airiti

北京劃設東海防空識別區之戰略評析

胡瑞舟*

冷戰期間全球陸續出現防空識別區（Air Defense Identification Zone，簡稱 ADIZ；以下防識區與防空識別區通用），目前仍有 20 餘國設有防識區；其劃設由主權國家決定，其他國家雖未必承認，卻鮮少成為國際焦點。然而，2013 年 11 月 23 日北京在東海劃設了它的第一個防空識別區，卻立刻受到國際矚目；不但引發中日自二戰後最激烈的爭執，同時也是中美從 1996 年台海危機以來罕見的緊張衝突。隨著中國大陸崛起並逐漸挑戰美國的霸權，國際間對這仍由共產黨領導的政權及其決策模式充滿好奇；東海防識區劃設和政策過程，則適時提供觀察習近平上任一年來最重要對外決策的機會之窗。

因此，深入探究東海防識區劃設是瞭解中國大陸此次與美日激烈衝突的重要參考，也是分析北京決策品質的重要素材。本篇研究主要由四個部分構成：首先，研析中國大陸劃設東海防空識別區規則和內容，藉以了解其何以掀起衝突巨波；其次，探討防識區劃設原因和公布時機，梳理其決策思考軸線與模式；第三，探索北京此次戰略決策的特點與弱點；最後，針對前述分析，提出對台灣因應對策的建議。

北京的防空識別區

防空識別區是一國因應軍事上海空防衛及安全管控需

* 作者為美國紐約州立大學政治學博士、陸軍備役少將，現任政治大學國際關係研究中心安全研究中心副執行長。

airiti

要，就特定空域劃設監控，藉以對外國或不明飛行器的入侵來獲取更多的掌控與應變。它原係冷戰產物，1950 年美國首先劃設以防蘇聯戰機威脅北美，美國迄今仍維持北美、阿拉斯加、夏威夷和關島防空識別區，九一一恐怖攻擊後並增設華盛頓特區防識區。全球現有美、加、英、日、韓、越和台灣等 20 餘國劃設，其屬各國作為，不具國際法主權效力；除極少數跨越爭議空域特例：如韓國防識區越過北緯 38 度線，其通常不涵蓋疆域爭議區，亦不與其他防識區重疊。

然而，中國大陸剛宣布劃設卻立即引起區域緊張，不但美、日、韓及台灣抗議，澳大利亞和菲律賓等國也譴責。北京的防識區至少有五項因素招致抨擊，分述如次。

一、範圍重疊

中國大陸劃設的防識區幾佔東海三分之二面積，不但與日、韓及台灣防識區重疊，而且涵蓋與台灣和日本有主權爭議的釣魚台列嶼（中方稱釣魚島，日本稱尖閣諸島）及韓國聲張主權的離於島（Ieodo，中方稱蘇岩礁）。仿照日本防空識別區距中國大陸最近距離，北京的防識區最東端亦逼近日本九州 130 公里；其與韓國及台灣防識區分別重疊 2,300、23,000 平方公里，和日本防識區幾有一半面積重疊。

二、規則惹議

中國大陸國防部發布的規則不同於國際慣例。它要求飛入之航空器須提供包括飛行計畫、無線電、應答機和標誌識別並服從指令，否則將採「防禦性緊急處置措施」。此些規則雖似針對日本之對等作為，但仍與國際慣例僅針對目標方向為領空者設限之作法迥異，遂招致美日反對與國際質疑。

airiti

三、立即生效

中方未預先與相關國家協商。劃設防識區醞釀多時，相關規則卻在公告當日上午 10 時生效；北京表示日本承接與調整防識區從未與其協商，中國大陸完全有權決策。公告與生效之間無緩衝期，各國臨時得悉後難免驚訝不滿。

四、潛在危險

中國大陸「防禦性緊急處置措施」語焉不詳，容易發生擦槍走火、衝突升級事件。1983 年韓航遭蘇聯擊落、1988 年美艦擊落伊朗民航機和 2001 年南海軍機擦撞，都為敏感空域肇生事端顯例。中日之間因釣魚台列嶼海空衝突時有所聞，北京措施被質疑將威脅航行自由與飛航安全。

五、意圖多重

北京劃設防識區劍指日本，透露濃烈否認日本對釣魚台列嶼行政管理權的意味；尤其它昭告日本及國際社會，北京的意見必須獲得尊重與重視。中國大陸大範圍防識區也引起諸如反制美國空海一體戰（AirSea Battle）、落實反介入 / 區域拒止（Anti Access/Area Denial，簡稱 A2/AD ）、突破第一島鏈、為實現藍水海軍海洋戰略擂鼓吹號的揣測。[1] 中共國防部、外交部發言人發表「中國將在完成相關準備工作後，適時設立其他防空識別區」的談話，更引發國際間認為黃海、南海即將劃設防識區的廣泛臆測與批評。

---

[1] Dan Blumenthal, “China Tips its Hand,” *The National Interest*, December 5, 2013, http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/asia/china-tips-its-hand/

airiti

劃設原因及時機

北京劃設東海防空識別區的原因及公布時機，暗藏新領導團隊決策思考軸線與模式的參數；外界雖難能明瞭其政策過程真相，但從多面向深入觀察仍能捕捉態貌，依序分析如次。

一、劃設原因

中國大陸對外宣稱劃設係按國際通行做法，目的在捍衛國家主權、領土及領空安全、維護空中飛行秩序，強調其為行使自衛權措施，不針對任何特定國家，不影響空域飛越自由。在這些光鮮亮麗理由之下，其實有弦外之音，甚至暗藏戰略玄機遠謀。北京劃設第一個防空識別區至少包含以下主要原因：

（一）教訓日本漸興的軍國主義，反制其東海疆域主權主張，對抗日本將防識區「領空化」與海空挑釁。

（二）宣示在此區域之島嶼主權及海洋資源利益，平衡國際對中日東海衝突視聽。

（三）突顯東海領土主權存在爭議，迫使東京就防識區和釣島主權協商談判。

（四）掌握國際話語權，強化日後東海爭議談判之法理依據。

（五）反制美日機艦對大陸沿海偵蒐，抵制其對東海活動中方機艦干擾，揭示機艦域內航行合法性，提升未來採取反制作為之法理基礎與正當性。

（六）導引日本調整對中政策，試探美日同盟底線，為「新型大國關係」投石問路。

（七）反制美國空海一體戰，落實反介入 / 區域拒止戰略，突破第一島鏈，向藍水海軍目標邁進。

airiti

（八）降減國內改革阻力，增加全面改革動力，穩固內部安定，提升領導威望，為實現中國夢的心理和實質力量鋪墊。

二、公告時機

中國大陸自稱防識區劃設符合國際做法，完全有權決定何時劃設；但是，這不足以合理解釋公告生效的時間點。中國大陸崛起為世界第二大經濟體，國力和自信增強，軍事能力亦足以掌握一定空域，這些都是主觀上不可或缺的決策背景因素。就客觀條件言，則必與中日關係的惡化有關。美國再平衡戰略佈局、美日安保盟約底線及防識區公告後華府的可能反應，當然也在北京盤算之中。此外，習近平個人決策風格，也是影響決策的重要因素。

2001 年南海軍機擦撞事件後，中國大陸或已意識到必須阻止美國貼近門戶窺探，但衡酌國力與軍事實力則均有未逮。北京 2008 年欲與日本討論防空識別區並促其正視釣島爭議，卻遭拒絕。美日對青島至海南之間大陸沿海的貼近偵察每年約 500 架次，也使中國大陸有劃設防識區的緊迫感。

日本 2012 年 3 月釣島國有化政策施行後，對東海爭端態度漸趨強硬。日本對進入釣魚台列嶼附近海域的中方機艦，一定出動自衛隊因應；以 2012 年為例，其針對闖入東海空域的共軍飛機即執行了 150 餘次緊急升空。日本接續表示將對入侵機艦發射曳光彈，甚至揚言將擊落無人機。2012 年 12 月安倍晉三（Shinzo Abe）出任首相後，不但協助菲律賓與中方對抗，舉凡修訂防衛大綱、籌備國家安全保障局、增加軍費與擴大軍事規模等措施，更使中日關係低迷。

共軍 2012 年即建議規劃防空識別區，2013 年 5 月由空軍

airiti

指揮學院規劃草案，習近平於 7 月間拍板定案，並指定在三中全會後配合改革政策宣布。中國共產黨十八屆三中全會 11 月 9 日至 12 日舉行，提出建政以來最全面性的改革方案，習近平成為毛澤東後最具權力的國家領導人。日本 11 月 1 日至 18 日則動員 3 萬人舉行二戰後最大規模、明顯以中共為假想敵的聯合奪島軍演。

2013 年 11 月 23 日北京官方、媒體及部分外館均已備妥說明及因應資料，中國大陸正式公告東海防空識別區劃設及航空器識別規則。

戰略決策品質

東海防空識別區的劃設，係中國大陸歷經相當時間構思的政策作為。做為首次創舉，又是習近平擔任國家領導人一年來在國防、外交和國安方面的鴻圖大略，深值掌握機會之窗一窺其領導團隊戰略決策品質。以下分別評析主要特點與弱點。中國大陸劃設防空識別區的決策有許多獨到特點，以下摘述其中五項最為特出者。

一、天海呼應

防空識別區屬對特定空域之預警和管控作為，中國大陸卻明顯有針對釣魚台列嶼及東海海域的著眼。北京既主張油田資源利益和釣島主權，於島礁及其海域上空劃設防識區自有其法理。天海呼應而互為表裡，充分顯現決策玄奧特色。

二、術略夾擊

劃設及管理防空識別區，乍看似對飛行器之行政管理及

airiti

戰術作為，而該空域範圍及仿日本作法的針對性，實則向美日傳達了現況必須改變的戰略意涵。它同時也向傳遞了必須正視中國大陸核心利益及決心，並敦促重新思考雙方關係的訊息。

三、攻防兩用

顧名思義，防空識別區本質係屬守勢防衛作為。然而，中國大陸此舉卻有積極的攻勢效能。尤其對東海登門踏戶，與日本防識區有二分之一重疊；距九州 130 公里，更係回敬日本之舉。北京決策巧妙掌握運用國際法，為日後釣島主權和東海資源利益及海警與共軍在域內的活動，奠立了法律戰攻防基石。

四、內外兼顧

東海防識區固有劍指日本的戰略布局，然其公告時機選在十八大三中全會改革政策公布之際，運用對日強硬凝聚改革共識與激發動力；既可減少改革阻力，又能強化抗日力道，內外兼顧有互補之功。

五、乘隙搗虛

北京決策掌握了防識區法理和相關問題。公告初期雖多批評，但除執行細節落差、易衍糾紛衝突、後續仍將劃設等問題遭人詬病外，法理立場仍屬穩固。因此，做為「防空識別區之父」的美國雖不承認中國大陸複製的產物，卻與日本要求撤除防識區的主張不同調。美方雖先後派遣軍機飛越釣島空域，其航空總署則促請民航通報飛行計畫。截至 2013 年 12 月 3 日，北京公布計有 19 國、

airiti

3 地區共 55 家航空公司通報飛行計畫；12 月中旬起連日本都同意讓航空公司自行決定是否提交。美國一定程度的保留態度，日本部分立場的鬆動，正意味著中國大陸策略奏功。

然而，觀察中國大陸在東海防空識別區劃設、公告和與主要國家互動對應過程，其決策與危機管理的主要弱點也清晰可數，尤以下列為最。

一、主從失焦

中國大陸此次大動作出招實屬罕見，對於鄧小平「韜光養晦，善於守拙」指導策略是否已經做出調整深值觀察。北京向來重視戰略機遇、奉行和平發展戰略，與此次「敢於亮劍，奮發有為」的積極表現並不諧和；甚至有坐實「中國威脅論」，陷入崛起與既存霸權終必一戰的「修昔底德陷阱」（Thucydides trap）的顧慮。北京對戰略方向路線必須深刻思考。

二、顧此失彼

中國大陸防空識別區規則不符國際慣例，遭致批評質疑管控能力及「防禦性緊急處置措施」。公告生效毫無緩衝時間，自陷執行調適期的困擾。北京或許有與日本採取對等作為的考量，但對國際慣例細節的疏漏，卻挫損了國際形象並有礙政策認同。戰略層級或知避戰，第一線瞬息萬變的情況卻有擦槍走火危險。

三、失算脫軌

防識區劃設應以孤立與集中打擊日本為關鍵，北京部分

airiti

規劃卻失算脫軌。北京認為蘇岩礁為孤立的水下暗礁並非領土，中韓不存在領土爭議且有共識。然而防識區範圍涵蓋蘇岩礁並與韓國空域重疊，讓韓國獲得抗議的踏板，更使其在兩週後經徵詢美、中、日意見，劃設涵蓋蘇岩礁的防空識別區，坐收漁翁之利。

四、節外生枝

公告當日國防部發言人表示，在完成準備後將適時設立其他防空識別區。一波未平、另波又起，不但引發諸多議論攻訐，復讓日本藉機炒作南海防識區，意圖拉攏東協聯手抗中。事隔僅一個多月，2014 年元旦《海南省實施〈中華人民共和國漁業法〉辦法》生效，被視為海洋版防空識別區；越南、菲律賓立予抗議，再度吸引國際關切。2014 年 2 月 1 日外交部駁斥日本《朝日新聞》關於「中國正計畫在南海劃設防空識別區」報導時，直言日本謠言惑眾、渲染緊張、居心叵測。國防部與外交部發言人不同調，或許也透露了北京已在調整後續政策作為。

五、倉促應變

2013 年 11 月 26 日美國兩架 B-52 轟炸機未通報即進入釣島空域。北京不甘示弱也在兩天後以「科研試驗和訓練任務」為名，將遼寧號航母派赴南海。由遼寧艦、兩艘導彈驅逐艦、兩艘導彈護衛艦組成的編隊，原計畫沿台灣東岸航行，最後因過於敏感選擇通過台灣海峽至南海。此舉除引發台灣熱議，部分國際媒體亦報導極可能是為劃定南海防識區做準備。遼寧號尚未具備作戰能力，艦隊充其量只是象徵性抗衡美國挑戰之舉；但航經台灣海峽至三亞基地，卻足以引

airiti

起包含東協國家在內的多方揣測，既分散了打擊方向力道，更替日本製造可以聯合東協抗中的可趁之機，倉促應變決策有失。

台灣因應對策建議

一、評估調整防空識別區

日本分別在 1972、2010 年擴大防空識別區，2010 年 6 月向我方商議將與那國島（Yonaguni）納入其防識區遭拒，卻仍將該島西側 12 海里領空線外加 2 海里緩衝區，做為防空新界線。台灣防空識別區目前與中國大陸和日本都有重疊，範圍卻未涵蓋我主張領土主權的釣魚台列嶼。此次，我國雖呼籲依東海和平倡議架構原則處理爭端，交通部民航局也已向中國大陸遞交飛航計畫書；但是，我國決策在堅持原則之外，仍可因應動態情勢適時調整以爭取國家利益。我國應研究仿照韓國模式，掌握當前阻力相對較小的有利時機，思考是否將現有防空識別區擴大、在與那國島北方和台北飛航情報區結合，以實際行動捍衛釣島主權及海洋資源。

二、研劃南海應變方案

依據前述評析，中國大陸原或計畫於南海劃設防空識別區，但在盱衡情勢後已擱置或至少在近期內不會公告施行。然而，新近公布實施的海南漁業新規仍被廣泛議論，足證南海議題動見觀瞻。我國應強化東沙、太平島防務，並對海南漁業新規實施的後續影響，以及北京如在南海劃設防識區的因應方案，進行先期規劃。

airiti

三、改善兩岸聯繫互動

中國大陸此次決策，事前對外秘而不宣。其主要雖為對日本之舉，但其範圍與我方部分重疊，北京既未提前知會、事後亦無及時合理說法，我方就此應向北京表達嚴正關切。王張會後兩岸官方已直接接觸，為因應日後類似事件及溝通，應先考慮在陸委會和國台辦間設置熱線及通報機制。

四、強化諮詢及決策機制

因應國家安全議題的多元複雜性，所涉亦多為跨部會、跨科際領域課題，廣大興號漁事衝突、東海防識區劃設和南海潛存爭端，都需在有限時間內運用集體知識智慧整合多方專業及部會意見，方能做出符合國家利益的決策。因此，政府應以跨領域及跨部會基軸，設置或強化現有諮詢和決策機制，以更適時有效應對未來兩岸、區域和國際安全議題。

五、重視戰略溝通及話語權

防空識別區雖非領空，在國際法上更無關領土主權。然而，中國大陸此次以外交和軍事為主軸，以法律戰和輿論戰進行攻防，過程雖顛簸起伏、有得有失，卻仍有一定斬獲。戰略溝通與掌握話語權遍及各類政軍與國安議題，對政策與戰略成效極具影響，深植各部會加強研究運用。

六、強化軍事安全互信機制協商準備

「政策準備作為」攸關「政策及執行效能」，兩者概念不同，但有重要鍊結關係。兩岸關係脫離不了美日影響，台灣處於中國大陸、美、日之間當然必須避險及爭取利益。北京持續表達與台北協商軍事安全互信機制意願，我方常以「先

airiti

經後政」回應致協商幾近停滯，連帶影響相關準備工作進行。事實上，東海防空識別區爭端即突顯兩岸軍事安全機制的必要性，中國大陸始終未承諾不對台動武更是關鍵變數；時機未到可以不談，但我方人才培養和政策研究準備工作實刻不容緩。