

中國大陸軍機擅闖我空域之 法律適用問題淺析

楊宗新

提 要

近年，中共軍機頻繁跨越海峽中線進入我空域。由於海峽中線並未經兩岸明文議定，中共亦不認其為國際慣例，欲嚇制共機來擾，可從國際海洋法對於飛機「通行」海峽、「飛越」公海不應從事與交通目的無關行為之規範，尋求解決之道。

前 言

近年來，中國大陸軍機頻頻越過海峽中線，闖入我「空域」。我政府過去在面對此問題時，雖均要求空軍軍機以隨行監控、阻攔越界的方式處理，但除國防部長外，尚未有更高層級人士公開對此表達不滿。

直到今(108)年4月1日，蔡英文總統公開表示：「昨日中共軍機飛越海峽中線，遭我空軍警告後才返回中線以西，這些動作不僅對兩岸現狀是一種片面的改變，更是對區域安全穩定的公然挑釁；在此不僅要提出嚴重抗議，也要鄭重提醒大陸當局，不要刻意挑釁、不要製造事端、不要試圖破壞臺海現狀，往後對於越線行為，將令空軍『強制驅離』。」¹

緊接著，國防部也在4月3日發布了「捍衛主權，捨我其誰」影片，內容係針對中共軍機穿越海峽中線事件進行回應，強調國軍不求戰、但也絕不畏戰。國防部更進一步表示，中共軍機飛越臺灣上空，凸顯其窮兵黷武的「麻煩製造者」本質，國軍將貫徹蔡總統「國土我們一寸不讓」的指示堅守崗位。²

這一連串強烈反應，與過去低調、淡化處理的方式大有不同，除可能令中共方面意外，同時也讓我國民眾有感，社會上的意見領袖、學者專家也紛紛加入討論。其中爭議最大的，是關於中共軍機越過海峽中線，是否確係進入我「空域」。本文在此將從國際法視角切入，尋求可行的解決方法。

航空法規範下的各類型空域

1 「總統抗議共機越海峽中線 提醒北京當局三不要」，聯合新聞網，民國108年4月1日，<https://udn.com/news/story/10930/3730479>。

2 「國防部心戰影片回應共機越中線事件 強調國軍不畏戰」，聯合新聞網，民國108年4月3日，https://udn.com/news/story/10930/3735544?from=udn-catebreaknews_ch2。

本段所稱之航空法，包含了國際法中與飛航相關的公約，以及國內法中與飛航相關的立法。在以下提及4種與兩岸有關的空域中，「領空」、「飛航情報區」屬於國際法範疇，「航空識別區」、「M503航線」則屬國內法範疇。

一、領空(Airspace)

自萊特兄弟於1903年首次成功試航飛機後，此項新興交通工具迅速被運用為武器。1919年，26個西方國家在巴黎簽署《飛航管理公約》(Convention for the Regulation of Aerial Navigation)，首次將「領空」概念具體化。

領空在現代國際法的規範，則來自1944年在芝加哥簽署的《國際民用航空公約》(Convention International Civil Aviation)。依據該公約第1條：「...每一個國家對其領土之上的空氣空間享有完全和排他的主權。」、第2條：「...一國的領土，應認為是在該國主權、宗主權、保護或委任統治下的陸地區域及與其鄰接的領水。」、第3條：「...二、用於軍事、海關和警察部門的航空器，應認為是國家航空器。三、締約國的國家航空器，未經特別協定或其他方式的許可並遵照其中的規定，不得在另一締約國領土上空飛行或在此領土上降落。」

我國是該公約的原始締約國，也是依據

公約成立之「國際民航組織」創始會員國。1971年，隨著我國退出聯合國，該組織於同年12月9日召開的第74屆理事會決議通過承認中共繼承我國會籍。³自此之後，我國的國際航空，改以與他國簽訂雙邊條約的方式運作。⁴

中共方面，則在1971年「承認」該公約，並於1974年開始參與組織運作。⁵據此，中共軍機若擅闖他國領空，自屬違法行為。

二、飛航情報區(Flight Information Region)

飛航情報區是由國際民航組織依據《國際民用航空公約》所劃定，係做為一種區分各國家在該特定空域之航空管理與航空情報服務的責任區。情報區的範圍，除了該國領空外，還包括了鄰近的公海。

目前兩岸共有10個飛航情報區，分別是我國的臺北飛航情報區，及中共的北京、廣州、武漢、三亞、蘭州、昆明、上海、烏魯木齊、瀋陽9個飛航情報區。其中，兩岸對於臺北與上海兩區之間劃分經、緯度見解有若干差異，但整體而言並不影響實際運作。

飛航情報區的創設，是為了提供飛航情報、飛航管制、航空通信、航空氣象、協助導航等服務，以確保航空器能夠獲得安全、有序、便捷的飛航。因此，這個制度對於締約國而言，是一項「義務」而非「權利」，飛航情報區也不能算是國家獨佔的空域。

3 陳豐隆，「國際民航組織」，新世紀智庫論壇，民國105年9月30日，第75期，頁52。

4 我國在2013年獲得國際民航組織同意以「特邀貴賓」(Guests of the President of the ICAO council)身分參與大會。參閱外交部網站，<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=3DE11E74CBD6C44E>。

5 參閱大陸「中國民用航空局」網站，http://www.caac.gov.cn/big5/www.caac.gov.cn/website/old/L1/L5/L5_1/。



三、航空識別區(Air Defense Identification Zone, ADIZ)

不同於飛航情報區是國際組織根據國際法所創設的制度，航空識別區則完全是國家依據國內法自行劃定的。

此制度的濫觴，起始於1950年代，美國認為蘇聯的戰略轟炸機對本土構成威脅，與加拿大創立了由5個空域構成的航空識別區。其發想理念是，飛機的航速遠快於船隻，若比照海洋法制度，在敵機進入領海上空才能驅逐，則為時已晚。故對於飛機，應該要有更廣泛的空域，才能識別飛機來意。

目前，全球有二十多個國家透過立法方式，劃設航空識別區。我國於1951年在美國遠東駐軍司令部建議下，在臺灣海峽中線以東劃設了數個識別區。⁶中共則於2013年，在東海劃設了第一個防空識別區，因為與日、韓的識別區有多處重疊，在東北亞地區引發極大爭議。⁷

由於航空識別區並非國際法上的制度，對於違反國無法處罰。依照美國在冷戰期間的實務做法，對侵入的蘇聯軍機，採取尾隨監視方式，遏止其進一步前行。因此，中共的軍機若進入我防空識別區，我國至多也只能如此處理。

四、M503航線

M503航線是條單一民用航線，並非國際法或國內法劃設的特定空域，但由於該航線的劃設，被認為危及我國家安全，且一度引起兩岸關係緊張，因此特別單獨提出研析。

2015年初，為解決日益壅塞的民航航線，在徵得國際民航組織允許後，中共在海峽中線以西，劃設了代號「M503」的新國際民航航線。中共認為，航線位於上海飛航情報區內，並未違反任何國際民航規範；但我方則認為，該航線距離海峽中線僅4.2浬(約7.8公里)，不僅危及臺灣本島往返金門、馬祖的飛航路徑，更衝擊國家安全。

兩岸為此幾經折衝後，中共方面允諾，兩岸的相關軍事活動，都要為了這條國際航線留出安全間隔，以保證航路順利運行。⁸這意味著，中共同意軍機在經過此航線時，將自行退讓、內縮以示迴避。

然而事實上，中共仍經常以軍機飛行於中線以西。⁹儘管如此，由於前述承諾僅是兩岸口頭協議，未行諸文字，亦不違反國際法，我國除表達抗議外，尚無其他有效方法。

「海峽中線」是否屬國際慣例？

一、海峽中線的由來

臺灣海峽中線，是位於臺灣與大陸之

6 豫夫，「臺灣防空識別區由美國劃定」，環球軍事，民國102年，第24期，頁32~33

7 胡聲平，「東亞防空識別區之爭與東亞權力格局的變化」，清流月刊，民國103年1月號，頁1~4。

8 「國防部：兩岸軍事活動都要為M503航線留出安全間隔」，人民網，民國104年3月26日，<http://military.people.com.cn/n/2015/0326/c1011-26756038.html>。

9 「中國一騙再騙 M503劃設後共機並未往後撤」，自由時報，民國107年1月10日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2308286>。

間的一條假想、無形界線，又稱為「戴維斯線」(Davis Line)、「陳有維線」。前者係認為該線是1951年由時任美軍太平洋司令依據幕僚戴維斯(Benjamin O. Davis)建議劃定，後者則認為是時任空軍副總司令陳有維所做的決定。

海軍前上將顧崇廉在擔任立法委員時曾表示，海峽中線是在1954年美軍依照《中美共同防禦條約》協防臺灣而進行的「樂成計畫」之附件，用意是要國軍不要越線，相反的，若中共越線，美軍則負責協防。¹⁰

由於地球表面呈圓弧狀，因此過去我國空軍與海軍對於中線的座標位置，有約略不同。2004年，國防部將座標統一為：北緯26度30分、東經121度23分、北緯24度50分、東經119度59分至北緯23度17分、東經117度51分。¹¹

近數十年來，除我國為運輸物資而向金門、馬祖進行補給外，兩岸雙方軍機、軍艦均依照默契不穿越海峽中線，以避免引發軍事衝突。

二、海峽中線的法律要件

海峽中線既非成文法，若要做為規範兩岸互動的依據，就必須合乎國際慣例之要件。

件。

依據《國際法院規約》第38條，國際慣例係指「做為通例之證明而經接受為法律者」。學界則普遍認為，國際慣例必須符合以下主、客觀要件：客觀上，包括「空間普遍性」、「時間持續性」、「行為一致性」；主觀上，需具備「法的確信」。¹²

「空間普遍性」指被所有利益相關國廣泛接受。海峽中線因係用以規範兩岸，基本上只要雙邊接受即滿足；「時間持續性」並無一定標準，一般認為至少要數十年到數百年；¹³「行為一致性」指在這段時間內，所有利益相關國都未做出破壞準則的行為；「法的確信」即國家深信該慣例具備強制力且自願受到約束。

對於海峽中線，中共在主觀上顯然不承認該線的存在。近日事件中，中共透過官方媒體《環球時報》表示：「海峽中線是個假議題，因為兩岸同屬一國。臺灣是中國的一部分，臺灣海峽屬於『中國內水』，海峽中線對中國不具備法拘束力，過去之所以不輕易越過中線，有其特殊歷史因素，但不代表承認該制度。」¹⁴

即使在客觀方面，儘管兩岸近數十年

10 「冷戰時期美國劃定海峽中線 見證兩岸軍力消長」，蘋果日報，民國108年4月1日，<https://tw.news.appledaily.com/new/realtime/20190401/1543454/>。

11 「國防部公布正確的海峽中線經緯度座標位置」，大紀元，民國103年5月29日，<http://www.epochtimes.com/b5/4/5/29/n553350.htm>。

12 丘宏達，現代國際法(臺北：三民書局，民國101年9月28日)，頁74~75。

13 趙明義，當代國際法導論(臺北：五南書局，民國90年9月1日)，頁36。

14 「什麼『海峽中線』 中共從來不承認」，SINA全球新聞，民國108年4月2日，<http://dailynews.sina.com/bg/tw/twpolitics/phoenixtv/2019-04-02/doc-ixazhsyi5031550.shtml>。



來，基本恪守海峽中線規範，然而中共方面仍質疑：在1970年代以前，我空軍利用制空優勢，頻頻跨越中線，最著名的例子，是我方多次派遣以U2偵察機組成的「黑貓中隊」至中共空域實施偵察活動；水域方面，當時我海軍也常憑藉力量對比，驅離中共漁民，或護航特種部隊至福建沿岸進行游擊式行動。¹⁵顯然海峽中線並非是在1949年兩岸分裂分治時即已形成的制度，因此就「時間延續性」、「行為一致性」而言，都存在疑義。

綜上所述，可知海峽中線制度雖為我方所接受，卻未被中共方面認可，加以兩岸關係本非國際關係，欲將其視為國際慣例，頗有難度。

從《海洋法公約》尋找解套方案

前文中，無論是從國際航空法相關公約、國內法或國際慣例來看，均無法找到能用以制約中共軍機越過海峽中線的有利依據。然而，由於航空法中「空域」的概念，是根據海洋法「領海」垂直向上延伸而來，若無「領海」，自無位居其上的「領空」。因此，似可追本溯源，從聯合國《海洋法公約》中找尋相關規範。

在該公約中，可以找到對於各種屬性海域的飛行規範，包括領海、國際海峽、群島水域、公海、專屬經濟區、大陸架等水域各有不同。由於《國際民用航空公約》是在1944年通過，而《海洋法公約》則是在1983

年，可以說前者只對領空飛行做出基本規範，後者則將各種空域的法律地位全數明文化。

一、《海洋法公約》下的飛行規範

(一)領海的「無害通過權」：由於領海垂直向上延伸即為領空，因此領海的無害通過權，只賦予船隻及潛水艇，飛行器則按照航空法規定，不得進入領空。

(二)國際海峽的「過境通行權」：國際海峽係指海峽的兩端連接公海或專屬經濟區，成為交通往來的必經之路，因此特別賦予船隻及飛行器通行權利。飛機在行使本項權利時，應出於「過境」目的，毫不遲疑的飛越海峽，且不得對沿岸國威脅或使用武力。

(三)群島水域的「海道通過權」：群島國將群島最外側以直線相連後，位於基線內的水域稱之群島水域，群島國對於群島水域享有主權。海洋法對於群島水域較特別的規範是第53條「群島國可指定適當的海道和其上空中航道，以便外國船舶和飛機繼續不停和迅速通過或飛越其群島水域和鄰接的領海。所有船舶或飛機均享有在這種海道和空中航道內的群島海道通過權。」條文中採用了「可」的字眼，亦即賦予了群島國自行決定是否讓外國船舶或飛機通過的權利，若是決定開放，就必須一視同仁。

(四)公海的「公海自由權」：由第87條：「公海對所有國家開放，不論其為沿海國或內陸國……公海自由對沿海國和內陸國

15 「什麼『海峽中線』中共從來不承認」。

而言，除其他外，包括：航行自由；飛越自由...。」可知，飛機飛越公海，是不受拘束的。

(五)專屬經濟區比照「公海自由權」：由第58條：「在專屬經濟區內，所有國家，不論為沿海國或內陸國，在本公約有關規定的限制下，享有第87條所指的航行和飛越的自由...。」可知，飛機飛越專屬經濟區時，完全比照公海自由原則。

(六)大陸架亦比照「公海自由權」：由第78條：「沿海國對大陸架的權利不影響上覆水域或水域上空的法律地位。沿海國對大陸架權利的行使，絕不得對航行和本公約規定的其他國家的其他權利和自由有所侵害，或造成不當的干擾。」可知，沿海國對大陸架的權利，只及於海平面以下，至於海平面上，則比照公海自由原則。

二、「飛越自由」應出於交通目的

在飛機行經國際海峽及群島水域時，《海洋法公約》中採用「通行」(Passage)字眼；而在公海、專屬經濟區、大陸架中，則採用「飛越」(Flying over)字眼。

就字面解釋，「通行」應是出於交通的目的，因此必須是種迅速且毫無延誤的行為；至於「飛越」則未必是出於交通目的，《海洋法公約》中也並未對此名詞多所定義。然而，在一份中共的官方文件中，透露出其對於「飛越」的看法。

2001年，中共與美國軍機在海南島外海專屬經濟區上空發生衝突事件，當時中共外交部表示：「根據聯合國《海洋法公約》及一般國際法，所有國家在一國的專屬經濟區享有飛越自由。但.....美軍用偵察機在中國沿海上空針對中國的偵察行為及飛行狀態，早已超出了『飛越』的範疇，濫用並違反了『飛越自由』原則，對中國的安全利益構成了嚴重威脅。中國軍用飛機為維護國家安全對美國軍用偵察機進行監視是正當的。」¹⁶

這份聲明，說明中共方面認為飛機的「飛越」與「通行」應做一樣的解釋，即必須出於交通上的目的，在過程中不應出現與此無關的行為。事實上，在對岸學界中，也不時出現認可這種觀點的文章，¹⁷推測其思維邏輯，應是為了避免美國利用制空優勢，動輒以「飛越自由」為名，對中共進行情蒐作為。

儘管這種說法尚未經國際法院或國際實踐認可，但既然做為當事者的中共都已如此主張，我方似可「以子之矛，攻子之盾」。該次中共軍機飛越海峽中線行動後，對岸各大媒體均直言不諱的表示，其目的是為了對臺威脅恫嚇，顯然已不是單純的交通行為。我國若能善用這點，或能爭取國際輿論支持。

結 論

16 「姜皇池：驅離共機的國際法基礎與現制」，蘋果日報，民國108年4月6日，<https://tw.news.appledaily.com/forum/realtime/20190406/1545851/>。

17 趙成，「美式『航行自由』衝擊國際海洋秩序」，中國社會科學網，民國105年7月26日，http://www.cssn.cn/gj/gj_gjwtyj/gj_mg/201607/t20160727_3137341_2.shtml。



中共軍機擅闖海峽中線事件，並非首見於近日，然而本次卻引發我政府極大反彈，總統更令國防部「強制驅離」，顯然在面對層出不窮的挑釁行為下，已到達無法再噤聲、不得不反擊的臨界點。

在兩岸空權實力不對稱情況下，我方難以單靠軍事力量逼退進犯者，必須在法律上找到利基點，方能獲得國際社會認同，進而藉由美、日等大國協助，確保我領域安全無虞。

與中共進行法律戰時，首先會碰到的挑戰是，兩岸問題不同於國際問題，中共方面始終認為不受國際法約束，而根據我國憲法及《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，亦不認為兩岸關係屬於國際關係。儘管如此，參酌其他「分裂國家」之案例，如過去的東、西德及當前的南、北韓，雙邊在互動時仍均恪守國際法規範，我方主張採用國際法捍衛權利時，即使對岸相應不理，仍有助爭取國際支持。

透過對於國內法、國際法中的航空及海洋相關法規、國際慣例的研析，可發現無論是國內航空法的「航空識別區」，國際航空法的「領空」、「飛航情報區」，或可能做為國際慣例的「海峽中線」，均不足以約束中共軍機越界行為，惟有在《海洋法公約》關於「飛越自由」的定義中，或能找到可行依據。

依據該公約第58條：「在專屬經濟區內，所有國家.....享有第87條所指的航行和飛越的自由.....。」、第87條：「公海自由對沿海國或內陸國而言，除其他外，包含航行自

由、飛越自由.....。」臺灣海峽平均寬度108浬，即使最窄處仍有72浬，就算扣除兩岸各自主張的12浬領海，仍有60浬屬於各自的專屬經濟區範圍，飛機在此飛行時，比照在公海享有的「飛越自由」；而依據中共方面觀點，行使「飛越自由」時，不應出現與交通目的無關的偵蒐、挑釁行為。

兩岸在國際間均做為實際存在的政治實體，即使中共、甚至國際法院不承認國際法在兩岸關係中的適用，我方仍可援引國際法，爭取國際輿論支持，塑造對我有利的戰略態勢。

參考文獻

- 一、陳豐隆，「國際民航組織」，新世紀智庫論壇，民國105年9月30日，第75期。
- 二、豫夫，「臺灣防空識別區由美國劃定」，環球軍事，民國102年，第24期。
- 三、胡聲平，「東亞防空識別區之爭與東亞權力格局的變化」，清流月刊，民國103年1月號。
- 四、丘宏達，現代國際法(臺北：三民書局，民國101年9月28日)。
- 五、趙明義，當代國際法導論(臺北：五南書局，民國90年9月1日)。

作者簡介

楊宗新先生，政治大學外交研究所戰略暨國際安全組碩士。曾任南華大學國際事務暨企業學系業界專家教師。現任職於展望與探索雜誌社研究員。