



軍事戰略

試從國際法探討兩岸直航對我空防之影響 (上)

空軍備役士官長 葉莉亭

提

要

儘管兩岸關係緩和，中共軍隊仍以因應「臺灣問題」為中心考量，從1962年中印邊界戰爭、1969年中蘇珍寶島邊界衝突、1979年懲越戰爭等，可明顯看出中共從不允許其他國家挑戰其國家主權。

2010年中共「國內生產總值」(Gross Domestic Product, GDP)為5兆8,790億美元，超越日本成為全球第二大經濟體。近來中共不斷持續提升軍力並對我擴大讓利，更利用經濟利益引誘、擴大宣傳與並企圖以善意政治交往，拉近與臺灣民眾的距離，藉此弱化國人敵我意識。

中共藉由直航依照國際慣例研判未來將設立「臺海防空識別區」若頒布目視飛行(Visual Flight Rules, VFR)及儀器飛行(Instrument Flight Rules, IFR)程序，對我空防影響甚鉅，勢必對壓縮空防時間，削弱空域主權，對我空防主權危害不可忽視。

以我國為例，自1971年10月25日退出聯合國後，已非會聯合國會員，依照聯合國憲章當已失去拘束我國之效力，為履行國際義務，自有實施必要。避免中共對我實施法律戰，訴諸於國際法院時，透過我國內「民用航空法」做為相關規範母法，能以國內法之外形，作為國內法具有同一效力。

關鍵詞：海洋自由、公海自由、剩餘權力、飛越自由



壹、緒論

- 一、研究背景：兩岸航班營運從包機邁向全面定期航班(以下簡稱直航)^{【註1】}的新紀元，「直航」問題一直是國內各界及國際社會關注的焦點。隨著國內、外經濟情勢快速轉變，兩岸經貿關係亦出現不同以往的新局面，「直航」問題因此備受關注。為了因應全球化及兩岸加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的新形勢，乃以更積極務實的態度，面對處理兩岸經貿政策及「直航」等相關問題。
- 二、研究動機：儘管兩岸關係緩和，中共軍隊仍以因應「臺灣問題」為中心考量，持續提升軍力。2014年3月臺灣民眾因《兩岸服貿協議》引起「反服貿抗爭」及2016年1月民主進步黨再度取得執政，使得兩岸關係出現緊繃；未來若情勢發生變化，中共將動員軍隊迫使臺灣放棄可能的獨立舉動，或在以武力統一臺灣的過程中遏制、拖延或阻絕第三方包括美國干預臺海情勢^{【註2】}。依米切爾(Mitchell)在「空權至上」的理念下，兩岸「直航」對我國家及空防安全確有威脅之顧慮，為本文研究的動機。
- 三、研究方法：
 - (一)歷史研究法：歷史研究法是尋求歷史資料、檢視歷史紀錄並客觀地分析、評鑑這些資料的研究方法，由於常需要大量的歷史資料與文獻。從歷史資料中，如日記、信函、官方文件和遺物等，利用觀察和測量的方法，以研究過去所發生的事件或活動，其研究過程包括：選定問題、收集史料、鑑定史料、建立假設、解釋和報告研究的發現等。本研究側重於掌握法律學之相關重要文獻，國際法中航空領域及國際組織扮演角色。
 - (二)制度分析法：本研究所採用的制度分析法，主要是指當蒐集「國際民航組織」(International Civil Aviation Organization, ICAO)相關法令文獻後，進一步深入了解並分析其運作的方式，特別是在國際法方面；同時透過各國相關國際協定的內容，去了解在兩岸關係影響，此乃本文研究成果與傳統法學論文相較，探究該議題與相關活動。

四、研究限制：自1949年以來兩岸分治，這兩條關係路線，時而交錯重疊、時而

註1 包機依照國際航空運輸協會(International Air Transport Association, IATA)規範，是出租飛機的一種形式，有如出租車，主要分為指定行程、目的地和時間等三種。包機不是定期班機，租戶與機主訂立出租合約。包機的乘客是租戶的顧客，除了客運包機之外，還有貨運包機。

註2 《2016中共軍事與安全發展》(美國國防部)，2016年5月13日。



分裂併行。統治台灣的中華民國政府（以下簡稱台灣或稱我國）與中華人民共和國（以下簡稱中共或中國大陸）在國際法上定位如何，目前仍是國際政治上饒富趣味的問題，本次研究議題因部份內容涉及兩岸政治，僅從國際法探討兩岸空運直航所涉及議題，海運直航不在探討範圍；另本次研究因部份內容涉及兩岸軍方體系，基於保密因素僅就現有已公布之資料進行簡單敘述。

貳、文獻回顧

一、從國際研究機構文獻分析對我國武力威脅：

依美國國防部2014年3月4日公布「四年期國防總檢報告」(Quadrennial Defense Review, QDR)將中共列為「具有最大潛力和美國進行軍事競爭」的國家。^{【註3】}又以2015年7月1日，日本公布2014年「防衛白皮書」，強調中共機艦進入東海、南海，威脅公海航行與飛行自由及中共在南沙群島強行推動填海造地，引發國際社會擔憂。^{【註4】}又再以英國國際戰略研究所(International Institute for Strategic Studies, IISS)發布「2015年軍力平衡」(Military Balance 2015)析論全球軍力發展暨近期國際衝突，中共國防支出自2010年至2014年在亞洲占比從28%增至38%，增幅超越區域內其他國家，為僅次美國國家，實力不容忽視。^{【註5】}

再依2016年5月13日，美國國防部向國會提交「2016年中共軍事與安全發展報告」(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016)，強調臺海衝突作準備仍為中共軍隊現代化主要驅動力，其次則為因應東、南海突發事件。^{【註6】}

二、中共軍力發展：中共自2015年九三大閱兵國家主席習近平公開宣示裁軍30萬，引發各界關注，將「七大軍區」整併為「五大戰區」，成立戰略支援部隊，藉以提升聯合作戰效能。^{【註7】}

(一) 火箭軍：2015年12月31日，中共第二砲兵部隊改名為中共人民解放軍火箭軍，火箭軍是大陸「戰略威懾的核心力量」，是中共大國地位的戰略支援。中共火箭軍正發展各型彈道飛彈，其打擊臺灣及其它區域目標能力將獲得改善。^{【註8】}

註3 《2014美國四年期國防總檢討報告》(臺北市：國防部)2015年7月16日，頁61。。

註4 日本防衛省http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2015/w2015_00.html (檢索日期2016年1月22日)

註5 英國智庫<http://www.nsb.gov.tw/> (檢索日期2016年1月22日)

註6 美國國防部http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2015_CMPR_Final.pdf (檢索日期2016年2月20日)

註7 聯合新聞網 <http://udn.com/news/story/7331/1476128> (檢索日期2016年1月22日)



(二)海軍：中共海軍按「近海防禦、遠海護衛」戰略要求，【註9】目前擁有超過20艘江島級護衛艦(056型)，另外11艘則於2014年開始建造，2015年4月10日新進下水的056型護衛艦採用不同的艦尾結構，其最終可能擁有超過60艘此級軍艦，此型戰艦將提升中共海軍在東、南海之瀕海戰鬥能力。【註10】

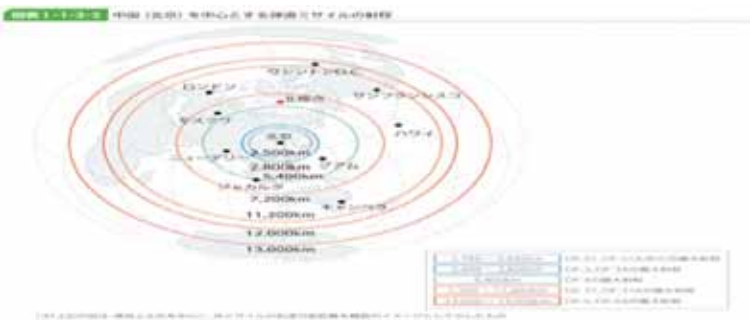


圖1 中共火箭軍導彈射程範圍示意圖

資料來源：《2014年日本防衛白皮書》(防衛省)，2015年7月1日。



圖2 中共第四代戰機統計示意圖

資料來源：《2014年日本防衛白皮書》(防衛省)，2015年7月1日。

(三)陸軍：中共陸軍2014年在長距離快速部署戰役層級作戰兵力能力有所精進，其現代化建設仍著重在擴充特種部隊、強化陸軍直升機之精確導引武器、強化指管、防空及電子戰能力。【註11】

(四)空軍：中共依「空天一體、攻防兼備」戰略要求，【註12】計4百餘架無需再補給即可飛赴臺灣作戰的戰機，值得注意的是殲20原型機已於2011年1月11日成都溫江機場首次試飛成功，【註13】中共的航空工業已開發多種空中預警與控制系統飛機，其中包括以運8及運9機身為基礎研製的空警200及空警500空中預警機，擴大空中作戰範圍。【註14】

三、中共軍事整備現況：

註8 《中華民國104年國防報告書》(臺北市：國防部)，2015年7月，頁53

註9 《中華民國104年國防報告書》(臺北市：國防部)，2015年7月，頁54。

註10 《2016中共軍事與安全發展》(美國國防部)，2016年5月13日。

註11 《中華民國104年國防報告書》(臺北市：國防部)，2015年7月，頁55。

註12 《中華民國104年國防報告書》(臺北市：國防部)，2015年7月，頁56。

註13 中共前國家主席胡錦濤證實殲20(J-20)戰鬥機試飛，<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!y5BJXauYGRmkPDNCOy1J/article?mid=8283>(檢索日期2015年11月10日)

註14 《2016中共軍事與安全發展》(美國國防部)，2016年5月13日。



(一) 中共軍事態勢：美國自2003年至2016年間共有14次「中共軍力報告書」中，都指出中共軍力持續成長，兩岸軍事已逐漸失衡，朝向中共有利方向發展。國際間大多擔心中共為趕上與美國的差距，將投入更多資源，以擴張其軍事力量，形成軍備競賽(arms race)。美國國防部將中共2010年至2020年視為「戰略機遇期」(strategic opportunity period)，軍事方面逐步朝向科技強軍及打贏資訊化戰爭，並加強軍隊現代化。【註15】



圖3 東海防空識別區示意圖

資料來源：《2014年日本防衛白皮書》(防衛省)，2015年7月1日。

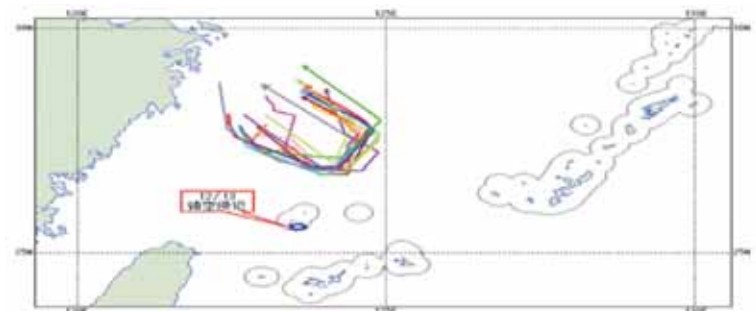


圖4 中共軍機2014年進入東海(釣魚臺)航跡示意圖

資料來源：《2014年日本防衛白皮書》(防衛省)，2015年7月1日。

riod)，軍事方面逐步朝向科技強軍及打贏資訊化戰爭，並加強軍隊現代化。【註15】

(二) 擴大巡弋釣魚臺周邊水域：中共依2001年7月27日中共「飛行基本規則」於2013年11月23日宣布在東海設立防空識別區，並發布航空器識別規則公告和識別區示意圖，對不配合識別或拒不服從指令的航空器，中共「將採取防禦性緊急處置措施」。【註16】

四、各國研究機構對中共軍力分析：

(一) 中共對臺軍事威脅：

1. 中華民國國防報告書分析：近年中共對臺演訓採「隱而不顯」，以避我雷達涵蓋範圍漸次北移及南移為原則，根據我國國防部公布2015年「國防報告書」，中共雖評估兩岸情勢漸次獲得改善，惟仍強調分裂勢力威脅其領土主權與安全。規劃在2020年前，完備攻臺可恃戰力，遂成為我國國

註15 《2016中共軍事與安全發展》(美國國防部)，2016年5月13日。

註16 中共武力恐嚇「飛識別區要先通報」<http://www.ettoday.net/news/20131126/300534.htm>(檢索日期2015年12月13日)



家安全最大威脅來源。【註17】

2. 美國智庫分析：美國智庫蘭德公司 (RAND Corporation) 2015年9月13日發布中共軍力評分報告。報告指出，若2017年中共武力侵臺，美國空軍得出動三分之二的兵力、逾2,200架戰機，才足以在臺海完全擊敗解放軍空軍進犯。【註18】

3. 日本國防部分析：2014年「日本防衛白皮書」指出，必須注意中共對於區域情勢影響的發展及對於崛起中的東亞強權表現出謹慎與觀察的態度。【註19】

由此顯示，中共的軍事力量已發展到具有發揮無遠弗屆的能力。從



圖5 中共國防預算統計表

資料來源：《2014年日本防衛白皮書》(防衛省)，2015年7月1日。

2011年已出現臺海軍力不平衡並向中共傾斜的現象，對臺灣而言當然倍感壓力。【註20】

4. 瑞典智庫分析：「斯德哥爾摩國際和平研究所」(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) 2014年4月13日發布「2014年全球軍事支出」估計達1兆7760億美元

表1 2014年世界5大軍事支出國

，美國排名第一，中共排名第二。中共的軍事力量已具有發揮無遠弗屆的能力，在2016年已出現臺海軍力不平衡並向中共傾斜的現象。【註21】

排名	國家	預算(十億)美元	占 GDP%
1	美國	610	3.50
2	中共	216	2.10
3	俄羅斯	84.5	4.50
4	沙烏地阿拉伯	80.8	10.4
5	法國	62.3	2.20

資料來源：<http://milexdata.sipri.org/> (檢索日期2016年2月20日)

5. 英國智庫分析：英國國際戰略研究所「2015年軍力平衡」中共軍力的提升，不僅針對臺灣，同時也發展對領海的武器投射能力。

(二) 中共對我武力犯臺假設模式：綜上述依我國國防報告書、各國權威性的戰略

註17 《中華民國104年國防報告書》(臺北市：國防部)，2015年7月，頁57。

註18 阿波羅新聞網<http://tw.aboluowang.com/2015/0923/618006.html> (檢索日期2016年1月22日)

註19 《2014年日本防衛白皮書》(防衛省)，2015年7月1日，頁79-80。

註20 《2014年日本防衛白皮書》(防衛省)，2015年7月1日，頁95-96。

註21 2014年全球軍事支出<http://milexdata.sipri.org/> (檢索日期2016年2月20日)



評估及研究機構，均以「對臺應急作戰」為想定，與我國2015年國防報告書可說是不謀而合。中共一方面利用經濟利引誘、宣傳與政治交往，推動兩岸經濟統合、加強文化和歷史交流；另一方面，提升中共軍隊兩棲作戰、遠程攻擊、封鎖和局部封鎖能力，顯見中共對我軍事威脅非常緊迫。一旦決定以武力犯臺時，在軍事性手段方面，依各國報告或國防報告書推估研判有如下方式：

表2 武力犯臺假設模式

研究機構	國防預算預估	目前軍力認知	未來軍力評估	攻臺手段
2014年美國國防部「四年期國防總檢報告」	中共連續20年國防支出呈二位數成長，且軍事部署具高度針對性。	強調在太平洋地區至少要部署6艘航母，因應中共崛起的預防措施。	對於共軍近年來軍事發展的能力及未來可能的潛力，給予高度的評價。	勸誘與阻嚇、空軍和飛彈作戰。
2014年日本「防衛白皮書」	國防預算僅為實際軍事支出的一部分，預算透明度不夠。	中共軍力的擴張，使臺海地區的不穩定進一步升高。	共軍帶給臺灣的威脅已由量的優勢逐漸轉化為質的競爭。	導彈與空中攻擊、封鎖兩棲進犯。
2015年中華民國「國防報告書」	中共自1989年以來，公開的國防預算連續20年以超過10%的幅度成長。	致力建設資訊化軍隊，訓練部隊遂行跨區增援兼具對臺作戰及應對區域衝突之能力。	陸續換裝戰艦艇、戰機、防空飛彈及持續對臺部署飛彈，在2020年前，完備攻臺可恃戰力。	海、空軍兵力封鎖、戰術性核武、滲透突擊。
2015年英國國際戰略研究所「全球軍力平衡報告」	中共國防支出自2010年至2014年在亞洲占比從28%增至38%，成長速度高於區內其他國家。	中共軍力的提升，不僅針對臺灣，同時也發展對領海的武器投射能力。	新研發武器系統計有FC-31戰機、超音速反艦飛彈CX-1及用於無人機各式空對地武器等。	導彈與空中攻擊、封鎖、兩棲進犯。
2016年美國「中共軍事與安全發展報告」	從2005年到2014年的期間年平均成長率達到9.5%。	共軍現代化進展若未能透明化，區域國家對於中共意圖之憂慮將增加。	持續追求長期的、全面的軍事現代化計畫，企圖增進武裝部隊進行作戰能力。	海上隔離或封鎖、空中與飛彈作戰、兩棲入侵。

資料來源：各國國防報告書及研究機構
(本研究整理)

(文轉下期)

作者簡介

空軍備役士官長 葉莉亭

學歷：空軍航院83年班、開南大學空運管理研究所碩士，經歷：空軍戰術管制中心士官長，現職：國立空中大學講師。