

中國大陸劃設東海防空識別區 對亞太地區影響評估

Mainland China Delimited the East-China Sea ADIZ and
the Evaluation of Its Impact to Asia-Pacific

楊志恆 (Yang, Chih-Heng)

輔仁大學外交學程兼任副教授

壹、前言

中國大陸自從去（2013）年公布劃設「東海防空識別區」後，國際社會一片譁然，紛紛指責大陸擴充領空的管轄範圍，國際媒體也紛紛質疑大陸的片面行為，引起包括美國在內的東亞國家緊張與疑慮。值得注意的是在去年12月26日大陸國防部發言人耿雁生在記者會表示：「『東海防空識別區』」公布實施後，中國軍隊對防空識別區內各種航空器的活動情況進行了全面監管。截至12月22日共掌握其他國家和地區軍機近800架次進入我防空識別區活動，23個國家和地區的56家航空公司向我民航局通報飛行計劃21,475架次。根據我航空安全需要，中國出動偵察機、預警機和戰鬥機51批87架次執行必要的例行和查證任務。」

這個數據公布最大的意義並不在於未來有關國家會發生軍事衝突，而是彰顯大陸宣稱的領土或領海上空被外國飛機特別是軍機威脅的情況，在與外國特別是未來和美國、日本談判時的有力證據。換言之，大陸劃設「東海防空識別區」在短、中期的目標志不在和美、日的軍事衝突，而是在「東海維權」取得跟美日相對等的數據資料，為其向聯合國等國際組織提供資料，以及和這兩個國家進行交涉談判的有力證據。目前美國和日本都有這個能力提出大陸的飛機和船隻進入其所管轄的空、海域的數據，因此，大陸在短、中期如果不是為了和美、日「必有一戰」做準備，應該是要取得「維權」談判資料的對等性。也就是你有的，我也有。

貳、「東海防空識別區」對亞太地區的影響

目前根據大陸公布的資料，在東亞地區有劃定「防空識別區」，且對其安全構成威脅的國家主要有日本、韓國及越南。其中重疊性最高的目前是日本。如果將來大陸也在南海劃定「防空識別區」，也一定會和越南有很大的重疊區。日本和越南可以說是和大陸在東海及南海最近距離的國家，且在領土與海域爭議最尖銳的國家。但是對於主張在這兩個海域的「專屬經濟區」都有航行自由權的美國，則是最有可能隨時發生衝突的國家。目前，大陸宣稱和南海國家能夠有效地透過「雙邊性」對話管道管控衝突危機的升高，和美國已經建立的「美中新型大國關係」架構，以及「美中新型軍事關係」下可以管控雙方的衝突。即便是韓國目前也有戰略對話可以溝通，化解衝突。唯獨在東海和日本，目前也僅止於互相認知對方在釣魚臺群島問題的立場，並沒有有效的管控對話機制。這也是亞太地區各國最感到憂慮的地區。

事實上，從最近美國副總統拜登訪問日、韓、「中」三方的行程可以看出，他是為了調停各方對於大陸最近公布劃設的「東海防空識別區」而來的。但是，拜登的成果僅傳達了美國的立場，即不希望各相關國家「改變現狀」。日本方面認為安倍首相對拜登訪日時沒有強烈譴責大陸的「片面性」宣布「東海防空識別區」感到失望；大陸則是指責美國偏袒日本，沒有針對日本在 1962 年就已經提出「防空識別區」一事提出批評。韓國是隨即宣布自己的「防空識別區」。如果加上安倍首相在去年 12 月 26 日參拜靖國神社，美國駐日本的大使館發發表聲明對安倍的參拜舉動表示失望。該份聲明指稱日本領導人參拜靖國神社行為將加劇地區局勢的緊張和惡化，這些舉動讓美國政府感到非常失望。該聲明也指出將對安倍首相今後的言行高度關注。12 月 27 日，美國國防部長哈格爾更特別取消和日本防衛大臣小野寺五郎的電話會談，具體地表達對日本的不滿。

其實，這也可以解讀是凸顯美國的「亞太再平衡戰略」的反應。也就是說美國的亞太戰略，不但是平衡大陸的軍事力量擴張對美國在亞太地區利益的威脅，同時也是對盟邦國家反制大陸行動的平衡。安倍靖國神社的參拜引起韓國與大陸的批判，對美國的亞太利益來說也等於是削弱，會使韓國在與美國的軍事合作關係弱化，大陸有機可乘向韓國示好，強化韓、「中」的戰略合作。更

可能弱化美國想要整合美日、美韓同盟的軍事力量，重新部署在亞太地區的兵力。這樣的態勢整體而言，會使亞太地區未來的發展朝向有利於大陸，對亞太地區各國將來要面對大陸的威脅是不利的，對美國的亞太利益更不利。因此，對美國而言，未來在執行「亞太再平衡」戰略時，一定會增加對盟邦特別是對日本在「歷史認識」問題上的施壓，以平衡韓、「中」的反彈，阻止韓國倒向大陸一方。當然，在軍事安全力量方面在美國還不允許日、韓獨自發展防衛性武力的原則下，仍會特別針對大陸軍事力量的擴張加強與盟邦的合作關係，甚至也會擴及與越南及菲律賓甚至 ASEAN 其他國家的合作，以平衡大陸軍事力量的擴張對亞太地區的安全威脅與影響。

參、「新情勢中國周邊外交」與「東海防空識別區」

「防空識別區」根據大陸媒體披露，其作用是超越軍事之外的多重意義。除了作為完善大陸防禦體系的一個重要步驟外，也可以完善大陸的海洋方向防禦體系。這些都是跟軍事安全有關的目的，因此，對周邊國家而言，自然也是會從軍事安全的意義來推論大陸公布劃定「東海防空識別區」的意圖。事實上，大陸在宣布時機與方式是相當「唐突」，幾近於「突襲」。這和習近平在去年 10 月 24 日至 25 日，中共中央外事工作領導小組辦公室舉辦「做好新情勢下周邊外交工作」座談會，實是互為表裡，精神相一致。這代表著軍方扮演著大陸新外交的「黑臉」，可能會有一些莽撞的行為。隨後的外交交涉則是扮演「白臉」，避免大陸和周邊國家關係惡化，走向戰爭。「一黑一白」是共產黨傳統外交的策略，主要目的是掌握戰略的主動性，以及維持外交的動力，實現習近平在會議中強調的，做好周邊外交工作是實現「兩個一百年」（在 2012 年召開的中共「十八大」明確提出「兩個一百年」奮鬥目標，即在中國共產黨成立 100 周年時全面建成小康社會，在「新中國」成立 100 周年時實現現代化，並進而在本世紀實現中華民族偉大復興的「中國夢」。）奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的「中國夢」。

大陸這種軟硬兼施的策略在未來一段時間會持續地使用，至少到美國歐巴馬總統的「亞太再平衡」戰略的落幕為止。蓋大陸的學者目前的關注雖然圍繞著美國全球戰略重心「東移」，也出現應往「西進」或「東突」甚至「南下」

而爭議著。不論是朝哪個方向發展，大陸的學者專家都認為，只要大陸保持穩定、凝聚和強大發展，周邊安全情勢只會趨於建設性發展。穩定自己就是穩定周邊的關鍵，這也是十八屆三中全會推出 60 項改革建設發展的目的。事實上，習近平在「做好新情勢下周邊外交工作」座談會上強調的陸地和海上兩個絲綢之路經濟帶的戰略構想，即相當程度指明未來周邊戰略規劃的新方向。這個構想雖然沒有提及東海方向的發展，但是日本、美國和 ASEAN（東協）的戰略利益水乳交融，以 ASEAN 不願意得罪區域外大國的外交原則來看，大陸如果沒有改善和日、美關係，海上絲綢之路勢必很難開展，要穩定周邊安全環境更不是一件容易做到的事。

其實，不論是亞太區域安全或東亞地區的安全已經逐漸一體化，從大陸劃定「東海防空識別區」開始，其波紋已經擴及整個區域。不消說 ASEAN 國家會擔心大陸將來會劃定「南海防空識別區」，以今日亞太地區經濟互動之頻繁及安全關係的緊密化，事實上，任何一個國家採取新的涉外措施都必然會影響周邊國家的利益，這是必然的區域化或全球化發展的趨勢。大陸研究涉外學者和外交工作者一定很清楚其間的關係，劃定「東海防空識別區」的效應一定會波及亞太地區周邊國家，大陸如果沒有考慮到這一點，唯一的理由就是內部決策機制不協調。也就是主其事的軍事部門與外交部門的溝通協調對周邊外交的政策有落差，要不然從公布「東海防空識別區」起針對外國的質疑都由國防部發言人來說明，且一再說明劃定防空識別區各國都有之，他國可以做，我為何不可？這樣的說明在日、「中」關係現正處於低潮時期，等於是有意升高對日本的緊張關係，這將深化雙方的相互不信任，日、「中」關係要緩和更加困難。

肆、亞太地區的安全情勢之發展

美國仍然是亞太地區最有影響力的國家，日本與大陸是當今最重要的大國。美國正在推動著「亞太再平衡戰略」，日本政府現在也在為維持亞太大國的地位努力著，大陸繼續他的崛起實現「中國夢」的發展道路。儘管各國都不言稱霸亞太，但維持其對亞太地區情勢發展的影響力以維護國家利益是一樣的。美、日、「中」三方都是亞太地區主要國家，其現在推行的外交戰略是否相向而行？抑或背道而馳？攸關亞太地區未來的發展情勢。

總體來說，大陸涉外研究學者目前對外交情勢的看法有悲觀，也有樂觀，這種現象除了表示大陸對未來的外交戰略還在摸索當中之外，在短、中期內對外政策也會呈現「軟的更軟，硬的更硬」的因應態度。特別是對 ASEAN 國家採取軟政策，在東海對日本採取硬的政策。不過，承如大陸學者的分析，大陸目前應通過多種渠道讓美國真正相信「中國威脅不了美國，美國不應將大陸視為威脅的對手」；對日本則認為應該要壓制其「聯美以平衡和遏制中國」的戰略，並透過和美國溝通的渠道分化日美的戰略聯盟，推動「在戰略上藐視日本，在戰術上重視日本」的方針。也就是說，對日本平衡、遏制大陸的戰略企圖要針鋒相對，包括對日本的高壓姿態，不與其恢復高層接觸與對話，繼續嚴厲揭露與批判其在領土和歷史問題上的錯誤立場，進一步發展與亞太地區國家的聯繫與合作，使日本的企圖沒有市場。至於大陸現在對 ASEAN 及周邊國家國家的戰略是積極地推動「互連互通」，更多的是與大陸緊鄰的國家之經濟合作，特別是通過陸上及海上「絲綢之路」，形成大陸主要的周邊外交戰略架構。

相較於大陸的亞太外交戰略，日本現在也透過「能源外交」與俄羅斯及中亞國家開展緊密的經濟合作關係；和印度及 ASEAN 國家除了經濟合作外，還開展海上安全保障的合作，特別是和南海的菲律賓更以 ODA（官方發展援助）的名義協助菲國購買新型巡邏艇，以強化其在南海疆域的維權能力；和美國的合作更不用說了，除了強化既有的「日美同盟」的軍事力量，包括「魚鷹」運輸機部署沖繩外，還包括「全球鷹」無人機的部署與同意普天間基地遷移名護市邊野古地區等。這些都是日本近 1 年來積極開展與美國的軍事合作項目。

大體看來，亞太地區目前的安全情勢是在美國與日本、大陸的交集下開展，美國在戰略上是和大陸有「美中新型大國關係」的合作關係，和日本是有「日美同盟」的戰術合作關係。美國依托與其雙方的關係遂行其「亞太再平衡戰略」，當然還包括以亞太地區的其他盟邦國家做為平衡桿。這樣的態勢在未來 5 年至 10 年在南海、東海釣魚臺群島等周邊熱點問題獲得根本性解決的時機是較難出現。換言之，承如大陸學者的推論，大陸周邊國家或地區的對外政策與行為，可以認為是美國與大陸的戰略競逐所塑造的。簡言之，大陸的周邊外交戰略等同與美國的「亞太再平衡戰略」的博弈。亞太地區的安全情勢在未來也將隨著雙方的戰略博弈情形而起伏，「東海防空識別區」是最近觸動亞太各國神經最為敏感的一樁。而其最後也是由美國出面而逐漸落幕，這更彰顯美、「中」

的戰略博弈格局。亞太地區的安全情勢之發展已經成為「美日同盟」與「美中新型大國關係」較勁的結果。值得關注的是，美國現在雖仍為核心，但是，大陸此刻正在以美國為超趕的目標，並且公開宣稱將超前在二十一世紀中葉國力趕上美國。如果大陸是以此為國家發展最重要目標，那麼原來的亞太戰略格局能否再維持？日本政府現在也在力圖重振「亞洲第一」的雄風，亞太地區的安全環境將面臨著既有秩序與格局是否變遷的關鍵時刻，其後續發展值得注意。

伍、結語

亞太國家的領導人任期最長的當屬大陸，根據最近日本媒體披露，在 2010 年 5 月間大陸共軍高層就已經知會日本政府官員。這表示安倍政府現在的抗議其實是故意的。當然，當時日本政府是民主黨的鳩山由紀夫政府，也是日、美關係較不好的時期。不要說是現在的安倍晉三首相不知情，恐怕那時已經就任美國總統一年多的歐巴馬也不見得了解實情。這就引出一個亞太國家最為弔詭的問題。習近平從 2012 年 11 月就任中共中央總書記、中央軍委會主席已經超過一年多，2013 年 3 月就任大陸「國家主席」也已經近十個月；南韓總統朴槿惠也已經就職將近一年，訪問過美國與歐巴馬會晤，也訪過大陸與習近平會晤，唯獨和接任日本首相已經超過 1 年的安倍晉三沒有正式會晤。習近平與安倍也是還沒有正式互訪。對於在 2010 年 5 月大陸曾經知會日本政府有關「東海防空識別區」的事情是否知悉，我們不知道。但是，如果在過去 1 年內兩位領導人有過互訪、正式會晤，是否會發生現在的緊張關係？這是值得深思的問題。也許元首互訪是各國外交戰略的重要一環。不過，元首互訪是建立兩國互信的重要基礎，1 年來日、「中」隔空交鋒但期間各行其是，雙方關係雖然緊張，但仍相安無事。似乎雙方政府都能從中獲得戰略利益。果真如此，像劃定「東海防空識別區」事件倒真的成為雙方政府推動進一步安全措施的動力。亞太地區各國是相當關注，但這種製造區域緊張氣氛的事件對整體亞太地區的利益是幫助不大。亡羊補牢之道，各相關國家領導人還是先「補課」，將建立互信的互訪工作優先完成，這才是促進亞太地區和平穩定情勢發展的重要工作才是。