

# 中共劃設東海防空識別區的影響： 台灣的觀察

沈明室\*

從 2013 年 11 月 24 日中共劃設「東海防空識別區」之後，整起事件並未因時間延伸而降溫，反而因為中共強勢海空巡弋，展現不惜一戰的態度，加以日本首相安倍參拜靖國神社、在教科書中納入釣魚台為固有領土的主張，反而引起更多的爭議，使議題有越演越烈之勢。最近日本媒體宣稱，中共將繼東海防空識別區後，劃定南海防空識別區，引起美國的警告，中共亦否認有此規劃。儘管美日之間有安保同盟之關係，日本在釣魚台主權問題的持續突進，已經牽動了美日中三國的戰略互動關係。中共劃設「東海防空識別區」是諸多確保與宣示釣魚台主權的手段之一，表面上在宣稱確保領土主權，然其實質目的在藉爭議主權問題，擴大延伸對東海的制海權，如此也將對台灣戰略利益造成影響。

## 台灣對中共劃設「東海防空識別區」的反應

中共在宣布設立東海防空識別區之後，我國國防部發言人羅紹和立即反應「對此『表示遺憾』」。在國安會召開緊急會議後，隨後在同日下午 3 點發表四項聲明：1. 堅定捍衛釣魚台主權；2. 和平方式解決爭端；3. 兩岸防空識別區重疊區域採適切處置，維持空域安全；4. 與各方密切溝通，確保和

---

\* 作者為國防大學戰略研究所專任副教授。

airiti

平與穩定。從上述聲明內容來看，由於台灣地位敏感與尷尬，但必須有所反應下，遂延續如東海和平倡議的觀點，主張擁有釣魚台主權，但希望各方以和平方式解決爭端。

但是對於關鍵而且影響台灣實際空防戰略利益的防空識別區重疊問題，聲明中僅強調國軍將遵循『東海和平倡議』的原則，以和平方式解決爭端，並採取適切之處置，以確保我空域的安全。但由於缺乏公開具體事例，何謂適切之處置與如何確保空域安全，本文無法加以印證。但是在雷達監偵與辨識的活動方面則會更加的頻繁。

馬英九總統在 2013 年 11 月 26 日在國民黨「中山會報」時主動脫稿提及中共劃定東海防空識別區一事，強調中共此舉不涉及主權和領土、領空，而且與台灣公佈的防空識別區重疊區域很小，不影響「國軍」演訓。同時表示，仍會就此事向中共與周邊地區表達嚴正關切立場，呼籲依照「東海和平倡議」架構，以自我克制、不升高對立及擱置爭議、尋求和平解決爭端原則來解決問題。

接著，馬英九總統在 2013 年 12 月 1 日出席《開羅宣言》70 周年紀念特展暨國際研討會時，針對東海防空識別區，首度正式回應呼籲，相關各方避免在東海採取會升高緊張情勢的行動，儘速展開與中共的雙邊對話，恢復東海是「和平與合作」之海的本來面貌。儘管有不同觀點認為以《開羅宣言》當作擁有釣魚台主權的國際法依據，並不適切，但是根據馬英九總統的看法，《開羅宣言》是我國主張擁有釣魚台主權的重要文獻，因而選擇在此場合正式回應東海防空識別區問題，有其特定的深度意涵。

由於我國政府初期反應中，並沒有明確表達反對中共設立防空識別區，與週邊國家立場有所差異，使日本極為關

心。馬英九總統遂在接受日本《共同社》專訪時指出，中共此舉對兩岸關係正面發展沒有幫助，並且已經透過管道向中共表達嚴正立場，未來也將向中共反映，不要在南海設立類似的「防空識別區」。這樣的受訪內容等於在向日本對話與表達立場，後來總統府在12月6日發表聲明更指出，台灣於中共宣佈設立當日就發表聲明，重申對釣魚台列嶼的主權，且不僅將全力捍衛主權，也將維護漁權。根據台灣於1953年公布的防空識別區範圍，台灣與中共重疊面積是6萬7,000平方公里，但是實際執行偵巡、強制識別的範圍，則是2萬3,000平方公里。因此國防部認為在台灣防空識別區重疊區，台灣軍機未來在該區域的演訓不會受影響。

基本上，從台灣的反應來看，整個東海防空識別區的處理態度有些轉折，而且與美國、日本、韓國的步調不太一致。等到美國派遣轟炸機穿越東海防空識別區、韓國重劃防空識別區、日本強化西南區域的海空巡弋之後，立場才逐漸靠攏。然而，事先台灣也許和其他國家一樣，已從媒體得知相關類似訊息，可能也會有準備。但不太可能透過既有兩岸管道預先備中共告知，因為如果美日得知台灣早已先一步獲得訊息，卻未強烈表達反對，必會遭質疑兩岸間是否有任何秘密協議存在。而且越遮蓋，越容易破綻百出。嚴重者會危及美日台之互信，台灣不會輕率為之。

然而，當台灣面對日中都宣稱擁有釣魚台主權時，呼籲各方擱置爭議，和平解決爭端，可算是平衡與各相關主權爭議大國的權宜之計。如日中之間未發生進一步衝突，應可確保和平穩定。但若衝突加劇，各國開始加碼各項軍事部署及巡弋作為時，反而突顯台灣提出《東海和平倡議》獨白的尷尬。

馬英九總統後來在 2014 年 2 月 26 日外交部舉辦之「東亞和平與安全」國際研討會中提出「東海空域安全聲明」共包含三項主張：希望各國基於「東海和平倡議」的精神，遵照現行國際法的原則，以和平方式解決彼此爭議，以確保東海空域安全。對於直接影響空域安全的防空識別區重疊問題，應展開雙邊協商。最後，則應共同協商制訂的「東海行為準則」，建立區域多邊協商機制，促進東海和平。這些主張延續東海和平倡議的精神，希望能夠建構出各方在東海的具體約制行為。

## 對台灣的影響

### 一、《東海和平倡議》的實質效益遞減

在台灣提出《東海和平倡議》後，若日中兩國仍然因為強勢主張而引發緊張與衝突，代表其實質性所發揮的功能有限。中共同理應支持馬英九總統有關東海和平主張，但是在釣魚台問題攸關中共國家安全利益情況下，中共不會考量《東海和平倡議》，而去約制本身的外交政策與軍事部署。但是當日中兩國衝突減緩，主要影響因素還是因為美中爆發衝突後果難料，以及日中關係仍有共同利益所致，絕非第三方所提主張的影響。久而久之，越來越多的日中互動因素捲進釣魚台問題，這導致《東海和平倡議》的實質效益遞減，最後逐漸以內部政策說帖為主要功用。

### 二、我國演習空域的限縮

雖然我國政府聲明強調中共與台灣公佈的防空識別區重疊區域很小，不影響國軍演訓，但就實質地理範圍來說，我國所劃定的 R8 空軍訓練空域，已經被劃進中共識別區，則

是不爭的事實。一般而言，防空識別區重疊的位置會成為敏感地區，也是兩方或多方雷達鎖定重要區域。根據國防部嚴明部長在立法院的說法，若中共軍機進入台灣海峽中線以東的重疊區，我國空軍除了派遣戰鬥機起飛攔截外，地面的防空飛彈也會進行攔截鎖定。為了避免引起爭端，雙方飛行員會盡量避免靠近重疊的敏感地區。這也使得 R8 空軍訓練空域，可能因為政治爭端而少用，最後不用，成為禁航區，當然會限縮演習空域。

### 三、日中強化軍力部署對台灣的影响

中共為了執行反介入作戰概念，近十年來研發部署大量海空、二砲等高科技武器系統，讓美國介入亞太的壓力遞增。尤其是釣魚台問題升高後，以釣魚台衝突為設想的作戰準備更為明顯。日本在國家安保戰略中載明中共劃設防空識別區「已違反國際秩序的主張，試圖以武力改變現狀」。美日韓等國非常擔心中共以強勢態度及武力改變東海現狀，引起亞太情勢的緊張。因此，在新的「防衛大綱」中提到，包括強化海陸兩棲作戰能力，以及當西南地區島嶼遭到攻占時，以最快的速度奪回，增加部隊的統合機動防衛力等重點。

除了設立新部隊及部署高科技武力外，在島嶼作戰方面，陸上自衛隊將調整編制，設立新的「陸上總隊」，並新設「機動師團、旅團」提高西南群島的機動部署能力。另外，為強化奪島作戰能力，日本成立海陸兩棲部隊、部署沿岸監視部隊等提高島嶼防衛能力。當然在海空武力方面，為因應北韓核武試爆及遠程彈道飛彈試射，日本神盾艦從 6 艘增為 8 艘，以強化反飛彈能力，且引進美國最新的垂直起降運輸機等。

反觀台灣的國防準備，仍以兩岸衝突為主要想定，軍備

研發與武器採購雖無需與日中兩國等量齊觀，但要有一定的抗衡實力。尤其當日中兩國海空軍力逐漸加強，反會突顯台灣在作戰概念與軍備發展的落差，即使完成作戰計畫的擬定，也不容易在正規戰爭中取得優勢。

## 政策建議

### 一、建構中共在東海防空識別區攔截模式、電偵參數與能力的資料庫

為維護東海防空識別區的權威性，中共必須派遣先進戰機進行攔截盤查，也形成我國蒐集中共空軍相關參數的機會。例如，在何種情況下派遣、由何機場、何種機型、攔截程序、電偵雷達參數及其飛行起降位置與能力等，應該加強偵蒐並且與美日韓等國交換相關情資，並建立資料庫，以供未來我國空軍訓練作戰之參考。

### 二、以實質作為破解中共東海防空識別區的合理化

台灣面對東海防空識別區的問題其實並不孤單，美日韓等國與台灣在此議題上有合作空間，以實質作為破解東海防空識別區。如軍用飛機航行訓練任務、人道救援等。例如，根據韓國《聯合新聞通訊社》報導指出，南韓「黑鷹」(Black Eagles)特技飛行隊的9架超音速教練機T-50B因為要參加新加坡航空展，於2014年2月1日從濟州機場起飛，中途飛越台灣高雄、菲律賓宿霧和汶萊，於4日抵達新加坡樟宜機場，飛行距離達5,389公里。從航向與距離來看，可能採取穿越中共東海防空識別區的航線，如果韓國事先沒有照會中共，中共也沒有派軍機攔截，證明中共對東海防空識別區攔

截辯證工作會徒具形式，其存在合理性也會被質疑。

### 三、強化攔截辨識與空防緊急應變能力

毫無疑問的，在防空識別區劃定之後，美日韓中等國的軍民航空器與中共攔檢飛機接觸機會更為頻繁，尤其是靠近釣魚台空域。近期根據中共軍方媒體報導，在2014年農曆春節的大年初一，有兩架外國軍機闖入東海防空識別區，中共空軍派遣兩架蘇愷30緊急升空，雙方飛機在盤旋三個小時，外國軍機才飛離。這個消息雖未經證實，但類似場景會不斷發生。北部空域對台灣國防而言非常重要，空中威脅方向不僅從西方，也可能來自北方及東方。在既敏感又頻頻接觸情況下，從戰情雷達偵蒐、敵我識別、空中攔截目識辨別，到發生突發事件的緊急因應及處理，都必須在既有的標準作業程序基礎上，加以提升，並強化演練。

### 四、實質防空識別區的重劃確認

在台海軍事對峙年代，為了確保大陳、金門、馬祖等外離島的空防安全，台灣的防空識別區延伸進入中國領土境內，過去兩岸屬於內戰狀態延伸，爭議不大。隨著中共空軍軍力增強，對外投射能力更遠，如依照舊有範圍，等於進入中共領空。況且現在實質的防空識別區範圍以台海中線為界，以及向北延伸，但與中共防空識別區重疊。從各國官方資料可以看出，各國並未將台海中線以西範圍視為台灣防空識別區，應該認清這個情勢，並在適當機會重新劃定確認。另外，台灣防空識別區與飛航情報區有落差，且東海防空識別區未涵蓋釣魚台列嶼，劃分現況等於是讓台灣在釣魚台領空問題自我邊緣化，未來應考量向東延伸至釣魚台。