與日本進行「戰略相持」的地步，因此此一針鋒相對態勢，對北京有利。俄羅斯戰略和技術分析中心專家瓦西里·卡申認為，日本政府早晚會對這種持續不斷的神經戰感到疲憊，而最終承認圍繞島嶼存在領土爭端的事實，從而向中國建議採取降低緊張度的措施。⁴⁶

二、打擊日本國家形象

大陸在設置東海防空識別區之後，多次公布日本軍機「入侵」其警戒範圍的例證與數據，這有助於北京在國際上對日方公布中共軍機的作法進行反制，並可打擊東京的國際形象。同時，北京也譴責日方才是挑釁者。⁴⁷大陸外交部發言人洪磊在2013年12月9日就日本駐華使館公使稱「中國已是「軍事主義國家」反駁說：「日方有關人員混淆是非、藉機攻擊中國是極其錯誤和荒謬的，中方對此表示強烈不滿。我們敦促日本虛心對待亞洲鄰國和國際社會的關切和呼聲。」⁴⁸特別是，我國民航局局長也坦承，日方軍機曾多次騷擾我國民行機的飛行，嚴重影響飛行安全，更證明日本一方面譴責大陸破壞區域和平穩定，另一方面卻又妨害國際民航安全的偽善作風。

三、增強安全預警時間

根據北京的評估，設置東海防空識別區之後，不僅有助於在國際上增強對釣魚台的主權合法地位，⁴⁹並已大幅提升國家空防預警時間；特別是區域各國飛行器，截至2013年12月3日，共有19個國家和3個地區的55家航空公司向中方通報了飛行計劃。⁵⁰其中，包括我國、美國、⁵¹與南韓均同意事先通報，日本

44 趙春山，「因應美日 中共東海先制」，聯合報，2013年12月25日，版16。

45 「撤識別區？中：44年後再考慮」，世界日報，2013年11月29日，版4。

46 「俄專家預測中國將贏得中日圍繞島嶼神經戰」，人民日報，2013年12月3日，版8。

47 「外交部駁日要求中國撤銷防識區：無權說三道四」，中國新聞評論，2013年12月6日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/9/8/102909894.html?coluid=202&kindid=0&docid=102909894&mdate=1206183324>

48 「中方回應軍國主義：顛倒黑白」，中國新聞評論，2013年12月10日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/1/4/3/102914395.html?coluid=202&kindid=0&docid=102914395&mdate=1210093049>

49 趙春山，「因應美日 中共東海先制」，聯合報，2013年12月25日，版16。

50 「外交部：已有19國家通報飛行計劃」，文匯報，2013年12月4日，版1。

儘管官方仍然堅持不通報，但其部分民航業者則透過第三地進行通報作業，⁵²避免可能的誤判或危及安全的情事發生。

為了確保空中安全，大陸空軍在11月23日即出動兩架大型偵察機執行空中巡邏任務，同時出動了預警機和多型戰鬥機，實施支援掩護和指揮保障。⁵³對於美軍兩架B-52轟炸機在並未向中國通報情況下飛越釣魚島海域，中共軍機也對美軍機進行了全程監視和識別。⁵⁴2013年12月26日的國防部例行記者會上，新聞發言人耿雁生表示，中共軍隊已出動偵察機、預警機和戰鬥機51批87架次，對東海防空識別區實施了有效監管。⁵⁵

在飛彈防禦方面，原本「勢險節短」的窘境已取得相當程度的改善。因為現代空中打擊主要以遠端空對地飛彈實施防區外打擊為主，如果大陸僅以傳統模式在領空邊緣進行飛彈攔截，將防不勝防。東海防空識別區使大陸對抗亞音速巡弋飛彈來襲的預警時間提高了2~40倍。而超音速巡弋飛彈來襲的預警時間也能提高3~40倍。⁵⁶

四、確立區域強權地位

2013年8月，中共總書記習近平拍板決定宣布劃設東海防空識別區，其意圖在將「資源之爭演變為戰略之爭」。⁵⁷可見，中共單方面設置東海防空識別區，在本質上打破原先只有美國盟邦設置的潛規則，儘管此舉引發爭議與不滿，但也同時讓國際與區域各國正視大陸國力崛起之後所需要的勢力空間。此一情事發展，有助於未來區域安全事務必須與大陸協商與共同建構的強權地位。

另一方面，大陸也因東海識別區的設置，因而在戰略利益上受到下列嚴重挑戰與損傷：

一、增強中國威脅疑慮

儘管中共設置東海防空識別區，達到宣傳日本威脅的效果，但卻無助於消除區域各國對「中國威脅」的疑慮，甚至反而增加與大陸存在領土主權紛爭國家的焦慮。馬英九總統批評畫設防空識別區作為對兩岸關係沒有幫助。⁵⁸台灣駐紐約台北經濟文化辦事處新聞組組長余國盛2013年12月4日投書《華爾街日報》指出，大陸單方面劃設防空識別區的舉動，進一步威脅已經相當緊張的東海和平

51 Jen Psaki, "China's Declared ADIZ - Guidance for U.S. Air Carriers," Department of State, November 29, 2013, website: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/11/218139.htm>

52 李承宇，「不只華航、長榮 國泰也遇過」，聯合報，2013年12月3日，版2。

53 盧素梅，「陸備戰釣島擦槍走火機率增」，旺報2013年11月26日

54 李傑，「中美日博弈東海防空識別區」，旺報2013年12月3日，版15。

55 「國防部：一個月內有近800架軍機進我防識區」，中國新聞網，2013年12月27日，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-12/27/c_125921405.htm

56 張國威，「陸若無東海空識區難防美軍飛彈」，旺報，2014年4月15日，版11。

57 林庭瑤，「中共劃設東海防空識別區 習近平拍板」，聯合報，2013年12月1日，版12。

58 李光儀，「馬接見AIT主席：共軍未飛進我識別區」，聯合晚報，2013年12月11日，版2。

局勢。⁵⁹台灣學者對此也有討論與批評。⁶⁰除我國、美國、日本與南韓分表抗議，並斥為挑釁之外，華府甚至指陳大陸對南海主權的九條斷續線，不符國際海洋法規範。⁶¹其他南海主權紛爭國如越南、菲律賓等雖未表態譴責，但難掩對大陸可能進一步在南海設置防空識別區的憂心忡忡。泰國《世界日報》社論指出，大陸政府出人意料的宣布，或許時機倉促，過程粗糙，以致宣布以來國際輿論負面反應居多，可能讓中國得不償失。⁶²在這方面，連《環球時報》不得不承認：「我們對美方輿論戰、心理戰的反應不熟練，表態比輿論期待慢一拍，看不出有預案。從美方公布消息到我方作出回應，大約過去10個小時。按說這個速度挺快了，但在互聯網時代，這段時間足以出現對我防空識別區形象不利、甚至有損我軍整體形象的海量資訊。」⁶³

由於南海區域各國對「中國威脅」疑慮

加深，因此積極提升軍備現代化程度，強化海空作戰實力，⁶⁴同時也構築軍事建設以為因應。例如，馬來西亞在曾母暗沙就建立新的海軍機地。⁶⁵顯示出，大陸不僅未能藉著東海防空識別區的設置消除中國威脅論，反而適得其反。

二、促成區域之間聯盟

就現實主義觀點而言，一旦國家安全遭受威脅，除增強自身防衛能量之外，相對弱勢的國家也會積極與其他國家結盟以為對抗。大陸設置東海防空識別區的同時，宣稱未來亦將在南海與黃海地區設置ADIZ，儘管有助於擴張其國防預警範圍，但卻反過來也促使受到影響的國家之間進行合作。例如，日本為更有效反制北京的東海防空識別區，除了現有與美國之間有涵蓋釣魚台海域的安保同盟關係外，⁶⁶與澳洲則有2+2會談防衛協調機制，與此同時，東京正積極拉攏菲律賓、越南以及印度等與大陸存有主權爭端的

59 「台駐美人員投書美媒 指大陸加劇東海緊張」，中國新聞評論網，2013年12月4日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/5/9/102905919.html?coluid=46&kindid=0&docid=102905919&mdate=1204225402>

60 林庭瑤，「兩岸學者將談南海識別區」，聯合報，2013年12月31日，版7。

61 Zachary Keck, "US Challenges China's Nine-Dash Line Claim", The Diplomat, Feb., 12, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/02/us-challenges-chinas-nine-dash-line-claim/>

62 「北京慎防重蹈赫魯雪夫覆轍無功收場」，世界日報，2013年12月2日，版2。

63 胡勇，「東海劃界只是紙老虎？」，旺報，2013年12月1日，版12。

64 「越南空軍最精銳部隊 專盯南海」，中國評論新聞網，2014年2月21日，網址：http://hk.crntt.com/doc/7_0_103035038_2_0221155805.html

65 「馬來西亞在曾母暗沙附近建新海軍基地」，新華網，2014年2月19日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2014-02/19/c_126155715.htm

66 Zachary Keck, "The Senkaku Islands as Cold War Berlin," The Diplomat, December 17, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/the-senkaku-islands-as-cold-war-berlin/>

東協與南亞國家，⁶⁷也試圖將俄羅斯拉入共同對抗中國大陸的陣營當中。⁶⁸特別是與菲律賓展開戰略合作，並且有意提供貸款與軍事裝備給馬尼拉。⁶⁹換句話說，北京設置東海防空識別區，反而促發東北亞及東南亞國家之間的戰略合作，因而不利於北京對主權紛爭採取雙邊性各個擊破的策略。

三、有利美國圍堵策略

儘管美國上至總統、副總統、國務卿、國防部部長，下至負責軍事、外交與經濟安全的官員始終宣稱，美國的「再平衡」戰略並非為了圍堵中國大陸。但從2014年4月美國總統歐巴馬的環繞中國大陸周邊的亞洲訪問之行，別說是北京，就連其他國家都認為其目的就是在圍堵大陸。事實上，美國在後冷戰時期的戰略目標，就在於防止任何潛在挑戰性國家的出現，因此除因九一一事件而改採全球反恐戰略，因此讓大陸得以喘息並藉機發展之外，一旦當美軍逐步從中東撤軍，大陸將再度成為美國首要防範的對象。雖然對於美國的再平衡政策，區域各國基於自身

國家安全與利益而反應不一。但大陸由於國力增強而開始對主權爭端採取強硬姿態，以及設置東海防空識別區之後，甚有可能擴大至南海空域，則有利於華府整合過去在東北亞的盟邦，壓制日本、南韓之間的主權與歷史糾葛，並重新駐軍於菲律賓甚至越南的金蘭灣，因此反而有利於美國的再平衡戰略。

四、傷害兩岸和緩關係

大陸在設置東海防空識別區時，為表達對台灣的政治與軍事善意，刻意將澎佳嶼空域予以排除，宣布東海ADIZ至今也不曾闖入與臺灣ADIZ重疊地區。⁷⁰北京社科院台研所研究員王建民認為，大陸在設立東海防空識別區的問題上，已經充分考慮到兩岸關係，沒有把我國實際控制的澎佳嶼劃入識別區，只是將釣魚島等區域劃入。⁷¹此外，大陸11月23日上午公告劃設東海防空識別區之前，馬英九總統當天也透過「管道」獲得預警。⁷²不過，台灣方面仍然表達對大陸單方面設置東海ADIZ的不滿：我國防部長嚴明就表示，陸方事前並未跟台方諮商，「不是很恰當」；⁷³

67 Carl Thayer, "Japan and the United States Renew Commitments to Maritime Security", The Diplomat, December 28, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/japan-and-the-united-states-renew-commitments-to-maritime-security/>

68 Kyle Mizokami, "Inside Japan's New Defense Plan", USNI, December 20, 2013, website: <http://news.usni.org/2013/12/20/inside-japans-new-defense-plan>

69 Ankit Panda, "Japanese and ASEAN officials met to discuss potential Japanese defense exports", The Diplomat, Feb., 19, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/02/japan-asean-discuss-defense-exports-disaster-relief-cooperation/>

70 程嘉文，「陸機頻頻出動 未闖我空域」，聯合報，2013年11月25日，版3。

71 王建民，「兩岸善意合作 維護民族利益」，旺報，2013年12月10日，版11。

72 但總統府不願透露是何管道。張佑生，「韓、日戰機『越線』北京按兵不動」，聯合報，2013年11月29日，版2。

73 陳筑君，「嚴明：陸畫東海防空識別區未諮商我方不恰當」，旺報，2013年12月2日，版2。

此外，儘管民航局要求各航空公司在飛越或進入北京所設置的ADIZ空域時，必須事前報備並提出飛行計畫，但空軍在此區域演習則不在此限。由此觀之，東海防空識別區不僅不利於兩岸政治關係，甚至不排除雙方軍機在重疊空域中發生軍事衝突的風險。

更有甚者，大陸一旦設置南海防空識別區，其所認定的九條斷續線與我國所宣稱的南海主權全部重疊，並涵蓋我國所擁有南海海域中唯一擁有淡水的最大島嶼。這將更加傷害兩岸之間的關係與加大雙方摩擦的風險。

中共未來對南海防空識別區的構想

淡江大學國際事務與戰略研究所所長翁明賢認為，中方維護第一島鏈的戰略思考，是從東海到南海，現在在東海引起議題，未來可能也在南海比照這樣處理，因此中方會在此時片面宣布「東海防空識別區」，這是戰略考量的一個試金石。⁷⁴前述有關大陸設置

東海防空識別區的構想與經驗，毋庸置疑地直接影響到北京將此一作法延伸至南海地區的策略，作者將依照戰略三要素：力、空、時進行分析。

一、設置時機構想

美軍第七艦隊情報處副處長法內爾 (James Fanell) 表示大陸「最晚將在2015年底畫設南海防空識別區」，隨後美國國防部立即對此予以反駁。⁷⁵對於北京設置ADIZ的時機，其實可以拿東海ADIZ為參考。大陸之所以設置東海防空識別區，主要目的在於反制日本擴大ADIZ之後所形成的威脅。在南海方面的糾紛大多位於海洋而非空中；⁷⁶最近的事例包括大陸驅趕前往仁愛礁補給的菲律賓船隻、⁷⁷菲律賓在半月礁附近海域逮捕大陸漁民，⁷⁸以及大陸船隻以水砲攻擊越南船隻等。⁷⁹在空防威脅上越南與菲律賓的空軍，對北京而言並不構成威脅，因此至今大陸沒有設置南海防空識別區的急迫性。薛理泰、朱惠忠也認為，目前大陸應以維持現狀為上策，暫不宜輕率宣布南海防空識別區。⁸⁰

74 黃筱筠，「翁明賢：中方護第一島鏈 美日連手對付北京」，中國新聞評論，2013年11月29日，網址：http://hk.crntt.com/doc/1028/9/3/1/102893121_2.html?coluid=93&kindid=4030&docid=102893121&mdate=1129005155

75 朱建陵，「中國畫南海防識區符合長期利益」，中國時報，2014年2月24日，版12。

76 Scott Bentley, "Vietnam and China: A Dangerous Incident", The Diplomat, Feb, 14, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/02/vietnam-and-china-a-dangerous-incident/>

77 Carl Thayer, "Tensions Set To Rise In The South China Sea", The Diplomat, Feb. 19, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/02/tensions-set-to-rise-in-the-south-china-sea/>

78 「外交部：武力侵占別國領土的 都絕不是中國」，中國評論新聞網，2014年5月8日，網址：http://hk.crntt.com/doc/1031/7/3/6/103173679_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=103173679&mdate=0507223632

79 Zachary Keck, "Vietnam Releases Video of China Ramming Ships", The Diplomat, May 8, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/05/vietnam-releases-video-of-china-ramming-ships/>

不過，美菲2014年4月28日正式簽署為期10年、允許美方官兵輪駐菲國且得以共用菲國軍事基地的《加強防衛合作協定》之後，⁸¹美國軍機若合法駐防於南海主權爭端附近地區，大陸在該地區的安全就必須重新評估。中共國防部發言人楊宇軍便指出，「中國作為一個主權國家，有權畫設防空識別區，但到底畫不畫設防空識別區，取決於空中安全面臨的威脅程度，要綜合各方面因素加以考慮。」⁸²

為了有效伸張南海主權、增大在南海方向的預警空間，並且避免中、美軍機在該海域上空因誤判或其他因素發生擦槍走火，且得以擴大「反介入」戰略能量。大陸將會在美軍軍機進駐菲律賓或是越南金蘭灣因而危害原有的軍事平衡之際，宣布設置南海防空識別區。再者，隨著美國國力衰退，一旦美軍從第一島鏈逐漸退到第二島鏈，⁸³大陸有可能會對南海設置ADIZ。

另一方面，美國與我國的態度也會影響大陸南海防空識別區的設置時機。儘管在可見的未來中可能性很小，但如果華府對中共的作法能諒解、不反對，甚或同意，北京設置南海ADIZ的可能性就會大增。此外，一旦

兩岸未來在南海方面建立起軍事互信機制，並簽署該海域軍事行動準則之後，北京也有可能發布南海防空識別區。

二、設置空間構想

國力逐漸達到與美國進行「戰略相持」的中國大陸，將會依照國際法、國際慣例與國內法的規定，去設定南海防空識別區的涵蓋範圍。另方面，依據1992年所頒布的《中華人民共和國領海與毗連區法》規定，中國大陸享有南海海域九條斷續線以內的歷史傳統主權。因此，此一法律所規定的主權範圍，將會是北京南海防空識別區的偵巡空域。

根據西方專家學者的見解，北京設置防空識別區也有助於其遂行軍事「反介入」戰略的能量。美國戰略與國際問題研究中心負責亞洲和日本項目的高級副總裁邁克爾·格林指出，中國大陸的防空識別區可能是其更龐大的反介入／區域拒止戰略的一部分，該戰略旨在迫使美軍在距中國海岸線更遠的地方活動。因此，這應被視為中國確立更強拒止能力以及在海洋第一島鏈最終優勢地位的努力的一部分。⁸⁴

不過，如前所述，大陸在南海地區的主

80 薛理泰、朱惠忠，「北京不宜劃設南中國海防空識別區」，中國評論新聞網，2014年2月17日，網址：http://hk.crntt.com/doc/1030/2/6/3/103026316_3.html?coluid=59&kindid=0&docid=103026316&mdate=0217093400

81 連雋偉、簡恒宇，「牽制中國 美揚言航母過台海」，中國時報，2014年4月29日，版13。

82 汪莉絹，「陸撤南海識別區 稱日炒作」，聯合報，2014年2月28日，版13。

83 「郭正亮：中美日博弈下的台灣策略」，中國新聞評論，2013年12月2日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/9/9/4/102899461.html?coluid=7&kindid=0&docid=102899461&mdate=1202152158>

84 「美媒：中國防空識別區是反美國介入戰略一環」，中國新聞評論，2013年12月3日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/1/4/102901410.html?coluid=148&kindid=7550&docid=102901410&mdate=1203104423>

權範圍認定，與我國存在高度重疊。因此，如何在不危及兩岸關係與軍事互信的情況下，進行責任區劃分、律定臺灣軍機前往太平島的空中走廊，或是宣布兩岸共享(甚至共管)南海防空識別區，將會是北京未來必須處理的國際與兩岸矛盾的困局。

三、設置力量構想

在美國主導的亞太體系下，如何建立「新型大國關係」、與「新型中美兩軍關係」，同樣影響北京在南海防空識別區的政策。如果中美雙方達成在東亞勢力範圍的劃分，北京將可運用不對稱的軍力優勢，作為南海防空識別區的信度與效度基礎。在美軍尚未改變「再平衡」戰略的現狀下，中共除增強「反介入」作戰能力外，也將置重點於分化不利於大陸的戰略結盟與合作關係。對此，Zachary Keck認為，大陸若要反制日本再軍事化，就應該贊成亞太地區的「類北約」集體安全防衛組織。⁸⁵問題是南海周邊有爭議的國家，也正在積極整軍經武當中，此情況也不利於北京在該地區的主權伸張。

在作戰能力方面，除了積極建造新一代的戰機與戰艦之外，北京勢必更強化南海方面的飛彈部署，藉以威懾自第二次世界大戰以來從未與擁核國家交戰的美軍，以及同意讓美軍駐軍的國家，以利中國大陸建構多層次、大縱深的安全預警範圍，中立化因

美軍、日本干涉所可能導致的危害。可以預見，在主權紛爭持續升溫的情況下，中共將會相應增加在南海地區的跨軍種、多兵種聯合的軍事演習，整合上至太空下至水下，並涵蓋網路與電磁作戰的作戰能量，以確保國家安全不受美國圍堵政策的影響。

中共未來對南海防空識別區的規劃

基於前述有關中共未來對南海防空識別區在時機、空間與力量等範疇的構想，可以進一步推測北京在此區域ADIZ政策的下列規劃：

一、積極建構中美新型大國關係

2013年12月6日，美國國務院副發言人哈夫(Marie Harf)指出，全球每個國家都有權利劃設防空識別區，很多國家都劃設了，美國也有；但是中方在全世界最敏感的區域片面行事，「在原本就緊張的區域加劇了緊張，實屬不智」，何況劃設的範圍內「有外國行使行政權的領域」。⁸⁶不過，美國前副國務卿史坦柏格同一天則強調，美方理解中國劃設東海防識區，有其正當性，這也是管理危機方式。但中方應合理說明其意圖，讓美中更具互信。⁸⁷美國至今仍為亞太地區安全的主導霸權，並且一再表態維持區域穩定局勢的承諾與決心；⁸⁸美國海軍作戰部長甚至表明，一

85 Zachary Keck, "Should China Welcome an Asian NATO?", The Diplomat, April 30, 2014, website: <http://thediplomat.com/2014/04/should-china-welcome-an-asian-nato/>

86 劉屏，「美：中應立即撤銷防空識別區」，旺報，2013年12月8日，版12。

87 李明賢、王銘義、陳柏廷，「馬：東海防識區無益兩岸關係」，中國時報，2013年12月6日，版5。

旦南海有事，將會協助菲律賓對抗北京。⁸⁹因此無論大陸如何強調主權不容外力干涉，但在東北亞、台海與南海等地區要解決主權問題，美國因素是無可迴避的重要關卡。對此，雖說中共總書記習近平對外宣稱：「中國不惹事，但也不怕事」，但在中美權力轉移過程中，過早與美方攤牌絕對不是北京戰略規劃的首選。

如何避免歷史上原有強權與新興強權的衝突與戰爭，是北京外交與軍事戰略的核心。為了避免過早與美國攤牌，影響大陸綜合國力的持續發展，北京大學國際關係學院教授朱鋒指出，老二要有戰略定力，防止局勢升級，因為局勢升級對我們最不利。⁹⁰北京清華大學國際關係學者孫哲也認為，中美軍事上的較勁，不會影響雙方建構新型大國關係的定位和走向。⁹¹對此，大陸將會積極透過軍、文領導人的互訪與交往，以及美中戰略與經濟對話機制，甚至透過參加2014年年

度「金眼鏡蛇」聯合軍事演習來建構新型大國關係。⁹²澳大利亞國立大學教授休·懷特(Hugh White)認為，大陸的防空識別區絕不僅僅是管理東海上空這麼簡單，而是北京打造「新型大國關係」的重要步驟。⁹³

2013年12月3日，習近平對來訪的美國副總統拜登時便意有所指的表示，「中美對維護世界和平穩定，肩負著重要責任。」⁹⁴新型的大國關係的確是中國與既存強權和平共存最好的戰略選擇，⁹⁵因此大陸有可能因為美國率先表態反對大陸在南海劃定ADIZ而暫緩動作，或至少先知會美方尋求諒解，⁹⁶以鞏固美中關係既有但脆弱的基礎。畢竟，唯有解決雙方關係的矛盾之後，其他區域安全事務，包括防空識別區的設置才能有效展開，並且避免因美方的反彈而發生類似美軍軍機進入東海防空識別區的挑釁行為。

二、分化地區結盟的負面影響

美國國安會前亞洲資深主任、布魯金斯

88 Jonathan D. Pollack, Richard C. Bush III and Bruce Jones, "Avert Conflict in the South and East China Seas", Brookings, Jan., 2, 2014, website: <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/01/conflict-south-east-china-seas-pollack-bush-jones>

89 嵇偉，「美海軍上將：中菲若衝突美將幫助菲律賓」，BBC中文新聞網，2014年2月13日，網址：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/02/140213_us_philippines_china.shtml

90 李博雅、柳真，「解放軍全程監控美『示威飛行』以戰略定力應挑釁」，環球時報，2013年11月28日，版1。

91 羅印冲，「拜登亞洲行尋中日微妙平衡」，旺報，2013年12月3日，版13。

92 「中國參加多國軍演：有利於中美基層部隊互信」，新華網，2014年2月11日，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2014-02/11/c_126114015.htm

93 休·懷特(Hugh White)、王曉雄翻譯，「澳專家：中日爭奪亞洲領導權 而非釣魚島本身」，環球時報，2013年12月20日，版6。

94 藍孝威，「習重申防識區 美未噙撤銷」，中國時報，2013年12月5日，版2。

95 羅印冲，「新型大國關係 難敵現實主義」，旺報，2013年11月30日，版5。

96 陳一新，「凱瑞訪中 從原先立場退守」，旺報，2014年2月17日，版3。

學會高級研究員李侃如(Kenneth Lieberthal)指出，中國大陸設立東海防空識別區完全合法，但未事先與任何國家磋商的作法並不合適。⁹⁷因此，在分化統戰美國盟邦方面，為了避免因為防空識別區的設置，反過來促成東北亞與東南亞之間的結盟，以及有利於美國藉著盟邦圍堵中國大陸，再加上考量到東南亞國家在空防威脅上不如日本來得強烈。大陸仍採以雙邊分化多邊的模式，予以各個擊破。

北京外交部長王毅在2014年2月會見美國國務卿凱利時指出：「中國對南海諸島及其附近海域的主權有著充分歷史和法理依據，目前存在的爭議是上世紀70年代以來一些國家非法侵佔中國南沙群島部分島礁而產生的。儘管如此，中方仍一貫致力於通過與直接有關的當事國通過談判協商，以和平方式解決有關爭議。」⁹⁸隨後，大陸國務院總理李克強在會見越南祖國陣線中央委員會主席阮善仁時也指出，希望雙方用好現有合作機制，推動海上、陸上、金融合作三頭並進取得實質進展。推進南海更大範圍共同開發，擴大合作積極面。堅持通過談判和協商妥善處理分歧，維護南海地區和平穩定。⁹⁹大陸國

家主席習近平2014年3月24日在海牙會見美國總統奧巴馬時也表態強調，在東海、南海問題上，美方應該採取客觀公允態度，分清是非，多做有利於推動問題妥善解決和局勢緩和的事。¹⁰⁰

此外，北京有可能採取與東海防空識別區明顯不同的方案。例如，為建構良善強權形象，以雙贏或多贏的方式，將原有的「擱置爭議、共同開發」擴大至「擱置爭議、共同安全」，也就是讓具有爭議的國家得以參與大陸的防空識別區，以共同對抗傳統或非傳統的空中安全威脅。這一點，儘管可能性很低但不能予以排出，因為此舉不僅有助於大陸國家形象、分化日本與菲律賓等國家之間的結盟。特別是在馬航班機事件發生之後，各國合作或分區進行搜救的案例，¹⁰¹能否擴大運用在ADIZ上，值得觀察。

三、致力提升兵力投射能力

兵力投射能力毫無疑問也會是大陸設置南海防空識別區的「底氣」。為此，北京近年來積極採購與製造高新科技的戰機、戰艦。根據斯德哥爾摩「和平研究所」的數據顯示，大陸軍費自2000年至今成長總幅度達325.5%，2012年的總額為1,660億美元。¹⁰²過

97 林則宏，「李侃如：陸設防空識別區 合法但不合適」，聯合報，2013年12月8日，版12。

98 「王毅闡述中方對南海局勢的看法和政策主張」，中國評論新聞網，2014年2月14日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1030/2/4/1/103024193.html?coluid=202&kindid=0&docid=103024193&mdate=0214224358>

99 「李克強：推進中越在南海更大範圍共同開發」，中國評論新聞，2014年2月25日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1030/4/0/5/103040525.html?coluid=202&kindid=0&docid=103040525&mdate=0225093645>

100 「日高官將釣魚島比作克里米亞 稱中國試圖武力奪取」，環球時報，2014年3月26日，版8。

101 張國威，「多國聯合搜救 南海較勁展實力」，旺報，2014年3月13日，版6。

102 Bruno Hellendorff and Thierry Kellner, "A New Washington Naval Conference for Asia?" The Diplomat, November 26, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/11/a-new-washington-naval-conference-for-asia/>

去1年之內，大陸讓人目不暇給的各種海、空甚至太空的武器系統陸續出籠，¹⁰³不光只是展現肌肉，還展現速度，引發外界的關注。¹⁰⁴其中最著名的例子就是大陸向俄羅斯購買Su-35，¹⁰⁵以及自製殲20、殲31兩款隱形戰機，以及出海驗證多次的遼寧號航空母艦。2013年中國武器裝備發展之所以如此迅速和令人矚目，首要原因就是應對外部安全威脅。特別是當前，東海、南海等島嶼問題以及海上安全矛盾十分突出，維護海洋權益鬥爭日趨激烈，傳統安全威脅與非傳統安全威脅相互交織，共軍面臨著前所未有的海洋新挑戰。¹⁰⁶加拿大《平等與和解》網站認為，大陸近期展示的武器裝備都有針對性，如戰略導彈是威懾美國，使之不敢輕易捲入中國周邊衝突；驅逐艦和新型飛機是應對美日在大陸周邊強化海空力量；引進烏克蘭的大型

氣墊登陸艇，則是直接針對島嶼爭奪的。¹⁰⁷

更有甚者，大陸也正研發以美軍F-22猛禽隱形戰機為設計藍圖的殲-23和殲-25隱形戰機。《俄羅斯軍工綜合體網》指出，殲-25若研發成功，將能夠在與F-22相遇的幾秒內擊落對方。¹⁰⁸2020年北京還將可能部署幾艘本土製造的航母。¹⁰⁹有媒體預測，新的自製航母可能重達11萬噸，足以同美國最大的航母相比美。¹¹⁰今後幾年內中國海軍各艦隊還將配備至少10艘052D型驅逐艦。以這樣快速部署能力，確實可和美國、日本海軍在太平洋中一較長短。¹¹¹甚至有能力抵銷美國海空一體戰的效度。¹¹²此外，北京在海南島三亞海軍基地建造大型核潛艇基地，¹¹³在赤瓜礁等南海島嶼的基地擴大工程，¹¹⁴也強化作戰兵力、監偵及預警能力。上述作戰建制與兵力規劃，均有助於北京貫徹南海防空識別區

103 倪光輝，「軍委各大單位已清退不合理住房8100餘套」，人民日報，2013年12月25日，版2。

104 邱永曄，「傳中國要造11萬噸巨型核航母 堪比美最強航母」，環球時報，2013年12月24日，版4。

105 Peter Wood, "How China Plans to Use the Su-35," The Diplomat, November 27, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/11/how-china-plans-to-use-the-su-35/>

106 「2013解放軍新裝備井噴爆發 專家解讀四大原因」，中國青年報，2013年12月28日，版18。

107 「外媒稱五大國唯中國在擴充核武庫 新武器井噴」，環球時報，2013年12月29日，版6。

108 翁路易，「獵殺F-22 陸研發2款隱形戰機」，旺報，2013年12月31日，版11。

109 「外媒：遼寧艦是中國海軍擴充軍備的象徵！」，中國新聞評論，2013年12月23日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/3/8/5/102938529.html?coluid=91&kindid=2710&docid=102938529&mdate=1223081947>

110 楊俊斌，「與美爭霸大陸造11萬噸航母」，旺報，2013年12月25日，版9。

111 楊俊斌，「奪島、捍南海 陸052D戰艦待命」，旺報 2013年12月29日，版9。

112 Harry Kazianis, "America's Military at a Crossroads," The Diplomat, December 04, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/americas-military-at-a-crossroads/1/>; Amitai Etzioni, "Air-Sea Battle: A Dangerous Way to Deal with China," The Diplomat, September 3, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/09/air-sea-battle-a-dangerous-way-to-deal-with-china/2/>

113 「中國秘密修建核潛艇基地 南海成對美核打擊陣地」，環球時報，2014年2月17日，版16。

114 汪莉絹，「防禦南沙 中共在赤瓜礁大規模填海」，聯合報，2014年5月4日，版12。

的政策意圖。

四、建構台海軍事安全互信機制

台灣也曾劃有防空識別區，範疇還延伸至中國內陸。¹¹⁵如前文所述，兩岸在南海的主權範圍存在高度重疊，因此形成國際與兩岸安全互相矛盾的窘境。北京如果比照東海防空識別區的設置作法用於南海，勢將在更大程度上衝突台海得之不易的良好關係，要顧及到兩岸關係，則在目前情況下無法進行兩岸合作，以共同對付周邊其他爭議相關國家。攻打台灣，則無法和平治理。¹¹⁶

在此情況下，要求兼顧國際與兩岸，北京勢必在公布南海防空識別區之前，先行透過管道與台灣方面進行協商，以建立初步的兩岸軍事互信機制。在這方面，無論是兩岸進行軍事合作、協議軍隊在南海海域任務、責任區空間與時間的劃分，或是各自依據自身主權立場反制其他國家對南海主權的合法性，都有助於建構兩岸軍事安全互信機制。

如果兩岸關係遲遲不能「由經而政」，

在安全考量必須劃設南海防空識別區的情況下，北京將有可能比照東海ADIZ的作法，對太平島及其海空航線排除在外，以示對台政治與軍事善意。至少，大陸應該會比東海ADIZ更早通知台北政府，讓後者能有充分時間應變，並對國內輿論有充分準備時間，以免危及兩岸關係。

五、增強南海防空識別區的三戰

所謂「三戰」是指法律戰、輿論戰與心理戰。在法律戰方面，北京基於國際法與慣例(《聯合國憲章》)、¹¹⁷國內法律(《國防法》、《民用航空法》、《飛行基本規則》)¹¹⁸，可以不經協商而單方面設置ADIZ。¹¹⁹單看設置防空識別區的行為，北京的主張有其合法性與正當性，但在有主權爭議的空域設置ADIZ，是否將因陷入與其他爭端國家之間的安全困境，¹²⁰則有待中共進一步釐清。此外，北京不接受任何其他國家所提出的國際仲裁建議，即使其法律主張有可能引發衝突也在所不惜。¹²¹在國際法規不明確的

115 「美中無意升高對峙 台灣謀定而動」，旺報，2013年12月2日，版2。

116 Zachary Keck, "Why China Won't Attack Taiwan," The Diplomat, December 24, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/why-china-wont-attack-taiwan/>

117 德永健，「五角大樓稱中美兩軍擬拜登訪華後討論東海防空識別區」，中國新聞網，2013年12月5日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-12/05/c_125809589.htm

118 「國防部新聞發言人就劃設東海防空識別區答記者問」，新華網，2013年11月23日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_125750579.htm?prolongation=1

119 「外交部：目前共55家航空公司向中方通報飛行計畫」，中國新聞網，2013年12月3日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-12/03/c_125802301.htm

120 Margaret K. Lewis, "Time for US and China to Establish Maritime Rules of the Road," The Diplomat, December 2, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/time-for-us-and-china-to-establish-maritime-rules-of-the-road/>

121 Dean Cheng, "China's Increasingly Aggressive Stance Toward Its Territorial Claims," The Diplomat, December 13, 2013, website: <http://blog.heritage.org/2013/12/13/chinas-increasingly-aggressive-stance-toward-territorial-claims/>

情況下，北京勢必要在法律戰上，特別是九條斷續線是否符合現行國際海洋公約對主權的規範，進行法律鬥爭，¹²²以確保南海ADIZ的合法性。

在輿論戰方面，大陸國際問題研究所特聘研究員賈秀東便強調，對於北京來說，要不斷增強硬實力和軟實力，以應對日本在中國家門口的滋事。¹²³明顯地，北京宣布劃設東海防空識別區，是要奪回定義東海「現狀」的話語權。¹²⁴大陸在設置東海防空識別區時，發現由於國際話語權掌握在西方國家手裡，特別是美國的輿論幾乎具有壓倒性的優勢，因而北京在輿論戰層次幾乎處於挨打的地位。大陸戰略文化促進會秘書長羅援就強調：「我們現在已經設立了多層次的新聞發言人機制，應該將以往定期例行發布的慣例改為隨機發布，也可以利用平面媒體、立體媒體、新媒體及時發布，第一時間搶佔輿論的制高點。」¹²⁵因此，未來決定設置南海防空識別區之前，大陸勢必會先規劃貫穿ADIZ前與全程的輿論戰策略，說服其他國家北京在設置上的合法性、正當性與良善性。

淡江大學戰略研究所助理教授黃介正認為，大陸宣布ADIZ後各方心理戰成分多過於軍事衝突。¹²⁶但在心理戰界定方面，筆者認為大陸國家階層的心理戰，並不僅僅是一

般學者所認定的軍事硬實力的心理戰運用，還包括經濟硬實力心理戰效能的發揮。在美軍仍具區域安全主導地位的情況下，經濟心理戰有可能比前者更容易進行，也能發揮實效。例如，2010年9月發生中日釣魚台撞船事件，大陸隨即逐步對日本採取稀土禁運政策，¹²⁷迫使東京最終妥協於北京的政經壓力之下。因此，大陸除積極運用其高速擴張的軍事實力以為威懾之外，其全球第二的經濟實力與全世界最大的市場，也將會整合運用至南海ADIZ的規劃之中。

結語

本文前述有關中共未來在南海設置防空識別區可能的構想與規劃，乃基於北京「摸著石頭過河」的假設，會先根據東海防空識別區的構想及規劃，進行後續的戰略評估後，再決定是否、何時、何處與如何將防空識別區擴大至南海空域。在2013年11月公布並同時實施東海ADIZ之後，儘管大陸釋出也將在南海設置的訊息，但至今半年卻遲遲未見落實，顯示出北京僅對東海地區ADIZ做出單一的規劃，而不是整體大陸周邊空域防空識別區的整體規劃。另外，也存在大陸要評估東海防空識別區的正、反戰略效益之後，作為未來南海甚至黃海ADIZ政策前車之鑒的

122 華益文，「美妄評“九段線”居心何在？」，人民日報海外版，2014年2月11日，版2。

123 賈秀東，「天皇的話，安倍會聽進去嗎」，人民日報海外版，2013年12月25日，版4。

124 張凱勝，「抗中 安倍塑造東北亞新冷戰」，旺報，2013年12月20日，版9。

125 羅援，「在美國叫板中歷練中國崛起」，環球時報，2013年11月30日，版8。

126 郭乃日，「黃介正：中美日沒開戰本錢 心理戰居多」，聯合報，2013年11月27日，版10。

127 張凱勝，「日人心中不可承受之痛」，旺報，2013年12月13日，版8。

可能性。這一點，就如同大陸的軍備發展策略一般，先造原型，接著不斷改良直到符合戰略需求為止。

因此，如果北京能夠全面、客觀與辯證性地評估東海防空識別區的經驗與教訓，並且運用在未來南海ADIZ的設置上，那麼大陸將有可能在選定設置的時機、涵蓋的空間與有效的兵力運用等方面提出比過去更為謹慎的戰略構想；此外，在地緣政治上，要避免因設置防空識別區反過來更加上害國家安全與形象，同時也衝擊到兩岸關係的良性發展，大陸勢必在推出南海防空識別區之前，先確立中美新型大國間的關係，消除遭到具優勢的美軍反制的窘境，同時也會著眼於分化東北亞與東南亞國家之間因ADIZ問題而結盟的不利情況。當然，為了不因此而損及兩岸關係，或讓我國更加依賴美國第一島鏈防線，北京勢必會積極建立與臺灣之間某種程度的軍事互信機制，最起碼會比東海ADIZ更

早知會我國，以利妥善因應區域新局勢。

在設置南海防空識別區的作戰階層上，大陸將會吸取東海ADIZ的教訓，在國際上展開法律、輿論與心理戰方面的鬥爭，特別是對北京極為不利的輿論戰領域。當然，在ADIZ方面，軍事作戰實力是絕對不容忽視的關鍵變數。對此，中共軍隊現代化的速度與成就，全世界有目共睹。在地緣政治維持不變的情況下，未來解放軍作戰能力是否能對南海各國具有壓倒性之優勢，並足以嚇阻、拖延甚至擊潰前來干預的美軍，都會影響到大陸對南海防空識別區的具體政策規劃內涵。

作者簡介

王瑋琦女士，國立台灣大學政治系，國防大學政治學研究所碩士，曾任國防大學政治研究所副教授、樹德科技大學通識教育學院院長，現任樹德科技大學副教授。



IDF經國號戰鬥機(照片提供：張家維)