

我国在专属经济区建立 防空识别区的探讨

王崇敏 邹立刚

(海南大学法学院 海南海口 570228)

内容提要: 防空识别区属于国家预警机制的组成部分,对于沿海国维护海洋权益和保障国家安全具有重要意义。防空识别区的建立具有国际法上的合法依据,在实践中也被默认。我国海上安全形势严峻,应尽早确立防空识别区制度。

关键词: 沿海国 防空识别区 国家安全

近些年来,美国等国每年出动科考船、侦察船上百艘次对我国进行抵近侦察。美国及日本侦察机对我国的抵近侦察维持在每年500架次左右。^①美国等国擅自在我国专属经济区(以下简称EEZ)所进行的高频度的测量、侦察等搜集海洋环境情报以及我军部署和活动等战备情报的活动,危及我国的和平发展和国家安全。在中美海上军事安全磋商机制专门会议上,中方多次敦促美方尊重中方的核心利益和重大关切,停止美国舰机在我国EEZ的侦察活动。

一、防空识别区与沿海国的实践

防空识别区(以下简称ADIZ)通常建立在

海上,是沿海国基于国防安全的需要,从本国海岸向外延伸一定距离划定海上空域,以便在该空域内及早发现外国航空器并进行定位、识别、监视和管制。

1950年和1951年,美国和加拿大先后建立ADIZ,向大西洋和太平洋延伸数百海里。外国航空器必须随时报告飞行状态及所处位置,并遵守美国制订的有关规则,否则美国将随时要求该航空器离去,并可派军机进行拦截驱逐。^②加拿大的ADIZ跨越加拿大毗邻南极洲和阿拉斯加的广阔海域,与美国在两洋的ADIZ相连。与美国法规略有不同的是,加拿大还要

作者简介:王崇敏(1965-),男,汉族,湖北十堰人,海南大学法学院院长,教授、博士生导师,海南省南海法律研究中心主任。

邹立刚(1955-),男,汉族,湖南长沙人,海南大学法学院教授、博士生导师。

本文系中国法学会部级法学研究课题“国家海上管辖权研究”[编号CLS(2012)D236]的成果之一。

① 《专家称美日军机每年对中国抵近侦察达500架次》,http://military.people.com.cn/GB/15278133.html. 访问日期:2012年7月25日。

② 参见赵维田《国际航空法》,社会科学文献出版社2000年版,第24页。

求途经加拿大 ADIZ 而飞往其他地方的飞机也接受识别。几经变迁,目前美国的 ADIZ 制度更加完善。

至今已有约 20 个国家(地区)仿效美、加建立了 ADIZ,如日本、法国、德国、澳大利亚、意大利、希腊、芬兰、冰岛、印度、韩国、菲律宾、泰国、缅甸、古巴、土耳其、利比亚、阿曼、巴拿马。ADIZ 的宽幅由各国依据本国的防空能力而自行设置,并无统一的标准,一般为领土边沿至公海之间的 216-270 海里或者 400-500 公里。例如,在美国关岛附近是半径为 250 海里或者 463 公里的圆圈。^③此外,有一些沿海国通过政策和立法建立了规制外国军机在 EEZ 上空的军事活动的其他空中管制措施。如韩国在国际航空图中将独岛东西各 90 公里、以南 110 及以北 55 公里的空域标注为“军事管制空域”。^④

我国《防空法》只涉及在国内组织的各种防空措施,没有对 ADIZ 做出相应的规定。根据《飞行基本规则》,为了便于对在我国境内和经 ICAO 批准由我国管理的境外空域内飞行的航空器提供飞行情报和报警服务,全国共划分出以沈阳、北京、上海、台北、武汉、广州、香港、三亚、昆明、兰州、乌鲁木齐命名的 11 个飞行情报区,^⑤其中上海、台北、广州、香港、三亚 5 个飞行情报区延伸至领海之外。此外,我国承担的海上搜救责任区为:东经 124 度以西的渤海、黄海海域;东经 126 度以西的东海海域;东经 120 度以西,北纬 12 度以北的南海海域。但我国没有就在 EEZ 设置 ADIZ 或类似海区作任何规定。

二、我国在 EEZ 建立 ADIZ 的必要性

鉴于我国管辖海域的周边形势,ADIZ 的建

立对捍卫国家主权、保卫海洋安全来说势在必行:

有利于加强对在我国管辖海域内的外国舰机活动的监控力度,可以起到早期预警的作用,对来自空中的威胁进行提早防备,有助于避免类似中美南海撞机事件等海空意外事件的发生。

有利于规制外国在我国 EEZ 空域所进行的活动。目前美国等在我国 EEZ 进行高频度的测量、侦察活动,通过电子和电磁等侦测和信息采集手段,搜集我国沿海海防部署、军事设施和装备、军事活动等国防情报;搜集我国近海的海洋环境资料如地质、地貌、潮汐、声场、温度、盐度、海流等海洋情报;搜集我国沿海地区通讯信息和军用频率、雷达波段等信息,对我国海防安全构成了严重威胁。

有助于防范来自境外的空中恐怖主义的突然袭击。“9·11”事件后,我国将非传统安全提到国家安全战略的高度,如 2002 年党的十六大报告首次提出“传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织,恐怖主义危害上升”。《2002 年中国的国防》指出,“尤其是恐怖主义已对国际和地区安全构成现实威胁”。

有助于反制日本、韩国、菲律宾、台湾地区建立的 ADIZ。如日本 ADIZ 分为北、中、西、西南四个区。其西部即在毗邻我国的东海区域,包括了中线西侧我国油气田上空和钓鱼岛周边海域,最近处距离我国海岸仅约 130 公里。其西南部包括西南诸岛。也就是说,我国飞机在自己的沿海飞行或在本国固有领土钓鱼岛附近上空飞行,都可能进入日本 ADIZ。日本航空自卫队 2010 年在钓鱼岛附近所谓的“中日中间

^③ 季卫东《国际磨擦与法律的作用——从中美撞机事件透视国内法与国际法的关系》,2001 年 9 月国际研讨会“文明之间的对话——全球化时代的多元性与公共性”论文集。

^④ 王欢《日称韩国将竹岛上空设为禁飞区用作军事训练》<http://www.sina.com.cn>,访问日期:2012 年 8 月 25 日。

^⑤ 飞行情报区是指为提供飞行情报服务和告警服务而划定的空间。可在一国的境内、毗连区、EEZ 及其毗连的公海的上空划分若干飞行情报区。飞行情报是指重要气象情报、助航设备的变动、机场和有关设备的情况,其中包括跑道表面上的冰、雪、积水的情况以及可能影响飞行安全的其他情报。报警服务是指航空器遇难或失踪时通知有关单位,并协助搜寻或援救的业务。

线”海域44次阻截中国空军的战机。^⑥日本防卫厅以此为由修改了其军机海上巡逻的“交战规则”。此外,2010年6月25日起,日本将ADIZ扩大至与那国岛以西领空外侧两海里,靠近台湾海域上空。此举导致台日双方的ADIZ在与那国岛海域上空产生部分重叠。

三、我国在EEZ建立ADIZ的法理依据

目前,尚无国际公约认可或授权沿海国在EEZ上空设置ADIZ。但学者一般首肯。基德尔(G. Gidel)在1934年出版的《海洋国际公法》一书指出,扩大“接续空间”是沿海国的权利,其范围应该由沿海国根据其防止危险的需要来自行决定。《奥本海国际法》也指出:在公海上空的飞行,原则上当然向所有国家的航空器都自由开放;但是交通管制常常延伸到虽在公海但接近国家领土飞行的航空器。^⑦不容置疑,后来一大批重要国家对美国和加拿大的ADIZ表示接受,产生的后果是这些法规披上了让人尊重的外衣,这个外衣最终将被视为国际法的一部分。^⑧受影响国家对这些法规的默认是一致性的。^⑨我国学者也认为,只要不违反国际法关于在领空之外的空中航行自由原则,建立ADIZ应认为是与国际法相容的。^⑩合理的ADIZ在实践中得到了承认和遵守。^⑪

有学者认为,国家设立ADIZ的法律根据主要是国家对其领空享有主权,因而有权决定飞机进入其领空的条件。^⑫这点似乎可以在《国际民用航空公约》中得到佐证,如其第5条规定

对于不定期飞行的航空器如为取酬或出租而载运乘客、货物、邮件,“国家有权规定其认为需要的规章、条件或限制”。第6条规定“除非经一缔约国特准或其他许可并遵照此项特准或许可的条件,任何定期国际航班不得在该国领土上空飞行或进入该国领土”。

国际法学者普遍认为,空气空间总是与其之下的地面取得一致的法律地位。^⑬《关于管理空中航行的巴黎公约》和《国际民用航空公约》都明确规定,缔约各国承认每一国家对其领土之上的空气空间享有完全的和排他的主权。《领海与毗连区公约》规定,沿海国的主权扩展于领海的上空及其海床和底土。这些公约都采用了这一法理。EEZ的法律地位介于领海和公海之间,沿海国不享有主权,但享有主权权利和管辖权,因此不能适用公海的飞越自由,^⑭而应依据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的限制条件而享有飞越的自由。比如,沿海国在EEZ内利用风力生产能的主权权利,说明沿海国对EEZ的空气空间也享有一定主权权利;沿海国在EEZ建造和使用人工岛屿、设施和结构和在周围设置合理的安全地带,会影响外国飞机在这些海域上空低飞的权利;沿海国对EEZ的海洋环境的保护和保全的管辖权,也能及于外国航空器污染海洋环境的行为。然而,在EEZ设立ADIZ更是突显了沿海国防安全利益的急迫而客观的需要。

在《公约》拟定中,77国集团曾建议在EEZ

⑥ 盛红生《论制止危害中国海洋领土安全活动的法律对策》,载《法学杂志》2012年第1期,第93页。

⑦ [英]詹宁斯、瓦茨修订《奥本海国际法》(第一卷,第二分册),王铁崖等译,大百科全书出版社1998年版,第131页。

⑧ [加拿大]伊万·L·海德《防空识别区、国际法与邻接空间》,金朝武译,载《中国法学》2001年第6期,第158页。

⑨ MacGibbon: Scope of Acquiescence in International Law, (1954) B. Y. B. I. L. 143.

⑩ 邵津主编《国际法》,北京大学出版社和高等教育出版社2005年版,第165页。

⑪ 任筱锋《海上军事行动法手册(平时法卷)》,海潮出版社2009年版,第48页注释75。

⑫ 任筱锋《海上军事行动法手册(平时法卷)》,海潮出版社2009年版,第48页。

⑬ 黄解放《海洋法公约对海洋上空法律制度的影响》,载《中国国际法年刊》1985年版,第122页。

⑭ ICAO的代表曾建议在《联合国海洋法公约》第58条中补充如下案文“为了国际民用航空制度的宗旨,应规定专属经济区上空与公海上空具有相同地位”,但这一建议未被采纳。赵维田《国际航空法》,社会科学文献出版社2000年版,第25页。

制度中列入“适当顾及沿海国的安全利益”条款。^⑮然而遭到美国极力反对。如果世界各国均主张本国的EEZ,其总面积达到3770万平方英里,约占世界海域总面积的36%。^⑯若在EEZ制度中设置该条款,将会极大削弱其海上霸主地位。

沿海国在EEZ确实存在国家安全利益。“一些沿海国的EEZ成了一些海洋国家海空兵力的‘前沿’,成了其海空军事活动和情报搜集活动的‘海战场’,成了其实施战略威慑、预防性干预和兵力投射的‘阵地’。这种高频度、高强度和不间断的海空军事活动,严重侵害了沿海国的国家安全利益”。^⑰特别是随着科技、武器装备和电子设备的现代化,尤其是导弹精确打击和电子侦察技术的迅猛发展,军机是速度极快的大规模杀伤性武器载体,具有瞬间远程精确完成攻击性任务的能力。这是诸多沿海国建立ADIZ的主因。

《公约》的一系列原则和规则,在更广泛的基础上确立了沿海国建立ADIZ的法律基础:(1)沿海国建立ADIZ符合和平利用海洋原则,且有助于敦促他国在沿海国EEZ遵守该原则而防止对该原则的破坏。(2)《公约》第301条将和平利用海洋与禁止任何武力威胁或使用武力紧密联系起来。建立ADIZ旨在对外国航空器进入领空之前予以识别,采取适当监控措施,这不仅有助于保障沿海国的国防安全利益,也能有效防止误会和误判,消弭可能的突发事件和军事冲突。(3)一些海洋大国在他国EEZ所进行的高频度、大规模的军事演习、监听、测量、侦察活动,违反了《公约》第300条规定的禁止滥用权利;建立ADIZ并不是国家领空主权范

围的扩展,不存在滥用权利,而旨在其预警作用,能有效遏制他国滥用权利。(4)《公约》数十处使用了“顾及、妥为顾及、适当顾及、合理顾及、特别顾及”用词。虽然《公约》并未释义“适当顾及”,但适当顾及条款一般被认为不应损害沿海国的权利。^⑱在发生南海撞机事件之后,我国也申明了非沿海国的“适当顾及”义务,即非沿海国应避免任何会危及沿海国主权、安全和利益的活动。^⑲(5)《公约》第59条规定“在本公约未将在专属经济区内的权利或管辖权归属于沿海国或其他国家而沿海国和任何其他一国或数国之间的利益发生冲突的情形下,这种冲突应在公平的基础上参照一切有关情况,考虑到所涉利益分别对有关各方和整个国际社会的重要性加以解决”。一方面,ADIZ不应违反EEZ航行和飞越自由原则,另一方面,ADIZ有助于维护沿海国的海防安全,从而非沿海国和沿海国在EEZ达到了利益平衡。(6)《公约》第58条授权沿海国可按照本公约的规定和其他国际法规制定与EEZ制度不相抵触的法律和规章。

四、在我国EEZ建立ADIZ的建议

加强对我国设立ADIZ制度的学理研究,国际法特别是《公约》有关规定所赋予沿海国相关权利研究;对有代表性国家特别是美、日等国关于ADIZ的法律和实践的研究;我国建立ADIZ的必要性、可行性和制度设计研究。

由国务院和中央军委共同制定和颁布《中华人民共和国防空识别区条例》,由中央军委空中管制委员会健全配套规章。该条例应以美国和日本的相关法规为蓝本,根据国际法特别

^⑮ Moritaka Hayashi: Military and Intelligence Gathering Activities in the EEZ: Definition of Key Terms, Available online 18 November 2004, p. 16.

^⑯ Charles E. Pirtle: Military Uses of Ocean Space and the Law of the Sea in the New Millennium, Ocean Development & Int'l Law, (2000), p. 16.

^⑰ 任筱锋《海上军事行动法手册(平时法卷)》,海潮出版社2009年版,第25页。

^⑱ B. Boczek: Peacetime Military Activities in the Exclusive Economic Zone of Third Countries, Ocean Development and Int'l Law Journal, Vol. 19, 1988, p. 456.

^⑲ The Regime of Exclusive Economic Zone: Issues and Responses. A Report of the Tokyo Meeting, 19 - 20 February 2003, SOF Institute for Ocean Policy/East - West Center, 2003, pp. 36 - 37.

是《公约》的相关规定,结合我国国情而制定。之所以应以美日相关法规为蓝本,不仅因为美国的相关制度设立超过60年,经验成熟,得到他国默认和遵守,而日本是承袭和仿效美国相关制度的,更在于美、日现在和将来都是在我国EEZ进行上述活动的主要国家,因此,“即以其人之道还治其人之身”对于我国针对美日的上述活动作斗争更为有理有利有节,确保我国处于主动有利的地位。

基于飞行安全、确定航权、空中管制等目的,各国通过国内立法和缔结国际条约,已形成了一整套航空法制度,如飞行制度、^②空域管制制度。^③我国建立ADIZ,应与这些现存的制度相衔接,利用这些制度的实施所配套的设备、设施、场所和管理体系。在确定ADIZ的空间范围时,可优先考虑与我国飞行情报区的范围相衔接:(1)符合通行做法。(2)能利用现存机制扩展ADIZ的功能,快捷有效。(3)在我国境外的飞行情报区是经ICAO批准的,能佐证我国

ADIZ的范围是合理的。当然,也可同时考虑与我国承担的海上搜救责任区相衔接。

制定我国EEZ海域上空危机和突发事件的预防和处理的预案。建立或确定实施《防空识别区条例》和处理相关事项的的领导机构如部际联席会议,协调空中监管各职能部门,尽可能缩短反馈和处理的时间,提高预警和监管效率。对于航线密集和/或外国海空活动频度高、争议海域等重点海域,结合现有海防体系,优化预警体系和防卫力量配置。

针对外国军机违规活动,制定阻截规则。在与外国军机联络的同时尽快通报军事当局,并加强雷达监视,提高防空导弹的警戒级别,命令空中战机前往该空域或命令地面战机做好拦截准备。通过对目标的机型、航向、速度、姿态和以往情报的掌握,进一步判断来机的意向,若有犯意,可进行拦截甚至迫降和开火警告。同时,利用定位和视频设备收集证据,以备后用。

Discussion on Building Air Defence Identification Zone in Our Exclusive Economic Zone

Wang Chongmin Zou Ligang

Abstract: Air defence identification zone is a part of the national early warning mechanism. It has important significance for coastal State to preserve its marine jurisdiction and ensure the safe of coast defense. It has not only legally basis in international law to built air defence identification zone, but also acquired in practice. The situation of Chinese maritime safety remain at severe. We'd better to adopt the system of air defence identification zone.

Keywords: coastal state air defence identification zone ocean rights and interests state's security

(责任编辑:刘宇琼)

^② 如飞机在起飞前须提交机型、拟飞行路线、建议高度和速度、油量等基本飞行数据。飞行中飞机需要不时通过无线电与航线上各国航空设施进行联系,以便地面机构将天气和交通变化情况通知该飞机。一旦飞机未能向飞行计划上的某机构报告,地面机构就能够相当精确地开始搜索和采取营救行动。

^③ 空域通常划分为机场飞行空域、航路、航线、空中禁区、空中限制区和空中危险区等,也可以划设空中走廊、空中放油区和临时飞行空域。