

中共公布防空識別區的法律戰

副教授 王瑋琦

提 要

中國大陸在公布東海防空識別區之後，一般分析都著重於從博弈理論或權力移轉理論加以審視，探究北京打破現狀與霸權轉換的意涵。儘管有研究者認為應該從法律戰的角度進行分析，但至今缺乏完整的研究。因此，作者從法律戰的角度分析東海防空識別區的戰略作為，並主張北京正透過國內與國際法法律建立對外軍事行動的正當性，達到「先法後兵、兵以法行、兵止法進」的戰略效果。

關鍵字：中共、戰略、三戰、法律戰

前 言

中國大陸於2013年11月23日正式公布東海地區防空識別區以來，¹東海風雲密布，波濤洶湧，中、美、日、韓紛紛出手過招，試探現狀打破後的交手底線。一般分析都著重於從博弈理論或權力移轉理論加以審視，²探究中國大陸打破現狀與霸權轉換的意涵。³然而，大陸外交部與國防部多次強調北京劃設東海防空識別區合理合法，符合國際法和國

際慣例。⁴紐約大學法學院的學者Margaret K. Lewis也指出，東海防空識別區之所以引發區域緊張與不滿，其主要原因在於中日雙方有關釣魚台與東海經濟海域等方面的法律鬥爭。⁵

值得注意的是，大陸南海研究院院長吳士存2013年12月16日表示，北京在南海問題上，正面臨「一線戰場、法律戰場、規則戰場、輿論戰場」的四大挑戰。所謂「一線戰場」，主要是島礁主權和海域管轄權、航

1 「中華人民共和國政府關於劃設東海防空識別區的聲明」，新華網，2013年11月23日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_125750459.htm

2 趙春山，「因應美日中共東海先制」，聯合報，2013年11月25日，版16。

3 Amitai Etzioni, “Image Credit: REUTERS/Lintao Zhang/Pool A Three-Pronged Approach to the ADIZ,” The Diplomat, December 17, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/a-three-pronged-approach-to-the-adiz/>

4 郭攻君，「陸願與韓溝通 籲日停止挑釁」，旺報，2013年12月7日，版8。

5 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/>

道控制等方面的爭議。「法律戰場」，則是南海爭議的歷史事實、國際法、海洋法等領域的紛爭。「規則戰場」，主要是「南海行為準則」磋商、制定方面的較量。「輿論戰場」，則是關於南海問題國際話語權的爭奪。⁶除了第四點之外，其他都在法律戰的範疇之內，即使如此，「輿論戰場」也有助於宣傳法律戰。⁷更重要的是，吳士存的四大挑戰不僅是南海，也可用以分析東海。

中華民國國際法學會副秘書長李明峻指出，所謂法律戰是指依據國內法、國際法和國際慣例，透過管道進行各種有利於己而不利於敵的法律鬥爭。它以法律對抗為主要鬥爭手段，貫穿於軍事鬥爭的全過程，而且先於軍事鬥爭展開，後於軍事鬥爭結束，被稱為任何武器都無法代替的「新式武器」。⁸法律戰是中共政治作戰主要內容之一，目的是透過法律建立軍事正當性，即「先法後兵、兵以法行、兵止法進」。⁹值得注意的是，北京的法律戰一向是針對台灣所設計，¹⁰但此次

宣布劃設東海防空識別區不僅針對日本，更將海域法律戰進一步延伸至空域，透過國內法的制訂明確此識別區的「正常存在」，並建立共軍空軍未來執行識別、攔截外國飛行器的法律基礎。¹¹本文主要目的即在分析大陸公布東海防空識別區的法律戰策略。

不違法律原則

是否違法國際法，是法律戰勝負的重要指標。¹²日本外相岸田文雄強調，中國大陸劃定航空識別區，存在國際法上的問題。¹³對此，儘管北京一再宣稱，發布東海防空識別區乃是依據國際法與國內法。然事實上，防空識別區與飛航情報區與領空不同(參見表一)，因此並沒有任何國際法法源支持此一作法。¹⁴大陸軍事專家柴立丹便指出，國際法對防空識別區則未做具體規定。¹⁵對此，筆者認為以「不違」法律原則作為北京東海ADIZ的法律戰策略比較適當，因為這意味著大陸不僅基於國際法而行事，同時在國際規範並未

6 黃淑嫻，「中國在南海面臨4大挑戰」，旺報，2013年12月18日，版9。

7 「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

8 李明峻，「法律戰」，新世紀智庫論壇，第43期，2008年9月，頁51。

9 蔡國堂，第二戰場—透視中共「法律戰」的真相(台北市：黎明文化出版社，2007年)頁15。

10 張五岳，「從反分裂法檢視中國對台政策法律法的困境與兩岸新挑戰」，律師雜誌，第309期，2005年6月，頁61。

11 林克倫，「東海內海化 中共鎖定日美」，聯合報，2013年11月24日，版13。

12 鍾勇富，中共對台法律戰之研究(台北：政治作戰學校政治研究所論文，2007年)頁37。

13 「日韓改變態度允許民航向中國通報飛行計劃」，中國新聞評論網，2013年12月13日，網址：http://hk.crntt.com/doc/1029/2/1/4/102921436_3.html?coluid=7&kindid=0&docid=102921436&mdate=1213092952

14 洪哲政，「專家：北京表明立場 應非針對我國」，聯合晚報，2013年11月23日，版5。

15 王經國、李宣良，「防空識別區並非領空的延伸」，新華網，2013年11月26日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/26/c_125765844.htm

表一 領空、飛航情報區與防空識別區界定一覽表

類別	定義	法律效力
領空	一個國家的陸地、內水、群島水域和領海(通常寬十二海里)上的領空，國家擁有絕對主權。外國飛行器不得擅入，否則將被視為侵犯主權。	有
飛航情報區	主要是以航管及飛航情報服務為主，區分各國在該區的航管及航空情報服務的責任區，由國際民航組織(ICAO)劃定。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。	有
防空識別區	個別國家依自身安全考量劃定，沒有國際法效力，其範圍大於領空；飛行器若是進入某國防空識別區，需要進行識別告知，讓該國判斷飛行器有無攻擊、危險性質。飛行器進入一國的防空識別區，該國一般可採取探詢、管制、勸告等措施，甚至派出戰鬥機監視，但直到飛行器進入該國領空前，無權對飛行器採取迫降、擊落等行為，否則將嚴重違反國際法。	無

資料來源：作者修訂自Claude Witze, "The Gap in Our Defense", Air Force Magazine, March, 1972, pp.33-39, 66; 「維基百科新聞辭典／飛航情報區、防空識別區」，聯合報，2013年12月9日，版13；程嘉文，「小檔案／防空識別區 飛航情報區」，聯合報，2013年11月24日，版2。

明言反對的領域，也將會是北京放手一搏的地方。¹⁷

誠如國立台灣海洋大學海洋法律所教授高聖惕所指出，只要基於《聯合國憲章》第51條中，「自衛權」(right to self-defense)屬任一國家的固有權利，體現基於特定功能的有限管轄權(partial jurisdiction for limited purposes)可突破國家主權範圍之概念；且須符合芝加哥《國際民用航空公約》第1條而且不侵入他國領空，以及「行使自衛權」的「必要性」與「合比例性」原則、不攻擊無武裝的民航機、符合《聯合國海洋法公約》第58及87條尊重所有國家在專屬經濟海域以及公海上方空氣空間的「飛越自由」以及「適當顧及」各國權益者，ADIZ之執行亦不至違法。大陸在東海之ADIZ設立及執行，目前沒有違反國際法。¹⁶只有在陸方空軍阻止台、日空軍飛越重疊區域時，才違反國際

不過，由於堅持擁有釣魚台的主權，因此北京爰引1982年通過的《聯合國海洋法公約》對這些權利作出更明確規定：「第二條：領海及其上空、海床和底土的法律地位：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。」此外，《奧本海國際法》中有關國家領土的定義：「一國的領土包括在其疆界及管轄權以內的全部陸地與水域、地下與海下，以及上空。」所以領土包括三部分：(一)領陸，指疆界內之陸地，地面及地下都在內；(二)領水，指領海及國內水域，前者是國家領陸沿海一帶的海，後者是領陸以內不屬外海的各種水域；(三)領空，指領陸與領水的上空。釣魚台列嶼屬於中國的陸地領土，大陸對該領土海域及其上空毫無疑問擁有管轄權和其他排他性權利。¹⁸值得注意的是，儘管簽署《國際海洋法公

16 高聖惕，「陸設防識區合憲合理」，中國時報，2013年12月8日，版15。

17 高聖惕，「大陸防識區 有助我防禦釣魚台」，中國時報，2013年12月3日，版2。

18 鄭海麟，「防空識別區涵蓋釣魚島 中國維權」，中國時報，2013年11月26日，版16。

約》，並依照此一公約對島嶼認定標準否定南韓防空識別區擴張至蘇岩礁的適法性。大陸外交部發言人洪磊對此表示，蘇岩礁是孤立的水下暗礁，並非領土，有關問題只能透過海域劃界談判解決。¹⁹但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。²⁰顯示出大陸在不違背國際法規範前提下，依據自身所認定的法律效力而行事。

值得注意的是，防空識別區和領空完全不同，在領空內，一國具有完全的和排他的主權，主要體現在自保權、管轄權、管理權和支配權。對未經允許侵入他國領空的航空器，可以採取驅離、攔截、迫降、擊落等強制性措施。²¹但防空識別區不受國際法承認，劃設一方無權在防空區內擊落他國戰機。²²然而，北京公開表示會對進入ADIZ的飛機採取緊急處置措施，引發東京對此舉違反國際法的指控。²³更有甚者，中共空軍少將喬良認

為，如果飛行器不聽警告進入防空識別區，共軍可實施擊落。²⁴此一說法明顯違反國際法。²⁵中共空軍法律專家邢洪波則解釋，除非飛機被恐怖分子劫持，並已經查實其將對我重要目標和人民生命財產造成威脅，此時該航空器已成為實施恐怖犯罪的工具，經批准可將其擊落。²⁶

符合國際慣例

防空識別區制度是1950年代由美國、加拿大率先創設的，是目前國際間都認可的一種「空中飛行管理機制」，這已經成為國際規則。²⁷目前僅在中國大陸周邊，韓國和日本早就有，印度、巴基斯坦、越南和菲律賓也都有。中華民國也曾劃有防空識別區，範圍還延伸至中國內陸。²⁸其中，日本在1960年代劃定的五邊形防空識別區，範圍跨越日本主張的東海中線，覆蓋釣魚台，也與中華民國的飛航情報區重疊，更跨越包括春曉油田

19 黃菁菁，「南韓擴大防識區 日本默許」，中國時報，2013年12月10日，版13。

20 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/>

21 「美國回應軍機闖入中國防空識別區：計畫早制定好」，北京青年報，2013年11月28日，版2。

22 陳筑君，「小靈通防空識別區、飛航情報區」，旺報，2013年12月3日，版12。

23 「日本前防相：中國設空識區沒問題」，中國新聞評論網，2013年11月29日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/9/3/5/102893585.html?coluid=70&kindid=1850&docid=102893585&mdate=1129100906>

24 Zachary Keck, "China May Shoot Down Hostile Airplanes in New Air Defense Zone," The Diplomat, November 27, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/11/china-may-shoot-down-hostile-airplanes-in-new-air-defense-zone/>

25 陳慧萍，「新聞辭典：防空識別區」，自由時報，2013年11月24日，版4。

26 「空軍專家：不是外機一進識別區我機就要升空」，環球時報，2013年11月28日，版2。

27 「釣魚島爭端或進入爭奪行政治理權階段」，中國新聞評論網，2013年11月27日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/8/9/102888982.html?coluid=169&kindid=0&docid=102888982&mdate=1127092426>

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

在內的中國專屬經濟海域。因此，大陸當局強調，東海防空識別區是借鑒國際通行的做法。²⁹同時，北京外交部也指出，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。中共軍事法律專家柴立丹認為，雖然劃設了防空識別區的國家和地區對地理範圍、受限制航空器的種類及管制措施所制定的規定不盡相同，但國際社會對此默認並遵循相關規定。³⁰

對此，美國空軍參謀長韋爾什表示，包括美國在內的許多國家都劃設了防空識別區，因此，難以只要求中國撤回防空識別區。³¹中國人民大學國際關係學院副院長金燦榮認為，美國現在的說法是「不承認」，而不是要求中國「撤銷」，因為防空識別區是美國開先河，國際上所有的防空識別區也都是單方面宣布，沒有和其他國家商量。³²北京社會科學院美國研究所美國外交室主任袁征

表示，中方既然走出了這一步，就不可能收回來；除非西方國家把他們的防空識別區撤掉。³³

在國際實踐上，當有外國飛機進入他國「防空識別區」，都會被要求事先提出飛行計畫。³⁴因此面對「通報」規定所引發的國際爭議，北京也強調是依據國際慣例。《中華人民共和國東海防空識別區航空器識別規則公告》要求，位於東海防空識別區飛行的航空器，應當向中華人民共和國外交部或民用航空局通報飛行計畫。大陸外交部發言人洪磊指出，事先向中方通報飛行計畫的做法，大陸不是獨創。³⁵

美國國安會前亞洲資深主任、布魯金斯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。³⁶大陸軍事專家孟祥青則指出，只要不違反國際法基本原則，不侵犯他國領土主權，

29 劉性仁，「應以理性及相同標準看待東海識別區」，中國新聞評論網，2013年12月2日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/9/0/7/102890703.html?coluid=218&kindid=0&docid=102890703&mdate=1202063845>

30 王經國、李宣良，「專家：我國劃設防空識別區符合國際通行做法」，新華網，2013年11月24日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/24/c_125752899.htm

31 「美軍方：多國都有很難要中國撤防空識別區」，中國新聞評論網，2013年12月12日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/2/0/6/102920629.html?coluid=148&kindid=7550&docid=102920629&mdate=1212154456>

32 韓娜，「外交部三個『不要』回擊日本：勿再挑釁」，中國北京晨報，2013年12月5日，版2。

33 黃蔚、楊彝堯，「中國專家：拜登亞洲行兩面三刀計謀難得逞」，中國新聞評論網，2013年12月6日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/7/6/102907627.html?coluid=93&kindid=7492&docid=102907627&mdate=1206002144>

34 王光慈，「對中硬對日軟 政治識別區在哪？」，聯合報，2013年12月3日，版4。

35 「外交部：多國已向中國提交飛行計畫」，中國新聞評論網，2013年12月4日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/3/5/102903544.html?coluid=202&kindid=0&docid=102903544&mdate=1204092404>

36 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。

不影響國際公認的飛越自由，主權國家完全有權利單方面決策，是否應該劃設防空識別區、何時劃設、劃設多大範圍等事項，無需事先取得他國同意。³⁷更何況，美國、日本劃設其防空識別區當時亦未與其他鄰國協商，³⁸更不接受其他國家的抗議。³⁹大陸國防部發言人楊宇軍對於美國的指責反駁，「美國反彈毫無理由。」⁴⁰

依據國內法

中國大陸國防部明確表明，劃設東海防空識別區是根據1997年3月14日《中華人民共和國國防法》、1995年10月30日《中華人民共和國民用航空法》和2001年7月27日《中華人民共和國飛行基本規則》。⁴¹《飛行基本規則》第112條規定：「外國航空器飛入或者飛出中華人民共和國領空……必須按照中華人民共和國的有關規定獲得批准。」另外，《國防法》第26條規定：「國家有權為

維護海、空防安全採取有效的防衛和管理措施。」⁴²此外，香港學者鄭海麟也指出，北京政府已於1992年2月25日頒布了《中華人民共和國領海及毗連區法》，規定釣魚島列嶼周圍海域屬於中華人民共和國有效管轄的水域。因此此次大陸在東海劃定防空識別區，範圍涵蓋釣魚島及其附屬島嶼，完全是在適合國際法的條件下根據國內法的一種維權行為。⁴³

值得注意的是，邁阿密大學教授金德芳認為，識別區劃設基於政治考量，目的在逼東京承認釣魚台主權存在爭議。⁴⁴《領海法》也將中華民國及其附屬島嶼納入主權範圍之內，但此次劃界東海防空識別區，卻沒有將彭佳嶼涵蓋進去。對此，中國社科院台研所研究員王建民認為，中國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，沒有把中華民國當局實際控制的澎佳嶼劃入識別區，只是將釣魚島等區域劃入。⁴⁵更

37 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

38 張凱勝，「美雙重標準批中 我專家不苟同」，旺報，2013年12月9日，版8。

39 田劍威，「中國周邊防空已形成完善監控：雷達綿密戰機待命」，環球時報，2013年11月26日，版6。

40 「美媒：中國設定防空識別區仿美圖強」，中國新聞評論網，2013年12月1日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/9/7/1/102897155.html?coluid=5&kindid=25&docid=102897155&mdate=1201091539>

41 黃子娟，「專家：劃分防空識別區最遠不能超過現有雷達預警範圍」，人民網，2013年11月24日，網址：http://news.xinhuanet.com/yzyd/mil/20131124/c_118269066.htm?prolongation=1

42 「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>

43 黃蔚，「港專家挺識別區 維權不力無法給歷史交代」，中國新聞評論網，2013年11月28日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/9/8/102889818.html?coluid=1&kindid=0&docid=102889818&mdate=1128090409>

44 張佑生，「中日相爭 誰主浮沉」，聯合報，2013年11月30日，版4。

45 王建民，「兩岸善意合作 維護民族利益」，旺報，2013年12月10日，版9。

有甚者，大陸在公告劃設東海防空識別區之前，馬總統當天也透過「管道」獲預警。⁴⁶在在顯示，大陸在兩岸關係持續發展的過程中，所釋出的善意。

具有正當性

中國大陸的崛起，是1990年代以來區域與全球地緣政治的重大事件，如何確保崛起的正當性，避免美國或周邊國家的惡意阻撓而延緩甚或措施崛起的機會，成為北京在2008年以後的法律戰重心。⁴⁷2013年12月6日，美國國務院副發言人哈夫(Marie Harf)女士指出，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」。⁴⁸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空識別區，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。⁴⁹事實上，北京不僅認為劃設防空識別

區符合國際法、國內法與國際慣例，同時也具有正當性。⁵⁰因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。中國大陸國防部與外交部指出，防空區劃設一切按照國際通行做法，用於及時識別、監視、管制和處置進入該空域的飛機，留出預警時間，保衛空防安全，完全不影響有關空域的飛行自由。⁵¹《解放軍報》2013年11月24日刊登文章也強調，東海防空識別區正式劃設並公布，是「適應國家安全形勢發展、著眼捍衛國家主權和領土領空安全、維護空中飛行秩序的正當合法之舉，是更好行使國家自衛權的必要舉措，也符合世界主要瀕海國家的通行做法」。軍事專家尹卓甚至認為，東海防空識別區的劃設，可以完善大陸海洋方向的防禦體系。

軍事專家張軍社也指出，劃設防空識別區可以提高為航空器提供服務的能力，更好地為其提供氣象、通信、導航等方面的服務。可以說劃設防空識別區的作用遠遠超越了軍事需求，比單純軍事用途大得多。⁵²

46 張佑生、賴昭穎、陳洛薇、錢震宇，「韓、日戰機『越線』北京按兵不動」，聯合報，2013年11月29日，版1。

47 張蜀誠、余一鳴，「從中國崛起前瞻政治戰專業藍圖：以中共海軍發展為例」，國防大學政治作戰學院「從中共崛起暨我國國防轉型前瞻政戰專業發展」研討會論文集，2010年9月，頁201-240。

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

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

50 「防空識別區的設立不改變有關空域法律性質」，新華網，2013年11月23日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_125750708.htm

51 翁路易，「共軍報：劃設識別區 理所當然」，旺報，2013年11月25日，版11。

52 李宣良、王經國，「防空識別區具有超越軍事之外的多重作用」，新華網，2013年11月25日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/25/c_125759173.htm?prolongation=1

表二 大陸劃設東海ADIZ的正當性理由

項次	說明
不會損害他國合法權益	完全不涉及他國領土，不針對特定國家和目標，充分尊重周邊國家領空的主權，也不影響有關空域的飛越自由。
有利維護領土主權和安全	防止他國航空器誤入或侵入我國領空而採取的預防性措施。
有利於增進地區和平與穩定	提高大陸的防空預警能力，而且能夠避免與外國航空器發生軍事誤判。
具有軍事之外的多重作用	可通過及時有效的空中管制，維護這一空域的飛行秩序，提高為航空器提供服務的能力，保障民用航空器的飛行安全。

資料來源：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

以法制敵

法律戰主旨，在於確保己方法律領域的優勢與行動自由，並且在必要時削弱、剝奪敵方合法性。⁵³針對大陸劃設東海防空識別區，大陸南海研究院客座教授馬克·巴倫西亞認為從北京角度看，是「平等競爭」。如此可遏制日益猖獗的日本右翼勢力。大陸當局認為改變現狀的日本對於台的國有化所導致的。甚至，東京還揚言擊落飛越爭議海域的大陸無人機。因此大陸此舉是對日本威脅的回應。⁵⁴因此，大陸國防部發言人楊宇軍2013年11月28日表示，日本早在1969年就劃設防空識別區，根本無權對大陸東海防空識別區說三道四；「如果說要撤回的話，那麼我們就請日方先撤回自己的防空識別區，中

方可以在44年(指1969年距今已44年)以後再作考慮。」⁵⁵羅援則進一步認為，至少從法律層面來講，大陸在釣魚島地區構建了一個日益縝密的立體防禦體系。⁵⁶北京此種作法，含有「以法制敵」的意味。換句話說，大陸在釣魚島主權問題上與日本的較量在經歷了各自申訴主權和北京突破東京的實際管轄權兩個階段之後，已經進入了第三個階段，即爭奪行政治理權的階段。對於非常態化的飛行，防空識別區管理方會進行查證和偵拍，如果違反規定，那麼戰機就可以對其進行警告、監視、驅離。⁵⁷

從表內容可知，軍事專家張軍社宣稱，北京劃設東海防空識別區與釣魚島的緊張形勢沒有必然聯繫，不能認為是對日本的反制。⁵⁸此一觀點明顯掩耳盜鈴。值得注意的

53 國防部，中華民國九十七年國防報告書(台北：國防部，2008年)頁54。

54 「專家：東海博弈現美操縱陰影 擦槍走火可能大」，人民日報，2013年11月29日，版2。

55 羅印冲，「日籲撤識別區 陸噙44年後再說」，旺報，2013年11月29日，版9。

56 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

57 「釣魚島爭端或進入爭奪行政治理權階段」，中國新聞評論網，2013年11月27日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/8/9/102888982.html?coluid=169&kindid=0&docid=102888982&mdate=1127092426>

58 李宣良、王經國，「他國沒有必要對我劃設防空識別區感到緊張」，新華網，2013年11月26日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/26/c_125761075.htm

表三 學者有關大陸藉公布防空識別區以法制敵觀點一覽表

學者	觀點
中華科大副校長李英明	大陸這次宣布東海防空識別區，一方面要解構日本對釣魚台的行政管理權，另一方面則要重建大陸對釣魚台的空中管轄權。
史汀生中心東亞項目主任容安瀾(Alan Romberg)	設立ADIZ包含釣魚島，中方由此假設性地覺得它已經建立平行的基礎，來挑戰甚至在必要時採取行動對付進入釣島上空的日本飛機。
美國海軍作戰學院教授艾立信(Andrew Erickson)	北京的行動似乎主要是針對中日之間的緊張，並對美日同盟施加壓力。
台灣世新大學助理教授戚嘉林	大陸宣布東海防空識別區，是面對日本不斷擴大防空識別區作出對應作為，所以是以其人之道，還治其人之身。
上海國際問題研究院亞太研究中心研究員吳寄南	在當前中日關係持續緊張的狀況下，中方劃設東海防空識別區是對日本的一種有力反制。
香港亞太研究中心主任鄭海麟	劃定東海防空識別區是中國維權、反制日本所勢在必行的舉措，而這一舉動勢必將對中日關係帶來明顯衝擊。
淡江大學美洲研究所教授陳一新	儘管大陸國防部宣稱，這是有效行使自衛權的必要措施，不針對任何特定國家和目標；但是大陸此一連串有備而來的大動作，主要是「劍指日本」。
外交學院國際關係研究所教授周永生	這是日本因釣魚島問題對中國挑釁摩擦不斷升級的背景下，中國為了捍衛國家主權而採取的一種應對性舉措。
中國戰略文化促進會常務副會長兼秘書長羅援	日本很早就設立防空識別區，中方飛機進入該區域後，他們稱將打曳光彈進行警告，又宣稱中方無人機若進入其領空將被擊落，還要在宮古島部署地對艦導彈。這對中國在自己領空或國際海空域進行的正常軍事訓練和巡航任務都造成嚴重威脅，迫使中國必須劃明底線。
軍事專家李杰	東海防空識別區對釣魚島問題的解決不會帶來實質性影響，但會使得中國在東海相關空域的執法更有依據。
中研院歐美所研究員、前國安會副秘書長裘兆琳	此次公布劃設「東海防空識別區」後，中方亦可依日本模式，相對地算計美日以及其他國家入侵釣魚台的次數，爭取談判籌碼。此外，美日韓的軍機進入東海防空識別區不做事先通報，未來中共的軍機若進入其他國家的防空識別區，亦可振振有詞的不必通報。
紐西蘭分析家文揚	北京政府的這個非常舉措，實際上是一個「連環手」，第一手是依據法理和慣例劃設空識區，第二手則以「常規」的形式造成了一個「非常規」的戰略態勢，強烈地帶有針鋒相對的意味。

資料來源：李英明，「藉東海形勢與陸日協商」，聯合報，2013年12月2日，版16；余東暉，「華府觀察：中國防空識別區戳到美國痛處」，中國新聞評論網，2013年11月27日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/8/6/102888672.html?coluid=1&kindid=0&docid=102888672&mdate=1127001123>；倪鴻祥，「戚嘉林：日不斷擴大防空識別區 欺侮中國人」，中國新聞評論，2013年11月26日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/6/3/102886394.html?coluid=1&kindid=0&docid=102886394&mdate=1126003849>；黃蔚，「中國專家語中評：東海防空識別區警告安倍」，中國新聞評論，2013年11月26日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/6/1/102886196.html?coluid=1&kindid=0&docid=102886196&mdate=1126005422>；陳一新，「陸防空識別區 大動作針對日本」，旺報，2013年11月25日，版12；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；鄒景雯，「裘兆琳：中國劃防空區 台灣不能事不關己」，自由時報；「東海布陣誘敵闖區 北京經略海洋大戰略」，中國新聞評論網，2013年11月30日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/9/5/3/102895399.html?coluid=5&kindid=24&docid=102895399&mdate=1130115639>

是，大陸藉著1942年的《開羅宣言》來對抗美國與日本的法律主張。⁵⁹對於美國，大陸社會科學院日本研究所副所長高洪表示，美國政府不可忘記自己在《開羅宣言》中的立場原點。因為美國為了反共因而《舊金山和約》違背了1942年的《聯合國國家宣言》中有關不和敵國單獨議和的承諾。⁶⁰同時，高洪也認為日本通過抬高《舊金山和約》來否定《開羅宣言》實質上是為了霸佔釣魚島，完全是非法的，更是荒唐與無效的。⁶¹

針對日本眾議院通過決議，要求大陸撤銷東海防空識別區一事，大陸全國人大外事委員會發表聲明強調，「釣魚島及其附屬島

嶼自古就是中國固有領土，中國對此擁有無可爭辯的主權。日本擅自將中國領土釣魚島納入日本的所謂防空識別區，中國對此一向堅決反對，不予承認。」聲明並稱，當前東海緊張局勢根源在日方。⁶²軍事專家柴立丹進一步指出，「釣魚島及其附屬島嶼是我國固有領土，釣魚島上空空域，是我國的領空。所以，日本在釣魚島上空劃設所謂防空識別區是非法的。」⁶³

淡江大學教授翁明賢對此認為，中方宣布東海防空識別區，就是要試著改變只有日本能獨立管轄的現狀。⁶⁴我國軍方的報告分析也認為，中共劃設此一空域的其中一個目的

表四 大陸以《開羅宣言》以法制敵說法一覽表

人 物 或 機 關	觀 點	點
上海社科院亞太所副研究員胡志勇	東海問題的複雜就在於日本拒不承認《開羅宣言》，拒不承認歷史。因而，中國必須利用美國所創造的「法理手段」，劃定自己的防空識別區，讓安倍內閣一步步走回到尊重歷史的軌道上來。	
大陸社會科學院日本研究所副所長高洪	日本通過抬高《舊金山和約》來否定《開羅宣言》實質上是為了霸佔釣魚島。至於日美1971年簽訂的《歸還沖繩協定》等日本所謂的依據，是日美私相簽訂的涉及有爭議方第三國領土的協定，完全是非法的，更是荒唐與無效的。	
羅援	《開羅宣言》是確定戰後國際秩序和日本領土範圍所有法律文件的「母本」，日本不服也得遵守。	

資料來源：黃蔚、楊森堯，「中國專家：拜登亞洲行兩面三刀 計謀難得逞」，中國新聞評論網，2013年12月6日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/7/6/102907627.html?coluid=93&kindid=7492&docid=102907627&mdate=1206002144>；覃博雅，「專家：日本抬高《三藩市和約》意圖霸佔釣魚島」，人民日報，2013年12月2日，版2；張凱勝，「陸少將：日不服 也得遵守宣言」，旺報，2013年12月2日，版9。

59 林克倫，「開羅宣言 大陸也爭論述權」，聯合報，2013年12月1日，版3。

60 覃博雅，「專家：美國違背了《聯合國國家宣言》中不與敵國單獨議和的承諾」，人民日報，2013年12月2日，版2。

61 覃博雅，「專家：日本抬高《三藩市和約》意圖霸佔釣魚島」，人民日報，2013年12月2日，版2。

62 朱建陵，「陸：東海防識區 日無權抗議」，中國時報，2013年12月9日，版13。

63 王經國、李宣良，「防空識別區重疊可以共存」，新華網，2013年11月26日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/26/c_125765846.htm

64 黃筱筠，「翁明賢：中方護第一島鏈 美日連手對付北京」，中國新聞評論網，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

是奠定爾後東海主權爭議，訴諸國際社會仲裁之法源依據；以及使對進入此區域之美、日偵蒐機、艦，執行反制作為更具正當性與法理依據。⁶⁵從北京方面長期視野來看，建立新的防空識別區是一個迅速改變「領土事實」(在領空)的高招。中國的下一步策略將是，努力說服該地區以及世界各地的其他國家，至少默認中國對有爭議空域的主權。⁶⁶

法進兵行

中共發展軍事行動法律戰目的，在於強化軍隊武裝衝突法的運用訓練、空戰國際法的發展空間、海權擴展及海洋資源維護、資電及外太空軍事利用資源的取得，與應付國家萬般緊急情況。⁶⁷由於防空識別區並不是領空，並無國際法的承認，因此實力是確保一國所宣稱防空識別區安全的保證。⁶⁸就此而言，北京光宣稱劃設防空識別區是不足的，

還要派出由預警飛機、電子偵察機、高速飛行戰鬥機和空中加油機等組成巡航警戒編隊，同時也需要地面強大精確的雷達監控與制空指揮系統的支援，⁶⁹同時地面導彈部隊，包括防空導彈等，都要處在一種警戒狀態。⁷⁰以確保公告的信度與效度。⁷¹中共軍事專家杜文龍表示，今後防空識別區的巡航一定是常態化、武裝化、實戰化，只有解決這「三化」的問題，才能讓防空識別區名副其實。⁷²自11月23日宣布劃設東海防空識別區後，中共軍方強調有能力對東海防空識別區實施有效管控，將根據不同空中威脅採取相應措施，保衛空防安全。⁷³

為了確保法進兵行的效果，據大陸官方披露資料，自日本政府2012年9月非法購島以來，大陸在該海域持續組織常態化巡航，實現在釣魚島領海、領空內立體巡航。⁷⁴據統計，自2012年9月至2013年12月18日大陸公務

65 楊舒媚、林思慧，「國防部：亞太各國防空 重部署」，中國時報，2013年12月2日，版5。

66 吉密歐、何黎譯，「防空識別區的邏輯與風險」，金融時報，2013年11月28日，網址：<http://big5.ftchinese.com/story/001053673>

67 林士毓，「中共軍事行動的法律戰思維戰略之研析」，國防雜誌，第25卷第6期，頁120。

68 「拜登敦促日本與中國建危機管控機制」，中國新聞評論網，2013年12月3日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/0/3/1/102903188.html?coluid=148&kindid=7550&docid=102903188&mdate=1203203446>

69 「美並未如日所願要求中國撤銷東海防空識別區」，中國新聞評論網，2013年12月4日，網址：http://hk.crntt.com/doc/1029/0/4/1/102904105_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=102904105&mdate=1204103347

70 「外國飛機進中國防空識別區 地空導彈部隊將警戒」，人民網，2013年11月26日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/26/c_125760805.htm

71 「陳虎點兵：防空識別區重在有效執行」，新華網，2013年11月29日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/29/c_125776196_2.htm

72 黃子娟，「大校：我軍必將實戰化武裝巡航防空識別區」，人民網，2013年11月26日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/26/c_125764128.htm?prolongation=1

73 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

74 董冠洋，「中國官方在安倍參拜後首次發布巡航釣魚島資訊」，中國新聞網，2013年12月30日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-12/30/c_125930202.htm

船總計進入釣魚台海域73天。⁷⁵至於東海識別區的軍事行動方面，2013年11月23正式劃設東海ADIZ後，大陸空軍在同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；⁷⁶11月26日，美國B-52轟炸機進入東海ADIZ時，大陸也全程進行監控；⁷⁷11月29日，中共蘇-30、殲-11等主戰飛機緊急起飛，查證進入東海防空識別區的美國P-3、EP-3偵察機、日本E-767、F-15等軍機，進行對東海防空識別區內空中目標的常態化有效監控。⁷⁸2013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。⁷⁹

針對大陸軍方及時主動公布對東海防空識別區的監察結果，大陸外交學院教授蘇浩表示，此舉等於是對美日不承認大陸防空

識別區的一種反制。⁸⁰北京人民大學國際關係學院副院長金燦榮也指出，有了防空識別區，大陸對美國抵近偵查的反制措施肯定會加強，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。⁸¹共軍少將尹卓則強調，中共軍隊有能力對東海防空識別區實施有效管控，並將根據不同空中威脅採取相應措施。⁸²顯示出，在法律的支持下，展示軍事肌肉，已經成為大陸處理涉外糾紛的一種新的方式，維護領土主權完整，北京的後續動作料將更為強硬。⁸³

結 語

北京依法公告東海防空識別區，等於向世人宣布關於圍繞釣島主權爭議的問題，中國願意借用美國首創的模式，在合理合法的國際秩序內解決，包括對外來脫序行為

75 「中國海警4船編隊今日進入釣魚島領海巡航」，中國新聞評論網，2013年12月22日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/3/8/4/102938495.html?coluid=7&kindid=0&docid=102938495&mdate=1222180724>

76 盧素梅，「陸備戰 釣島擦槍走火機率增」，旺報，2013年11月26日，版6。

77 「國防部回應美軍轟炸機進入中國東海防空識別區」，中國新聞網，2013年11月27日，網址：http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/27/c_125770274.htm

78 「美日回應軍機遭中方監控：將再飛識別區」，中國新聞評論網，2013年11月30日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/9/5/9/102895997.html?coluid=218&kindid=0&docid=102895997&mdate=1130142113>

79 「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

80 羅印冲，「陸官媒：闖空識區 美軍機是熟客」，旺報，2013年12月1日，版12。

81 「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>

82 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

83 張迎春，「東海防空識別區開弓沒有回頭箭」，中國新聞評論，2013年12月3日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/6/1/102886142.html?coluid=1&kindid=0&docid=102886142&mdate=1203044401>

的自衛反應。⁸⁴根據國際法有關規定和國際通行做法，防空識別區基本功能是通過預警維護海空防安全。從國際法角度來說，當前沒有任何國際法禁止各國在其領空附近的國際空域建立防空識別區。自20世紀50年代以來，從美國、加拿大開始至今有超過20個國家先後設立了防空識別區。中國大陸基於不違反《聯合國憲章》等國際法、符合《國防法》、《民用航空法》、《飛行基本規則》等國內法與國際慣例所設置的ADIZ不僅可以達到以法制敵的作用，也有利於藉法進之舉，達到兵行的法律戰效果。⁸⁵

對此，美國西東大學退休榮譽教授楊力宇評估，習近平斷然作出此一決定的原因包括：⁸⁶一、對日本釣魚台國有化及其他挑釁行動非常不滿，忍無可忍，因而採行強硬新政；二、北京的決定可提供中國戰機在釣魚台上空巡邏的依據，以強化中國對釣島主權之宣示；三、中國有意藉此向日本示威，頗有警告意味；四、北京的新防空識別區介

於美國在日韓的軍事基地與台灣之間，從戰略角度考量，北京實有採取行動必要。實際上，這些原因都與大陸遂行法律戰有關。

大陸的東海識別區的法律戰作為，獲得了相當程度的效果。不僅我國、⁸⁷美國、⁸⁸南韓、⁸⁹泰國、越南與馬來西亞等國家依規定向大陸提出民間飛航計畫，⁹⁰日本的航空公司最初表示願意遵守大陸規定，但在日本政府要求下改變態度。⁹¹但有些日籍航空從台灣出發經過東海防空識別區，還是透過我國民航局提交計畫給大陸。⁹²此外，大陸設置東海ADIZ也迫使日本駐日美軍戰鬥機在沖繩久米島町鳥島的實彈射擊訓練，⁹³遷往日本本土青森縣三澤對地射爆擊場進行。其原因不排除是美軍為了避免產生不必要的摩擦而將演習場地搬遷。⁹⁴北京方面似乎確信該事件將會很快淡化，今後中國將會占據比過去更為有利的地位，因為其他國家的許多商業航空公司已同意提供飛行信息，從而間接承認其對有爭議地區的主張。⁹⁵

84 王錦南，「東海防識區外的焦慮」，中國時報，2013年12月11日，版15。

85 張迎春，「東海防空識別區 開弓沒有回頭箭」，中國新聞評論網，2013年12月3日。

86 楊力宇，「習近平成功挑戰美日」，中國時報，2013年12月25日，版15。

87 洪哲政，「民航局長驚爆 日軍機長期攔截我航機」，聯合晚報，2013年12月2日，版2。

88 Jen Psaki, "Daily Press Briefing," November 27, 2013, website: <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/11/218105.htm>

89 中央社，「南韓民航向陸提交飛行計畫」，聯合新聞網，2013年12月12日，網址：<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/8356393.shtml#ixzz2nKZA0XdL>

90 陳築君，「越泰馬飛陸空識區 將報備」，旺報，2013年12月17日，版3。

91 劉屏，「美建議民航 向陸通報飛行計畫」，旺報，2013年12月1日，版4。

92 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。

93 久米島町所屬的鳥島位於衝繩本島西側，距離中國東海防空識別圈約110公里。

94 「美日戰機實彈射擊場搬遷 疑因離中國防識區過近」，新華網，2013年12月7日，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-12/07/c_125821705.htm

大陸宣布防空識別區以來，表現相當克制，目的似在為強化日後政治和法律長期鬥爭鋪墊，增加本身在此區域的「權力密度」，擠壓出中國將來討價還價的空間。⁹⁶北京的長程戰略是透過逐漸增加的警告，加上最終可能的執法動作，贏得釣魚島主權。美國邁阿密大學的兩岸問題專家金德芳表示：「北京會逐漸加大執行的力道。日本將不斷抗議，但也僅止於此。」情勢演變到最後，日本可能會疲於奔命；實際上也就改變了釣魚台的現狀。⁹⁷輔仁大學日文系教授兼日本研究中心主任何思慎也認為，中共劃定「東海防空識別區」，除與日本主張之「防空識別區」嚴重重疊外，更納入釣魚台列嶼空域。中共此舉意在進一步向國際宣示其對釣魚台列嶼的「實效管轄」外，更圖藉此迫使日本承認「爭議」，強化未來東海爭端談判之籌碼，爭取與美、日在東亞戰略競合中的有利位置。⁹⁸美國國務卿克里2013年12月17日在菲律賓向中國發出警告，要求中國不要像在東海那樣，在南中國海劃防空識別區。台灣中

山大學亞太所教授兼所長顧長永認為，中國劃南海防空識別區勢在必行且具正當性，美國所發出的警告訴求正當性不足。⁹⁹

不過，大陸設置東海防空識別區儘管不違國際法與國際慣例，但卻因為與日本、南韓與中華民國所劃定的ADIZ重疊因而升高區域緊張情勢，甚至有爆發衝突的可能。¹⁰⁰對此，大陸海洋戰略研究中心主任金永明也認為「中日兩國在釣魚島問題上應該保持克制、冷靜的態度，坐下來好好談判，這是和平解決釣魚島問題的唯一出路。」¹⁰¹因法律鬥爭而在自身實力不成熟的情況下，引爆與美、日之間的戰爭，進而危害大陸戰略機遇期應有的發展，如此是否值得？需要北京慎思。

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。

95 吉密歐、何黎譯，「普通中國人不關心防空識別區？」，金融時報，2013年12月3日，網址：<http://big5.ftchinese.com/story/001053733?page=2>

96 「中、美、日東海博弈中的風險管控」，世界日報，2013年12月2日，版2。

97 「日韓軍機越線 北京巡邏識別區」，世界日報，2013年12月2日，版2。

98 何思慎，「熱門話題—台日、兩岸關係 不必然互斥」，中國時報，2013年12月3日，版15。

99 高易伸，「顧長永：中國劃南海防空識別區有正當性」，中國新聞評論，2013年12月2日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1029/3/4/0/102934002.html?coluid=153&kindid=0&docid=102934002&mdate=1220010249>

100 Dean Cheng, "Growing Tensions in the Air, Literally, over East Asia," Heritage, November 27, 2013, website: <http://blog.heritage.org/2013/11/27/growing-tensions-air-literally-east-asia/>; Mira Rapp-Hooper, "East China Sea ADIZ: A Turning Point in US-China Relations?" The Diplomat, December 20, 2013, website: <http://thediplomat.com/2013/12/east-china-sea-adiz-a-turning-point-in-us-china-relations/>

101 黃蔚，「中國專家語中評：東海防空識別區警告安倍」，中國新聞評論，2013年11月26日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1028/8/6/1/102886196.html?coluid=1&kindid=0&docid=102886196&mdate=1126005422>