



飛 航 安 全

法源觀點探討防空識別區之空域主權

空軍上校 宋文溪

提 要

- 一、空域概念中惟「領空」具其主權性，代表一個國家領土不可分割的部分，而因應新興空域概念創造出的「防空識別區」與「飛航情報區」之概念，以增加空權的擴展。其中「防空識別區」是基於空防需要各國自行劃定之空域，且範圍大於領空，以利軍方有效管制與擴大預警範圍，惟該區域內作為並不具國際法效力。
- 二、本文就法律觀點對「防空識別區」予以探究，以期瞭解：（一）「領空」主權原則、（二）就國際「防空識別區」相關法律學術理論，探討空防問題。
- 三、研究結果顯示：（一）防空識別區設立並未違反國際規範、（二）各項防空作為必需遵守國際法規相關規範；回歸法律面，防空識別區設立並不違反任何法規，而空防預警也不應為此產生危害。

關鍵詞：領空、防空識別區、空域主權

壹、前言

對於天空的使用概念是以「領空」為依據，惟因應國情需求而陸續發展出「防空識別區」及「飛航情報區」等概念，以擴大其空域的主導權；然而，就國際民航組織與國際公約條款中，「領空」並無明確的定義，因此各國遂依其歷史、地理、



人文和政治背景等因素，自訂各國相關的「民用航空法」以規範「領空」之主權^{〔註1〕}。

作者長期服務於空軍，對聯合防空作戰、空中管制略有涉略，觀察共軍自2015年起展開遠海長訓練、2018年12月起以海、空協同繞臺操演^{〔註2〕}，加上2019年3月31日，共軍2架殲11戰機與2020年2月10日共軍轟六型機逾越海峽中線進入臺灣西南空域等事件（前項事件是共軍戰機自2011年後首次逾越海峽中線，也被認為是自1999年後首度有意逾越海峽中線^{〔註3〕}，同時被視為21世紀以來最嚴重挑釁行為^{〔註4〕}），常態性繞臺巡弋進入我國防空識別區，已成為共軍創造出全新慣例，已對我「防空識別區」之主權維護產生相當困擾。

探究國際組織認同之「領空」主權法源與國內法中關於民用航空法條文規定下，遂行空中管制之法源與如何處置航空器侵犯「領空」之爭議事件^{〔註5〕}，則不可輕忽；基於以上因素，為解決航空器未經通報進入我國「防空識別區」之困擾，與其受到政治因素限制，故欲對「領空主權之法源」與「防空識別區之法律學術理論探討其空域主權」加以深入研析。

貳、文獻探討

一、領空

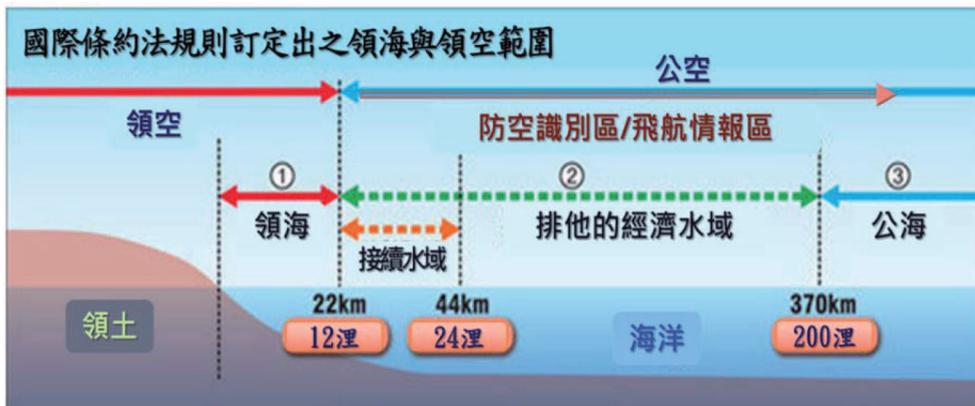


圖1 領海暨領空概念圖：研究者自繪

註1 黃長宜，〈我國國家領空主權在民用航空使用之研究〉，《開南大學空運管理所碩士論文》，2009年，頁2。

註2 程嘉文，〈共機又繞台，目的為何？有什麼新猷？〉2019年4月15日聯合報即時報導。

註3 <Boost to US-Taiwan ties risks more tension.>，《海峽時報》，2019年4月6日。

註4 <Taiwan: Chinese Fighters Fly Across the Taiwan Strait as Regional Tensions Soar. Stratfor.>，《海峽時報》，2019年4月1日。

註5 蔡金倉，〈航空器侵犯領空之探討〉，《空軍學術雙月刊》第622期，2012年，頁131。



「領空」(Airspace)的概念出現在國家主權概念中，但比領海晚且較為模糊；領空源自第一次世界大戰期間，飛機被廣泛的應用在戰爭之中，因此，對於飛機必須規定其活動範圍，其概念也就因應而生^{【註6】}。

「領空」指地球表面任何區域，不論其為陸地或水域，凡被認作為一國領土之組成部分者，其該區域之上的空間亦屬該國領土^{【註7】}，是構成國家領域之空中部分；依據1919年巴黎航空公約第一條闡述：「各締約當事國承認各國就其領域之上之空域，具有完全且排他之主權」，1944年芝加哥國際民用航空公約也明訂領空的定義與規範^{【註8】}，其第一條闡述：「每一國家對其領土上空具有完全的和排他的主權」，另1958年日內瓦海洋法會議通過的「領海及毗連區公約」第二條也明文規定：「沿海國之主權及於領海之上空」；上述法源均代表該區域為國家可行使完整且排他主權之範圍，因此，國家可在領空內行使包含立法、管轄、自衛、設置禁航區、國內載運及電訊交通管制等主權。

各國將領空視為國家領土的一部分，且受國家主權的管轄與支配，已形成國際法之相關規則，這不僅是國際習慣法規則^{【註9】}，也符合國際條約法規則^{【註10】}。既然領空是一個國家領土與領水上空的空域，所在的政府當然對其領空具有管轄權，但在國際航空運輸發達後，為了讓跨國空中運輸更加便利，因此發展出統一的領空管轄權概念，並產生大的改變，其中蘊含了兩個主要意義：

(一) 受管制領空：基於航空安全或者國家安全，政府可以在合理範圍內指定其領空的一部分為受管制之空域，所有航空器要進入必須得到許可並接受其管制，或完全不允許航空器進入。

(二) 不受管制領空：指一個國家內不受航空管制(ATC)的空域^{【註11】}。

綜上，各國均承認每一個國家對其領土與領水上空具有完全和排他知領空主權，因此，一個國家的領空主權包含了國家對領空資源排他之佔有、使用、處分權和對領空及其內人、物、事之管轄權；對於領空以外之外層空間則不屬於任何國家管轄範圍，各國在其中享有自由飛行權。但這種自由飛行權行使，仍需要遵守國際法律規章。

二、防空識別區

註6 王小衛、吳萬敏，《民用航空法概論》，2007年，頁19。

註7 趙維田，《國際航空法》，北京社會科學文獻出版社，2000年，頁23。

註8 刑愛芬，《民用航空法教程》，2007年，頁18。

註9 許慶雄、李明峻合著，《現代國際法入門》，台北，月旦出版社，1988年，頁26。

註10 王鐵崖等編，《國際法》，台北，五南圖書出版有限公司，1995年，頁255。

註11 蔡金倉，〈我國空域使用概念之研究〉《空軍軍官月刊》，第152期，2010年6月，頁80。



「防空識別區」(Air Defence Identification Zone, ADIZ)，係國家基於安全考量，在其領空之外劃定一定空間作為安全保護區，其性質類似領海之鄰接區，國家得在此區域內行使若干管轄權。其制度於1950年代由美國創立，當初的構想是因為飛行器的速度較快，如果等到有敵意的飛行器進入領空後再行反應，往往為時已晚。因此從領空範圍再往外延伸出一個空間，任何飛行器經過此一空域時，必須先進行通報，讓地主國識別該飛行器是否有危險性。如果該飛行器拒絕通報，則地主國便可派出軍機，監視闖入防空識別區的飛行器；如果飛行器只是飛越防空識別區，那地主國僅能監視，不能有攻擊或迫降的行為；但如果飛行器最終進入領空而仍未通報，便有可能遭到擊落；綜上，美國於1950年12月2日發布「航空安全管制」的行政命令，根據此一行政命令，美國得對其領海以外的公海上空，行使一定的管轄權，凡是外國航空器在進入該區時，須向航管單位報告其位置及飛航目的；即是防空識別區的由來^{【註12】}。

由於防空識別區之劃定，國際航空法並無明確規定，應可視之為國際海洋法中「鄰接區」概念之延伸以及國家基於安全需要與飛航管制之通例；但國家主權僅止於領空，對於違反防空識別區規定之外國航空器，並無處罰之權力，惟於發生事故時，受害外國航空器應自行負責^{【註13】}。然而，是否可藉維護國土安全為由，針對侵入防空識別區進而侵入領空之民用航空器進行攻擊，即有比例原則的考量，根據國際航空運輸協會(IATA)統計，在第二次世界大戰後擊落有意或無意進入一國領空之外國民航機的事件共發生六起；因此，為防止類似事件再次發生，1984年第25屆國際民航組織非常大會，重申「攔截民用飛機不應該對其使用武器」之原則，並增訂相關條文以為遵循，另有關防空識別區現行相關法源如下：

- (一) 飛航及管制辦法第二條第六十八款：防空識別區指基於國家空防需要，對航空器必須迅予識別、定位及管制所劃定之空域。
- (二) 飛航及管制辦法第十九條：航空器飛航於防空識別區時，應遵守防空識別規定^{【註14】}。

我國防空識別區設立於50年代，由美國協防台灣時單方面建議所劃定，範圍為北緯21至27度，東經117.5度至123度間之多邊形，西側以海峽中線為界，亦稱為「戴維斯線」，內另劃有多處禁(限)航的空域分別予以管制，由國防

註12 吳銘彥〈防空識別區與領空不可混為一談〉，《國政基金會-國政分析》，2014年9月5日。

註13 邱宏達著，《現代國際法》，台北，三民書局股份有限公司，2001年，頁386。

註14 《飛航及管制辦法》，法務部-全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw>。

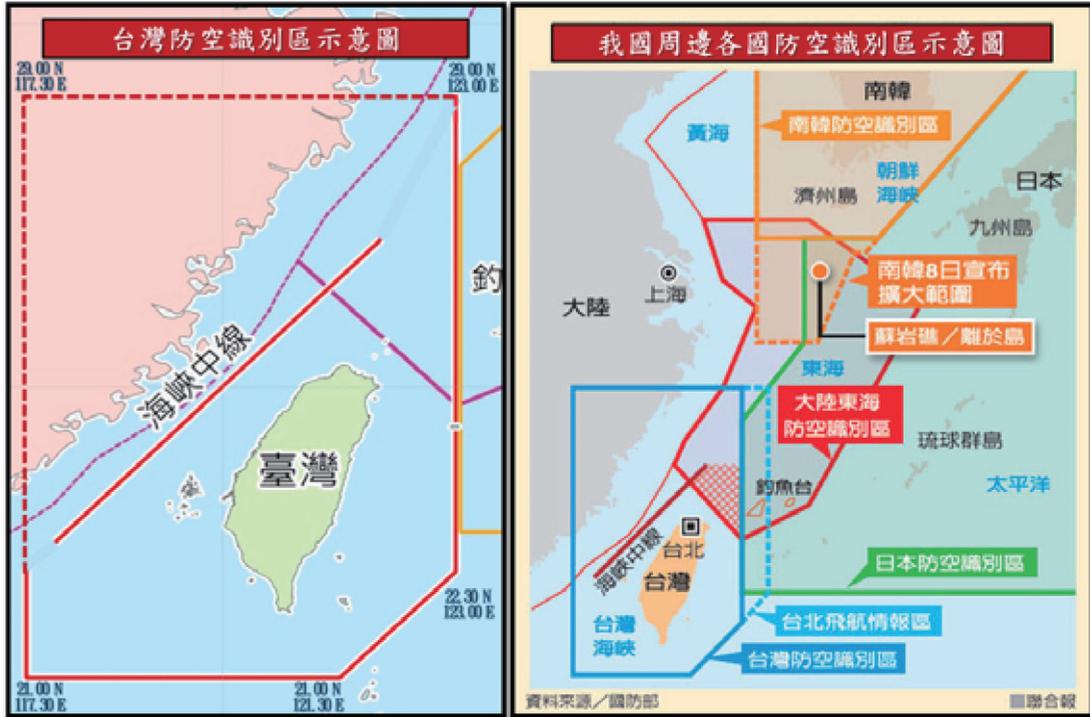


圖2 台灣防空識別區示意圖：參閱國防部網站暨作者自繪

部會同交通部公布列管，其總面積約15萬4,800平方哩，並由國軍負責台灣防空識別區內所有飛行器識別、監控、攔截、側護及接戰。

防空識別區 (ADIZ) 大致以領空為界，但必要時也可以超出，但是必須為鄰近國家所接受。基此，防空識別區其實就是一國力宣示區域，其「象徵性」與「宣示性」的意義較大；如台灣防空識別區受限於日本防空識別區已先行劃定於東經123度，東邊比台北飛航情報區少一個經度，其次為維繫海峽兩岸軍事均衡，航空器活動範圍侷限於海峽中線以東，最後須扣除區內國內外航路、終端管制區及離到場航線。然而中國並不承認台灣防空識別區存在，而台灣亦無相關規範或有效力文件賦予其法律意涵，但對於限制及弱化中國航空器飛越及強化領域管轄與防衛性，具有重大的國防戰略意涵。

三、空域主權之法源

討論空域主權之法律地位的前提要件，應確立何謂空域？所謂空域，乃是層置於地表之土地上或水域上之空間。早期國際航空法之論著，多未對空域加以定義，其原因乃係傳統羅馬法注釋法學派對羅馬法中所有權界限之解釋，即土地所有權者，上及天頂下達地心，並為各國法學者對所有權內涵視為當然「



註15]，而國際社會對「空域之法律地位」問題，於本世紀初期航空器飛行活動開始發展之時，才進行廣泛討論。

探討「空域之法律地位」時，大體上可分為二大派別：即「空域自由論」及「空域主權論」，其「空域自由論」認為空域並非為地面國所領有，而係如同公海自由一般，性質上屬自由無限制而可供外國航空器自由飛行利用者，而「空域主權論」認為國家領域上空之空域，為該地面國所領有，與國家之平面領域一般，屬於國家領域主權所及之範圍。

1901至1913年間，大多數國際法學者均投入空域自由論與空域主權論之論爭之中。以空域自由為國際社會之發達與繁榮所必要之「空域自由論」，初期顯較「空域主權論」更具說服力並獲得支持。然逐漸地，以飛航活動與地面國之利害關係為考量，而於國際航空自由之前提下，重視各國家之安全及其他利益保護之主權論述則相對提高，並為論者所倡議。因此，經過國際法學會與國際法協會多年之集會討論，「空域主權論」逐漸成為多數意見。除理論之形成外，就同時期各國家之實踐以觀之，亦以空域主權論為趨向，以國際社會之發達與繁榮為考量。

第一次世界大戰後航空器受到廣泛應用，各國紛紛對領空採取閉鎖之態度，「空域主權論」自然獲得普遍支援，再者，隨著國際商業航空蓬勃發展，並未受到各國奉行「空域主權論」而有所窒礙。遂各國原則上雖採行「空域主權論」，仍多開放領空供外國航空器進行商業運輸目的使用，實際上亦已達成國際航空自由所欲追求之目標。後續發展則各時期國際間陸續制定出之相關法源，重點摘述如后^{註16}：

(一) 1919年巴黎公約：

第一次世界大戰結束後，在巴黎和會上各國締結了「空中航行管理公約」，此公約為第一個關於航空活動的國際公約，其第一條即規定：「締約各國承認，每個國家對其領土之上的空氣空間具有完全的排他主權」，條文中指出領空主權是每一個國家享有，成為領空之概念；領空為一國領土不可分割的組成部份，其國家有權禁止外國飛機進入其領空或有一定條件准許其通過，對於擅自飛越他國領空的航空器，領空國有權採取必要之強制驅離之措施，以捍衛其領空主權。

巴黎公約中所提及「完全和排他的主權」中最重要的權利就是「無害通

註15 朱奕嵐，〈絕對性領空主權之評析〉，《東吳大學法律研究所碩士論文》，1999年7月，頁80。

註16 〈國際民用航空公約〉，《維基文庫》，<http://www.zh.m.wikisource.org>。



過權」，第二條第一款規定：「每一締約國承允，只要本公約規定的條件得以遵守，在和平時期給予其他締約國的航空器無害通過其領土的自由」，但可發現「無害通過」與「完全的和排他的主權」之間並不相容，所以巴黎公約還規定許多「無害通過權」之限制條件，其第十五條第一款規定：「一締約國的任何航空器有權不降停地飛越另一締約國的空氣空間，但須沿飛越國指定的航路飛行」；因通常管理的需要，該航空器當接到按公約附件規定的信號指令時，得以降落。

(二) 1944年芝加哥國際民用航空公約：

飛機在第二次世界大戰中被廣泛用於戰爭，領空主權原則遭破壞，「無害通過權」是借用領海中的無害通過權制度，但巴黎公約並沒有對無害通過權進行定義，而且給無害通過施加的各種條件裡具有很大的任意性，領海中無害通過制度是否可適用於領空之疑問也日趨升高，所以在1944年芝加哥「國際民用航空公約」中就把無害通過權給廢除^{【註17】}。

1944年所制定的國際民用航空公約，承認領空主權原則，規定一國對其領土以上空氣空間擁有排他的主權；根據此公約，領空是一個國家領土組成的一部分，受該國主權管轄，其他國家不得侵犯，其國際民航公約中也摒除了巴黎公約中的無害通過權的概念，確立了完全和排他的領空主權原則，形成眾所公認的國際法基本準則；按國際民用航空公約之領空主權原則，這種權利包含國家對領空資源排他的占有、使用、處分權和對領空及其內的人、事、物之管轄。

(三) 1982年聯合國海洋法公約：

1982年聯合國第三次海洋法會議通過的「聯合國海洋法公約」第二條中明確規定：沿海國的主權及於領海的上空。由此可見，國家領空主權已確立為現代國際法重要法律原則，成為現代各國頒布領空法律制度和國家間制訂各類航空條約和協定之前提與基礎，為航空器飛行重要準則之一。

空域主權論之主張，除國際慣例之外，各國亦承認每一個國家對其領土上空具有完全的和排他的領空主權，因此，國家的領空主權包含國家對領空資源排他的佔有、使用、處分權和對領空及其內管轄權。對於領空以外空間不屬於任何國家管轄範圍，各國在其中享有自由飛行權。但這種自由飛行權的行使要遵守國際法律規章。

註17 黃潤秋，《國際航空法研究》，2007年，頁23-26。



四、小結

就法律面言，對於公海上空飛航自由而言，除《聯合國海洋法公約》第88條所要求必須是「只用於和平目的」外，其次必須遵守1944年《芝加哥公約》第二號附約所規定的「飛行規則」。除此之外並無其他限制。由此可知，公海是自由的通道，不隸屬於任何主權。因此，公海區域是完全開放，不論任何國家都可以在海洋法公約和其他國際法規則之條件下，行使航行自由及飛越自由。也就是任何國家均可從事民用航空運輸，也可進行任何軍事演習或情報偵蒐【註18】。

綜合可知空域概念中惟「領空」具其主權性，代表一個國家領土不可分割的部分，而主權國對其領空資源享有排它的佔有、使用、處分和對領空內人、物、事的管轄權，且有權禁止他國航空器進入或依條件准許通過，對於擅自飛越他國領空的航空器，主權國有權採取必要強制措施，以捍衛領空主權；然而因應新興空域概念創造出的「防空識別區」與「飛航情報區」之概念，增加空權的擴展，其中「防空識別區」是基於空防需要各國自行劃定之空域，且範圍大於領空，以利軍方有效管制與擴大預警範圍，任何非本國航空器欲進入該國前，都要向該國提出飛行計畫及目的，否則將被視為入侵行為，惟該區域內作為並不具國際法效力；

惟各國所設立的「防空識別區」是單方面宣布，並未與其他國家商量而自行訂定標準實施；然而國際法是因應國際間需求而產生，法理上國際法具有拘束所有國家的力量，各國亦有義務遵循其規範，倘若各國相關國內法未能將國際法規範付諸實行，則國際法律規範則喪失其意義。因此，為確保國際社會法律秩序並在各國國內法中發揮應有之功能及效力，各國確有必要完備相對應之規定，以避免置身國際社會之外。

參、空域主權之維護

一、空域之管轄

領空為國家「領土主權」之部分，受國家主權管轄和支配；而所謂「防空識別區」係指國家基於安全考量，在其領空之外劃定一定空域作為預警的區域，並基於國家安全理由行使部分的管轄行為；由於防空識別區所劃定之區域，在國際法源上並非屬於領空的一部分，遂各國不得於其領域外之空間實施管轄

註18 《新世紀智庫論壇》，第66期，2014年6月30日，頁74-77。



。因此，藉由防空識別區而將其管轄的行為延伸至領空以外之空間，其合法性則有其爭議；在國際法中，國家行動符合國際法則謂之「合法管轄」，相反的，國家行動不符合國際法則就會引起「管轄」爭議；一個國家對其領域管轄，必須依據管轄原則或國際法源條約上賦予對領土之主權，方能規定其國際管轄權，然而對領域外之管轄，若國際法源未賦予管轄權力而有爭議時，其管轄則不具有合法之效力。因此，設立於領空外之防空識別區，其合法性之所以遭受質疑，就在於它欠缺國際法源所賦予的管轄基礎。

防空識別區並不同領空，但可派遣兵力加以反應與進行管控，以避免或禁止不明航空器入侵其領空，是具軍事管制之意涵，也對於該區域產生控制效應；「防空識別區」的劃設，是依據國際通行作法，目的在捍衛國家的主權與領土及領空安全、維護空中飛行秩序，強調是行使自衛權的必要措施，並非針對任何國家和目標，不影響有關空域飛越自由，屬於國家預警機制，因此將可維護其空域主權。

各國在空域之管轄上則可運用國防力量，尤其防空作戰之能力，加強區域內之預警、監視、攔截與驅離等作為，在發現軍機擅闖「防空識別區」後，立即按照軍方標準作業程序，廣播警告、監視、驅離等作為，除非它國軍機已侵入領空，不得逼迫其降落或擊落，否則將被視為嚴重違反國際法。

二、防空作戰因應之道

在國際法相關規範下，對軍機或不明機侵入防空識別區時，則應採行下列方式以為因應^{【註19】}：

- (一) 在防空識別區國際法中並未具合法地位，故對不明機或軍機則依狀況採取不同態度，首先將無線電收訊機調至國際緊急頻率，並以該緊急頻率對該機實施驅離廣播或派軍機實施追蹤監視，甚至執行攔截，落實相關作為，以代表主權之行使。
- (二) 若不明機或軍機持續進入防空識別區時，運用民用航空法授權訂定之「飛航及管制辦法」、「飛航管理程序」、「外籍航空器飛越國境規則」、「飛航情報區飛航指南」、「飛航管制手冊」及「國軍軍事飛航規則」等規範進行攔截，此部分已成為國際法普遍性認知。

對於不聽從防空識別區規範相關指揮之不明機或敵機，我聯合空中作戰中心(JAOC)在遂行攔截之權力時，應以下述指導實施：

註19 蔡金倉，〈航空器侵犯領空之探討〉，《空軍學術雙月刊》第622期，2012年，頁131。



- (一) 在對侵入我防空識別區之處置過程中，應確遵國際民航組織於1984年5月1日通過A25-1號決議「禁止國家對侵入領空之民用航空器以攻擊性之危害手段進行攔截」，及聯合國安全理事會於1996年7月26日第3683次會議通過第1067號決議(本事件為1996年2月24日美國兩架小型民用航空器入侵古巴領空散發反政府傳單，遭古巴空軍攔截並以空對空飛彈擊落，造成四人死亡的案例)，「不得以主張國家領空主權為由，對侵入領空之民用航空器，以武器或其他可能造成危害之手段，對航空器執行攔截」及「不對飛行中民用航空器使用武器」。
- (二) 根據國際法院1986年「尼加拉瓜控告美國案」所作之判決，未經地面國准許而侵犯領空，不論其行為或內容，均屬侵犯地面國領空，地面國可依主權之行使而實施攔截。
- (三) 攔截過程中，應確遵國際民用航空附約二「空中規則」對民用航空器攔截之規定：對民用航空器之攔截，應予避免且應以最後之途徑，若施行者，此攔截應局限於確定航空器之識別及提供進行安全飛航所需之任何飛航資料^{註20}。

三、小結

防空識別區對領空以外空域之限制，並沒有形成習慣國際法，加上1944年《國際民用航空公約》與1982年《聯合國海洋法公約》等條約法已有相關之明文規定，使防空識別區對自由飛行空域之限制欠缺國際法上之合法性；而條約法上，對於公海上空飛航自由之限制，除了《聯合國海洋法公約》第88條要求必須「只用於和平目的」外，就是必須遵守1944年《芝加哥公約》「第二號附約」所規定的「飛行規則」。除此之外沒有限制。由此可知，公海是造物者賜與全體人類的自由通道，不隸屬於任何主權。因此，公海對所有國家開放，不論沿海國或是內陸國，都可以在海洋法公約和其他國際法規則所訂定的條件下，行使航行自由以及飛越自由。以航空器之飛越來說，其可以是從事民用航空運輸，也可以是進行軍事演習或情報偵蒐。

在防空識別區議題上，為確保我國空域主權、飛航管制順遂與空中飛航之安全；在該區域內要能嚴格飛航管制，管制人員主動溝通協調、嚴密監控、與各飛航管制區間建立管制默契與強化飛行人員素質，另外空防作為上應防止任一單方面挑釁，並依據國際相關法源遂行各項防空作為，執行攔機驅離應嚴格

註20 蔡金倉，〈航空器侵犯領空之探討〉，《空軍學術雙月刊》第622期，2012年，頁131。



遵守國際航空法規，避免衍生國際事件，確保區域安全。

肆、結論與建議

一、研究結論

針對各章節之研究探討與評析，對「防空識別區」之空域主權可明確歸納下列三部分：

(一) 防空識別區並未違反國際規範：

國際法對於「設立」防空識別區存在消極條件或限制條件，防空識別區不得違反1944年芝加哥國際民用航空公約第1條之規定，亦即尊重「其他國家」在領土及領海上空空氣空間(即為領空)所享有完全及排他的主權。因此防空識別區不得劃入他國領空，其設立旨在防止本國領空遭外國航機惡意入侵，創造「拒敵於領空之外」的空防縱深，因此與領空截然不同。

芝加哥公約雖未積極地規防空識別區應如何設置，不代表防空識別區之設立毫無法律依據，係基於習慣國際法的「自衛權」，防空識別區如何設置？見諸國際實踐：美國早在1950年，即率先公布防空識別區，並為多國(包括加拿大、日本、中華民國、韓國、菲律賓、越南、緬甸等國)追隨。當然，自衛權之行使不能無限上綱，國際法確有條件限制。防空識別區做為自衛權的具體化，其行使亦受相同條件節制。條件為「必要性」與「合比例性」二原則；因此設立防空識別區未違反國際規範。

惟1998年10月1日生效的芝加哥公約第3分條規定，任何國家不得使用武器攻擊飛行中的外國民航機；空中攔截不得危及航空器乘客及航機安全；遇有理由認為民航機以違反芝加哥公約之方式使用時，國家有權要求降落於國內指定之民航機場。此「人道考量原則」當然拘束執行領空外防空識別區管轄權之軍機。此外，1982年聯合國海洋法公約第58、87條規定，沿岸國在主張200海浬專屬經濟海域(EEZ)而擴充海域管轄後，對於經濟海域海面上方的空氣空間，仍應尊重其他國家所屬航空器所享之原屬「公海自由」的「飛越自由」，沿岸國行使防空識別區管轄權的軍用機，並應「適當顧及」在此飛越他國航空器之權益。

上述國際法原則，應用到設立及施行防空識別區，世界各國航空器仍應享有安全通過其防空識別區而不受威脅之權利，所屬國家亦不得以軍事方式對其實施以攻擊行為。

(二) 防空識別區不構成「劃界」：



國際間許多國家紛紛針對設立防空識別區提出已構成「劃界」問題，然探究其本質並非如此，防空識別區是依據「基於特定功能的有限管轄權」概念所創，目的僅在「確保國防」，針對可突破國家主權(領空)範圍外之威脅而行使，此一概念也彰顯出前美國總統杜魯門於1945年宣布的兩個海洋管轄權宣言、國際海洋法(領海外)鄰接區制度及公海緊追權等。因此，防空識別區絕非是對公海以及經濟海域上方空間的占領行為，亦無排他性。基於此論，防空識別區既無排他性，因此不同國家所劃定的識別區當然可以重疊。

探究軍事執行面，設置防空識別區之國家，僅對未經通報進入其防空識別區的外國飛機採「查明與識別」措施，為防禦性非武力作為；此種作為與措施，包括派遣軍機監控、警戒。除非該機具敵意，否則飛航將不受到任何妨礙。基於上述說明，各國於防空識別區內並未妨礙到任何外國的民航機，並未要求改變既定飛行計畫與航路，更未要求外國民航機先獲其許可方始得飛越其防空識別區。囿於上述「劃界」之說則無理。

(三) 防空作為必需遵守國際法規相關規範：

以往我國在中國大陸尚未崛起前，經常採行威力巡邏，除在中國大陸沿岸巡曳，更進入到中國大陸內陸，事實上已經明顯侵犯其領空主權；而中國大陸軍機出其海岸線，國軍過去即派遣軍機攔截或以防空飛彈鎖定，事實上，在非戰爭時期，相關作為均已違反國際法規相關規定；然過去由於兩岸敵對關係，相關作為並未受國際輿論撻伐；目前兩岸趨於穩定後，依據國際法規，兩岸間不得再以相關方式遂行其防空作為，而1996年台海危機時中國大陸遂行導彈射擊，亦未違反國際法之規範，因此關係相當微妙，如何在法律規範下遂行各項軍事作為，這就是考驗領導者於指揮官的智慧。

綜上而論，設立防空識別區之目的旨在保衛領土及領空主權，回歸法律面，防空識別區設立並不違反任何法規，而空防預警也不會因此產生危害；維持現有應變機制，依據國際法規運行，仍能維持國家安全與區域和平。

二、研究建議

雖然防空識別區並未違犯各項國際相關法規，但就實際面而言，卻會影響各國間軍事平衡默契，因此特別提列幾項建議供相關單位與研究學者共同參考與研究：

(一) 積極協商建立軍事互信機制：

為維護各國間的秩序、和平與海空域維權，避免雙方機艦在周邊海空域摩擦發生軍事誤判事件發生，應該共同協商制訂相關行為規範，譬如參閱海



峽中線之戴維絲線，形成互不越界的默契、劃設暫定執法界線，另外應該建構相關通報機制，共同發展「緊急安全程序」，以降低危機因應之不確定性、拓展實質合作的選項，建構雙方軍事互信基礎與合作關係，以利突發事件應處作為。

(二) 戮力建構可恃戰力展現防衛決心：

我國軍隊應秉持「防衛固守、重層嚇阻」與「維持基本戰力、重點發展不對稱戰力」之方針，建構符合防衛作戰需求之可恃戰力、發展各式不對稱作戰武器，強化實質掌控防空識別區的能力、展現國軍防衛決心、嚇阻任何犯我企圖，以確保敵國不敢輕易對我實施作戰，如此方能確保國家安全、領土完整及區域穩定。

(三) 積極提升監偵預警與應變能力：

需持續整合各式情、監、偵能量，提升各類情報蒐研、情資整合與早期預警能力，嚴密監控周邊海、空域安全狀況，並強化雷達偵蒐、飛彈攻擊預警、共同作戰圖像及敵我識別等能力，以確保掌握機先；機艦於執行任務時，除該秉持「不畏懼、不迴避、不示弱」立場，及「不引發事端、不升高衝突、降低敵對行為」原則與依據國軍經常戰備時期突發狀況處置規定之規範，確保於任務執行過程之安全，並強化整體應變制變與危機防處之能力，以期遭遇事件能迅速控制並解除危機。

(四) 加強指管與第一線人員國際法相關教育訓練：

當面臨各種狀況或執行各項防空應變作為時，能使相關指揮管制與執行任務之第一線戰鬥人員在不違反各項國際法源下執行任務，避免因無知而肇致身陷違反法律之行為，因此各項作業程序均依符合法律規範，執行任務人員並應確實遵守相關規定，執行各項應處作為。

因應對侵入我防空識別區之航空器，戰機、指管與防空飛彈部隊等任務人員，均會被賦予攔截或驅離等任務，因此對於這類人員，應加強對於國際法源、航空法、武裝衝突法等法律相關教育工作，避免因對法律的無知而衍生出在國際上對我國不利之情事發生、甚至演變成國際糾紛事件。

綜上論述之建議為個人任職經歷對本議題之體認，當然我國是個追求安定和平的國家，但永遠要記得，要把自己準備好，絕不可輕忽可能遭遇之威脅，也就如此必須強化自我空防作為、國防建設與國家國際地位，並強化對任務人員的法律教育，俾持續朝向追求和平與區域安全而努力。



參考文獻

一、專書

1. 王小衛、吳萬敏，〈民用航空法概論〉，《北京，中航出版傳媒公司》，2007年。
2. 趙維田，〈國際航空法〉，《北京，社會科學文獻出版社》，2000年。
3. 刑愛芬，〈民用航空法教程〉，《北京，中國民航出版社》，2007年。
4. 許慶雄、李明峻，〈現代國際法入門〉，《台北，月旦出版社》，1988年。
5. 王鐵崖等編，〈國際法〉，《台北，五南圖書出版有限公司》，1995年。
6. 邱宏達著，〈現代國際法〉，《台北，三民書局有限公司》，2001年。

二、期刊

1. 蔡金倉，〈航空器侵犯領空之探討〉，《空軍學術雙月刊》，第622期，2012年。
2. 蔡金倉，〈我國空域使用概念之研究〉，《空軍軍官月刊》，第152期，2010年。
3. 黃居正，〈對中國「東海防空識別區」的回應與台灣領空主權策略〉，《新世紀智庫論壇》，2014年。

三、論文

1. 黃長宜，〈我國國家領空主權在民用航空使用之研究〉，《開南大學空運管理所碩士論文》，2009年。
2. 朱奕嵐，〈絕對性領空主權分析〉，《東吳大學法律研究所碩士論文》，1999年。

四、網際網路/報紙

1. 程嘉文，〈共機又繞台，目的為何？有什麼新猷？〉，《聯合報》，2019年4月15日。
2. 〈Boost to US-Taiwan ties risks more tension.〉，《海峽時報》，2019年4月6日。
3. 〈Taiwan: Chinese Fighters Fly Across the Taiwan Strait as Regional Tensions Soar. Stratfor.〉，《海峽時報》，2019年4月1日。
4. 吳銘彥，〈防空識別區與領空不可混為一談〉，《國政基金會-國政分析》，2014年9月5日。
5. 〈飛航及管制辦法〉，《法務部-全國法規資料庫》，<http://law.moj.gov.tw>。
6. 〈國際民用航空公約〉，《維基文庫》，<http://zh.m.wikisource.org>。

作者簡介

空軍上校 宋文溪

學歷：空軍官校82年班、戰爭學院104年班、南華大學管理科學研究所95年班。經歷：飛行官、分隊長、聯參官、作戰指揮管制長、作戰隊隊長、科長、政戰主任、主任教官。現職：國防大學空軍學院上校主任教官。