

政治·外交

东南亚国家防空识别区现行特点与法理辨析

曹 群 贾 丁

摘要：目前，东南亚仍有不少国家公开划设防空识别区（ADIZ），其现行规则颇具特点，不仅反映出对美国等较早划设防空识别区之规则的继承和发展，还包括一些本地区独有的特色条款。在覆盖范围上，东南亚的所有防空识别区皆延伸至本国领空之外，甚至有覆盖他国领空者，但大体均位于本国飞行情报区（FIR）之内，与他国飞行情报区少有重合。在适用对象和适用穿越情况方面，东南亚国家的防空识别区规则并未提及适用外国军机，亦未明确排除适用“仅穿越”而无意进入领空的航空器。东南亚国家防空识别区的实践呈多样化，除了以“飞行计划”和“位置报告”为主的防空识别区程序要求外，部分国家防空识别区规则的“空防许可”（ADC）或“拦截花销”规定在其他地区实践中甚为少见。作为南海沿岸国，菲律宾和印度尼西亚若扩展防空识别区，则难免牵涉到南沙争议岛礁和相关水域。

关键词：东南亚；防空识别区；飞行情报区；《国际民用航空公约》；《联合国海洋法公约》

收稿日期：2023-06-23

作者简介：曹群（1981—），中国国际问题研究院海洋安全与合作研究中心副研究员，主要研究领域：周边涉海问题；贾丁（1990—），中国国际问题研究院海洋安全与合作研究中心助理研究员，主要研究领域：海洋命运共同体。

基金项目：本文系国家社科基金后期资助项目“外国防空识别区现行规则研究”（项目批准号：21FGJ015）的阶段性成果。

目前，东南亚划定防空识别区的国家并不太多，仅有菲律宾、印度尼西亚、泰国、缅甸四个国家，而且均划定于冷战时期，仅占世界上划设防空识别区的27个国家或地区的1/7，但类型几乎涵盖当今世界所有防空识别区类型。东南亚国家的防空识别区实践，除了以“飞行计划”和“位置报告”要求为主的防空识别区实践（比如深受美国影响的菲律宾防空识别区）外，还有深受印度“空防许可”（ADC）规定影响的缅甸防空识别区，从未颁布航空器须遵守何种“识别程序”的印尼防空识别区，以及规定“拦截花销”责任的泰国防空识别区。此外，还有一些国家曾经也划定过防空识别区，比如马来西亚在20世纪60年代划定的防空识别区、越南南北分裂时

期南越政府所划的防空识别区。因防空识别区领域尚无“公约”，目前较难明确东南亚国家防空识别区实践中的“特色”规定是否符合“国际惯例”。鉴于国家实践对确认防空识别区的“习惯国际法规则”极为重要，本文尝试以相关国际实践为基准，从覆盖范围、适用对象、适用穿越情况等方面将东南亚国家防空识别区规则与其他地区的“主流”实践进行比较，从而探究东南亚国家防空识别区规则是否存在“特殊”之处。

一、关于防空识别区的概念定义与“主流”实践

有关设立防空识别区以及相关操作规则的国际条约规范长期以来一直处于“空白”状态，1944年《国际民用航空公约》（通称《芝加哥公约》）和1982年《联合国海洋法公约》的正文都未曾提及防空识别区。《芝加哥公约》附件十五和附件四分别经2000年修订和2001年修订^①增补了有关防空识别区的定义和相关“建议措施”（且为后续版本继承）^②，将防空识别区定义为：“特别标出的划定范围空域，航空器于其内被要求遵守与提供空中交通服务（ATS）有关的程序之外附加的特定识别和/或报告程序”。^③《马克斯·普朗克国际公法百科全书》对防空识别区所下的定义是：“一种划定空域，在这个空域内民用航空器被要求自我识别，这些区域常被划设于邻近海岸的专属经济区或公海，以及领海、内水和陆地领土上空。”^④以上两个定义的表述虽有差别，但二者并无实质性分歧，且已“模糊地”概括出了大多数防空识别区划设国相关实践做法。

首先，上述两种定义皆未对防空识别区的可覆盖范围^⑤加以限定，这与各国实践是相符的。绝大多数国家的防空识别区均覆盖本国领空，对领空之外的专属经济区或公海上空亦有覆盖，还存在一国防空识别区将他国无争议领土纳入其中的先例。^⑥关于防空识别区是否可以覆盖他国飞行情报区（FIR），目前尚无定论，但超出己方

① 附件四“航图”与附件十五“航空情报服务”中有关防空识别区的定义是完全一致的，二者还在各自不同领域提出了有关防空识别区的“建议措施”。参见 Annex 4 to the *Convention on International Civil Aviation*, 11th Edition, July 2009, pp. xvi, 1-1。

② 《芝加哥公约》附件十五的第一版系由国际民航组织（ICAO）理事会于1953年5月15日通过，并于1954年4月1日开始适用。2000年2月21日，ICAO理事会通过了包括增加防空识别区定义和相关“建议措施”在内的一系列修订，并于2000年7月17日生效，2000年11月2日开始适用。参见 Annex 15 to the *Convention on International Civil Aviation*, 15th Edition, July 2016, pp. ix, xiv。

③ Annex 15 to the *Convention on International Civil Aviation*, Amendment 37, 14th Edition, July 2013, Chapter 1 Definition。

④ J. Ashley Roach, “Air Defence Identification Zones”, in R. Wolfrum, ed., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Article last updated: March 2017, para. 1。

⑤ 就纵向范围而言，防空识别区与外层空间无关，仅可覆盖地面/海平面以上的空气空间，且多数为地球表面至无限高，个别识别区对海拔高度范围加以限定。限于篇幅，本文所论覆盖范围仅是从横向范围而言。

⑥ 曹群：《论防空识别区的实践与习惯国际法规则》，《海洋法律与政策》，2022年第1期，第81—82页。

被分配的飞行情报区范围者并不罕见。

其次，上述两种定义皆将防空识别区规则的适用对象限定为民用航空器，^①这与大多数国家的实践是相符的，并无先例表明各国防空识别区实践能令无意飞入划设国领空的外国军用航空器遵守其防空识别区规则。按美国的做法，划设防空识别区的基本作用是为便于在相关空域更加清晰地辨识正常民航活动，从而减轻军用雷达监控工作的负担，利用“排除法”过滤出“疑有敌意”的外国航空器。

再次，关于防空识别区规则是否可适用“仅穿越”情况^②下的外国民用航空器，前述定义并未提及世所公认的“国际规范”，多数国家皆未明确排除“仅穿越”情况适用其防空识别区规则，似乎仅有美国、日本、印度、巴西等防空识别区规则的某些具体条款规定有此倾向。

最后，前述定义均倾向于认为各国所颁防空识别区规则仅包括“主动识别程序”，^③这与多数国家的实践也是相符的，但一些国家的实践似与这些定义略有出入。比如，印度尼西亚、古巴和乌拉圭三国虽划有常设防空识别区，但并未颁布与之相应的“主动识别程序”相关识别规则，仅提及航空器在相关空域可能遭遇查证识别。^④

二、东南亚国家防空识别区的覆盖范围

菲律宾、印尼等东南亚国家所划防空识别区均覆盖本国领空之外的“国际空域”，菲律宾防空识别区覆盖存在主权“争议”的领土，缅甸防空识别区覆盖他国无争议岛屿领海之上的空域。在四国中，多数国家所划防空识别区并未超出其本国飞行情报区，仅泰国防空识别区稍微覆盖他国飞行情报区。

菲律宾防空识别区划设于1953年12月，由总统宣告并由民用航空局局长颁布相关规则，其最初范围“限于下列坐标之内的平均海平面3000英尺以上空域：北纬12度、东经124度，北纬12度、东经117度，北纬19度、东经117度，北纬19

① 后者“定义”明确指出在防空识别区内是“民用航空器被要求自我识别”，而前者“定义”虽未在适用对象的表述上明确加“民用”二字，但不论是从《芝加哥公约》的适用性（此公约仅适用于民用航空器，不适用于国家航空器）来看，还是从所谓“遵守与提供ATS有关的程序”来看（国家航空器，尤其是军用航空器，若在一国领空之外操作，则并无义务遵守该国发布的ATS有关程序，遑论遵守“与提供ATS有关的程序之外附加的特定识别和/或报告程序”），都仅针对民用航空器。

② 本文所称“仅穿越”情况指的是不会飞入且亦非飞离防空识别区划设国的领空，而仅穿越该国防空识别区所覆盖的“国际空域”部分。

③ 这里所谓的“主动识别程序”是指航空器遵照相关规则“主动”提交飞行计划、保持无线电通信和进行位置报告以便于被识别；“被动识别程序”是指航空器并未“主动”令空管单位识别其身份，而“被动”地遭雷达探测跟踪乃至引发他国军机“拦截”查证识别。参见苏金远：《防空识别区国家实践：地理范围、识别对象以及识别程序》，《国际法学期刊》，2020年第3期，第89—91页。

④ 曹群：《论防空识别区的实践与习惯国际法规则》，《海洋法律与政策》，2022年第1期，第76页。

度、东经 124 度”。^①当时朝鲜半岛业已“停战”，菲律宾防空识别区与划设于朝鲜战争之初的日韩等防空识别区在“目标”上略有不同，其问世与朝鲜战争关联性较低，可能更多的是作为美苏冷战下亚洲“反共包围圈”的一个环节而存在。菲律宾防空识别区的覆盖范围并非一成不变，现今版本系由最初版本（菲律宾防空识别区的最初范围主要覆盖吕宋岛及周边空域，也覆盖南海部分区域及中国的黄岩岛）不断修订^②扩展而来，在南北方向增量尤大，最南端由北纬 12 度扩至大约北纬 11 度，最北端由北纬 19 度扩至北纬 21 度。^③虽屡经扩展，但菲律宾防空识别区在覆盖范围上至今仍局限于菲律宾群岛北部和部分“西菲律宾海”，远未覆盖“全境”（比如菲律宾南部地区和其主张主权的南沙部分岛礁）及周边空域。事实上，在美军撤离后，菲律宾军方已对其防空识别区“力不从心”——菲律宾空军亦坦承对“侵入”菲律宾防空识别区的航空器无法实施有效的探测、识别与拦截。因此，菲律宾空军于 2014 年拟定了“中期”和“长期”目标，计划至 2022 年可在现今防空识别区范围实施有效的探测与识别，至 2028 年可推至“全境”范围及周边空域。^④根据菲律宾空军“2028 年计划”，有学者推测菲律宾在能力“达标”之后可能会再次扩展防空识别区，将不仅扩展到覆盖菲律宾南部地区，还会大面积覆盖南沙群岛。^⑤

印尼划设防空识别区时间较早，所划范围迄今维持未变，包括四个坐标点连线

① Administrative Order No. 222: Establishing the Philippine Air Defense Identification Zone (PADIZ), Official Gazette of the Republic of the Philippines, Vol.49, No.11, 1953, pp. 4746-4747; Official Gazette of the Republic of the Philippines, Volume 50, No. 5, May 1954, pp. 1946-1948.

② 大约是在 20 世纪 60 年代初期，菲律宾防空识别区取消了原有的海拔高度限定（改为由地表至无限高），并向北向南皆有扩展（最北扩至北纬 21 度），为以下坐标点连线内之区域：北纬 21 度 00 分、东经 117 度 30 分，北纬 21 度 00 分、东经 124 度 00 分，北纬 11 度 00 分、东经 124 度 00 分，北纬 11 度 00 分、东经 117 度 00 分，北纬 20 度 25 分、东经 117 度 00 分，北纬 21 度 00 分、东经 117 度 30 分（起始点）。经此调整，菲律宾防空识别区与台湾防空识别区开始“接壤”并以北纬 21 度为分界线，而且特意避开了台湾当局实控的东沙岛及邻近空域。参见 O. O. Ogunbanwo, “The Exercise of State Authority in the Airspace over the High Seas”, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, in candidacy for the degree of Master of Laws, March 1966, p. 124.

③ 20 世纪 80 年代初期，菲律宾防空识别区已调整为现今范围，为以下坐标点连线之内区域：北纬 21 度 00 分、东经 117 度 30 分，北纬 21 度 00 分、东经 124 度 00 分，北纬 17 度 59 分 53.7800 秒、东经 124 度 00 分 05.2117 秒，北纬 14 度 59 分 54.4042 秒、东经 126 度 00 分 05.1165 秒，北纬 10 度 59 分 55.3803 秒、东经 126 度 00 分 05.0352 秒，北纬 10 度 59 分 55.5300 秒、东经 117 度 00 分 05.0550 秒，北纬 20 度 25 分、东经 117 度 00 分，北纬 21 度 00 分、东经 117 度 30 分（起始点）。美国国防测绘局 20 世纪 80 年代出版的航图显示，当时菲律宾防空识别区范围似已与现今版本无异，但相关坐标点经纬度皆为整数，不像现今版本精确到小数点后四位。参见 US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC J-12, 24 May, 1984; US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC K-11, 9 July, 1984; “Philippine ADIZ”, Indoavis Nusantara, <http://www.indoavis.co.id/main/index.php>.

④ Philippine Air Force (PAF), PAF Flight Plan 2028, 2014, p. 9.

⑤ “The Philippine Air Force’s Medium Term ‘Flight Plan’ for an effective Air Defense Capability”, MaxDefense Philippines, March 24, 2015, <http://maxdefense.blogspot.com/2015/03/the-philippine-air-forces-medium-term.html>; Peter Wood, “Philippines Choose Chinese Investment Over Territorial Defense”, The Jamestown Foundation, April 20, 2017, <https://jamestown.org/program/philippines-choose-chinese-investment-territorial-defense/>.

之内区域。^① 印尼防空识别区覆盖爪哇岛、马都拉岛、巴厘岛、龙目岛的全部区域以及苏门答腊岛、松巴哇岛部分区域，南部有较大面积位于群岛基线衍生 12 海里领海之外（早期更是远超其 3 海里领海），相关范围皆位于雅加达飞行情报区和乌戎潘当飞行情报区（Ujung Pandang FIR）之内，并未超出本国飞行情报区。值得注意的是，印尼政府在 2018 年颁布了有关空域安全的第 4 号政府法规，不仅落实该国 2009 年航空法文件，还包含对该航空法补充改进之条款。该法规对防空识别区的定义是“为国家防卫和安全目的对航空器进行识别而划设的位于陆地或水域之上的特定空域”，还将防空识别区范围分为“印尼空域”（指拥有主权的领空）和“印尼管辖空域”（享有主权权利的水域上空）。^② 该法规将防空识别区与海洋法相关水域混为一谈，在法理上虽存在很多瑕疵，但影响不小。近年来，有不少印尼专家提出将来在适当的时候应重划防空识别区，其范围应覆盖印尼专属经济区和大陆架，并在首都雅加达建立类似“华盛顿防空识别区”的防范恐怖主义袭击的相关制度。^③

泰国在 20 世纪 60 年代就划设了防空识别区，当时仅覆盖北纬 11 度以北的泰国领土及相关海域（超出其领空），尚未覆盖印度洋部分。^④ 泰国目前的防空识别区范围已大为向南扩展，直至泰国最南端与马来西亚接壤边界，同时亦延伸覆盖印度洋及更多泰国湾水域（超出泰国领海范围）。在印度洋区域，泰国目前的防空识别区西南部分与马来西亚的吉隆坡飞行情报区（Kuala Lumpur FIR）有小面积重合。泰国欲使其防空识别区覆盖泰国所有领空，包括离岸小岛，比如格拉威岛（Ko Ra Wi）和格阿当岛（Ko A Dang），而这两个岛屿位于马来西亚的吉隆坡飞行情报区范围之内。^⑤ 在泰国湾区域，泰国现今防空识别区亦超出曼谷飞行情报区，与越南的胡志明

① 这四个坐标点为：南纬 04 度 00 分 00 秒、东经 104 度 00 分 00 秒，南纬 04 度 00 分 00 秒、东经 117 度 00 分 00 秒，南纬 10 度 00 分 00 秒、东经 117 度 00 分 00 秒，南纬 10 度 00 分 00 秒、东经 104 度 00 分 00 秒，南纬 04 度 00 分 00 秒、东经 104 度 00 分 00 秒。关于印度尼西亚防空识别区的坐标范围，参见 AIP Indonesia, 20 September, 2012, ENR 5.1-2. 也可参考 Ridha Aditya Nugraha and Yeselia Salim, et al., “The New Plan on Indonesian Air Defense Identification Zone”, *The Aviation & Space Journal*, No. 1, 2020, p. 39. 相关图示参见：US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC M-11, 15 December, 1969; US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC N-12, July 12, 1971; US Defense Mapping Agency, Tactical Pilotage Chart, TPC M-10C, December 30, 1971; US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC N-11, September 11, 1972.

② 该法规中关于防空识别区的定义、范围和规则等资料大都为印尼文，相关英文资料可参见 Evan Laksmana, “Is an Indonesian Air Defense Identification Zone Forthcoming?” April 10, 2018, <https://amt.csis.org/indonesian-adiz-forthcoming/>.

③ Ridha Aditya Nugraha, Yeselia Salim, M. Ramadhan, R. Dwimitha, F. Secenko and Julien Friederic Ezekiel Pantow, “The New Plan on Indonesian Air Defense Identification Zone”, *The Aviation & Space Journal*, No. 1, 2020, pp. 38-42.

④ 关于当时泰国防空识别区的覆盖范围图示，参见 O. O. Ogunbanwo, “The Exercise of State Authority in the Airspace over the High Seas”, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, in candidacy for the degree of Master of Laws, March 1966, p. 123.

⑤ US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC L-10, March 7, 1990.

飞行情报区 (Ho Chi Minh FIR) 有小面积重合。^①

缅甸划设防空识别区是“为国家安全利益而通过下列规则与程序,以便能对进入缅甸联邦共和国防空识别区 (ADIZ) 的空中交通实施尽早识别”。^② 缅甸最迟在 20 世纪 70 年代已划设防空识别区,起初最南边界仅至北纬 14 度,^③ 后南扩至北纬 10 度;最西边界仅至东经 93 度 (西北部分领空当时并未覆盖),^④ 后西扩至东经 92 度 22 分。缅甸防空识别区的覆盖范围已超出本国领空,但全在仰光飞行情报区之内,而且并未覆盖自己的全部领土,尤其是位于缅甸南部的一些不在仰光飞行情报区 (Yangon FIR) 而在泰国曼谷飞行情报区 (Bangkok FIR) 范围内的小岛。^⑤ 值得注意的是,孟加拉国东南部分领土位于缅甸仰光飞行情报区范围之内,而孟加拉国防空识别区^⑥ 又覆盖其所有领土、领海。虽然缅甸防空识别区西侧边界已尽量避开孟加拉国陆地领空,但仍未能避免小面积覆盖孟加拉国最南端的圣马丁岛 (Saint Martin's Island) 部分领海上空。正是在该区域,缅甸防空识别区与孟加拉国防空识别区有小面积重合,但两国似乎并非有意为之。^⑦

在东南亚,除上述四国防空识别区之外,还有历史上曾存在但已撤销的马来西亚、南越政府所划防空识别区。至少在 20 世纪 60 年代中期,马来西亚划有防空识别区,在东马来西亚限于 3 海里领空范围,在马来西亚半岛则超出 3 海里领空至公海上空。^⑧ 根据目前掌握的资料,并无证据显示越南仍然设立防空识别区,此前南越所划防空

① 泰国防空识别区边界避开了柬埔寨的金边飞行情报区 (Phnom Penh FIR), 参见: Demo ICAO FIR and other GIS services from ICAO, <https://gis.icao.int/icaoviewernew/#/102.5684/9.2971/8>; US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC L-10, March 7, 1990。

② AIP Myanmar, November 10, 2016, ENR 1.1-2。

③ 至 20 世纪 80 年代中期,缅甸防空识别区的最南边界仍位于北纬 14 度,其后何时南扩至北纬 10 度尚需考证 (参见 US Defense Mapping Agency, Tactical Pilotage Chart, TPC K-9A, 8 July, 1976; US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC K-9, January 11, 1985)。

④ 至 20 世纪 80 年代,缅甸防空识别区的最西边界仍位于东经 93 度,其后何时西扩至东经 92 度 22 分尚需考证。参见 US Defense Mapping Agency, Operational Navigation Chart, ONC J-10, July 28, 1983。

⑤ 按缅甸《航空资料汇编》中有关防空识别区的条款,“缅甸已在仰光飞行情报区之内划设防空识别区,位于下列边界与坐标点连线之内所有空域:自北纬 10 度 00 分、东经 098 度 30 秒始沿仰光飞行情报区南部边界,然后沿东经 096 度 00 分至北纬 14 度 00 分、东经 096 度 00 分,然后沿北纬 14 度 00 分平行线至北纬 14 度 00 分、东经 092 度 22 分,然后沿东经 092 度 22 分至北纬 20 度 41 分、东经 092 度 22 分,然后沿缅甸北部和东部国界至南部北纬 10 度 00 分、东经 098 度 30 分。”参见 AIP Myanmar, November 10, 2016, ENR 1.1-2。

⑥ 关于孟加拉国防空识别区的坐标范围,参见 AIP Bangladesh, October 10, 2019, ENR 5.2-1。

⑦ 虽然缅甸早先划设防空识别区之时尚无 1982 年《联合国海洋法公约》(当时并无《公约》规定领海宽度可至 12 海里),但是似乎覆盖了圣马丁岛 3 海里范围外圈极小部分,故推测缅方拟定防空识别区界线时应仅顾及避开所有孟加拉国陆地,试图用尽量少的坐标点划定该部分界线以便与缅甸国界坐标点相连。

⑧ 马来西亚防空识别区范围及相关图示,可参见 O. O. Ogunbanwo, “The Exercise of State Authority in the Airspace over the High Seas”, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, in candidacy for the degree of Master of Laws, March 1966, pp. 120-121。

识别区覆盖当时所管辖领土及毗连公海区域。^①

三、东南亚国家防空识别区规则的适用对象和适用情况

如果一国所划防空识别区覆盖其领空（全部或部分），那么该国依据其领土“主权”，^②当然完全有权要求在防空识别区内领空范围活动的外国军用航空器遵守相关“识别程序”。但在“国际空域”，划设国并无国际法依据要求无意进入其领空的外国军用航空器遵守其防空识别区规则（对于覆盖他国领空的防空识别区划设国而言，若该国对在他国领空飞行的外国军用航空器提出遵守该国防空识别区规则的要求，则更不可能得到施行，且有侵犯他国领空主权之嫌）。一般而言，《芝加哥公约》及其附件对在“国际空域”飞行的国家航空器并不适用。在“国际空域”，国家航空器通常无须遵守民航规则，但可自愿按民航规定依照飞行计划操作，包括遵照空管许可进入管制空域（法律上，不可拒绝给予国家航空器通行之空管许可）。^③

一般而言，若未在“适用性”条款明确提及“国家航空器”，则该国防空识别区规则仅适用民用航空器（除非在实践中有反例）。比如，泰国防空识别区规则大体以“航空器”模糊表述其适用对象（仅一条使用“所有航空器”^④表述），但迄今为止从未发生要求无意进入泰国领空的外国国家航空器遵守其识别规则的案例。缅甸防空识别区规则中有条款采用“任何航空器”（any aircraft）^⑤的表述，但不能由此得出适用对象包括外国国家航空器的结论。目前并无实际案例表明缅甸要求外国军机遵守其防空识别区规则。值得注意的是，缅甸确实基于仰光飞行情报区与外方就军机“飞越自由”问题有过实践“分歧”。例如，缅甸于1999年11月就当年10月美国军机违反其空管规定一事提出抗议，美国国务院于2000年1月回应称美方军机系在“国际空域”飞行，并强调美方军机主动向缅方自我识别仅系出于礼貌。^⑥再

^① 南越防空识别区范围及相关图示，可参见：O. O. Ogunbanwo, “The Exercise of State Authority in the Airspace over the High Seas”, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, in candidacy for the degree of Master of Laws, March 1966, p. 121.

^② 《芝加哥公约》第1条规定：“缔约各国承认每一国家对其领土之上的空气空间具有完全的和排他的主权。”参见 Convention on International Civil Aviation, Article 1。

^③ International Civil Aviation Organization, Ninth Meeting of the South Asia/Indian Ocean ATM Coordination Group (SAIOACG/9), Bangkok, Thailand, March 26 - 30, 2019, Agenda Item 7: ANSP Coordination and Civil/Military Cooperation, p. 7.

^④ 该条规定：“因为曼谷区域管制中心（VTBBZRZX）要求进入曼谷飞行情报区的所有航空器，按仪表飞行规则操作的航空器或者按目视飞行规则操作的航空器，均要提交飞行计划，所以所有航空器，若飞往泰国防空识别区内的机场或者飞越泰国防空识别区，皆须在出发地点提交飞行计划转发曼谷区域管制中心。”从上下文来看，很明显，“所有航空器”（all aircraft）并非就“民用”或“国家”航空器而言，而是指特定情况下遵守不同飞行规则或执行不同飞行任务的“所有”航空器。参见 AIP Thailand, July 18, 2019, GEN 3.3-2。

^⑤ 参见 AIP Myanmar, November 10, 2016, ENR 1.1-2。

^⑥ J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, Third Edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 348.

如，美国空军某支队 2006 年 11 月计划穿越缅甸的仰光飞行情报区并事先向缅方提交飞行计划，虽然该飞行航线并未进入缅甸领空，但缅方仍予拒绝（缅方亦未以遵守其防空识别区规则为依据）。美方就此提出反对，强调飞行情报区相关程序并不适用于国家航空器（包括军机），而外国军机在穿越沿海国飞行情报区“国际空域”时并无义务必须通告沿海国当局并得到许可。^①

在东南亚仍维持划设防空识别区的四国中，印尼防空识别区与本部分议题无关，因为印尼仅划有防空识别区范围而无具体适用规则。在印尼的《航空资料汇编》中，由地平面/海平面至无限高的防空识别区被归类为“危险区”（Danger Area），^②但对该防空识别区内潜在的“危险活动”未予明确（其他“危险区”有具体描述，如射击、测试、训练等），而仅标出“印尼空军”（当指存在遭遇印尼空军“拦截”之可能）。^③与本地区其他划设国相比，印尼划设的防空识别区较为特殊，从未颁布任何识别规则——最多表示在该空域操作的民用或军用航空器有被印尼空军“拦截”识别之可能，^④但这与是否划设防空识别区无关，因为即便不公开宣告防空识别区，印尼空军亦有权在邻近其领空的“国际空域”巡逻，对他国航空器进行查证识别（但若非在其领空便难有理由“驱离”）。

除印尼外，菲律宾、泰国和缅甸所颁现行防空识别区规则在适用对象上皆未包括军用和其他国家航空器，^⑤亦未明确排除适用“仅穿越”情况，^⑥很多条款都很宽泛，并无任何条款强调“飞入或飞离领空”。关于划设防空识别区的基本逻辑，泰国和缅甸方面的有关资料极少，而菲律宾方面相对较多。菲律宾防空识别区的基本逻辑在 1953 年第 222 号总统行政令中已有表明，即“立即识别敌机，对于有效的空防来说至关重要，而通过获悉当前的友机活动情况，可使其（识别敌机）变为可能”。^⑦

① US Department of State, *Digest of United States Practice in International Law 2007*, Oxford University Press, 2008, pp. 635-637.

② 按《芝加哥公约》附件二“空中规则”中的定义，所谓“危险区”指的是“一划定范围的空域，在规定时间内可能对航空器的飞行存在危险的活动”（参见 Annex 2 to the Convention on International Civil Aviation, Rules of the Air, Tenth Edition, July 2005, Chapter I Definitions 1-5.）。印尼 AIP 对其所设“危险区”亦有解释：“仅在对航空器的潜在威胁不足以指定为禁区或限制区之时，方使用该术语。设立危险区的作用是，提醒航空器的操作人员或飞行员，其有必要针对其职责为航空器安全而评估威胁。”参见 AIP Indonesia, September 17, 2006, ENR 5.1-1.

③ AIP Indonesia, September 20, 2012, ENR 5.1-2.

④ 关于“拦截”民用航空器，《芝加哥公约》附件二有“建议措施”。参见 Annex 2 to the Convention on International Civil Aviation, Rules of the Air, Tenth Edition, July 2005, ATT A-1.

⑤ 值得注意的是，泰国和缅甸防空识别区规则对不遵守相关规定的航空器，皆明确提及适用“民用航空器的拦截程序”。

⑥ 适用防空识别区规则的“仅穿越”情况，不可等同于美国官方经常强调所谓“无意进入划设国领空”情况，因为航空器操作于防空识别区之内还存在“飞离划设国领空”情况。

⑦ Administrative Order No. 222: Establishing the Philippine Air Defense Identification Zone (PADIZ), Official Gazette of the Republic of the Philippines, Vol.49, No. 11, 1953, pp. 4746-4747.

由此来看，菲律宾防空识别区规则与美国规则相类似，亦是利用“排除法”，使民用航空器遵从“主动识别程序”，从而便于识别“敌机”并减轻军用雷达的工作负担。菲律宾防空识别区的早期规则在总体框架和很多条款的表述上皆深受美国规则影响，历经修订后的现行规则也仍保有不少美国“特色”。在美军全面撤离菲律宾后，菲律宾防空识别区在“被动识别”上（主要是升空战机“拦截”能力）多被认为已近乎“无效”，但以民用航空器为适用对象的防空识别区规则以“主动识别程序”为主，故仍行之有效。

关于已撤销的东南亚国家防空识别区，比如马来西亚、南越政府颁布的防空识别区规则，在适用对象和适用穿越情况问题上是为明确的。二者规则均未排除适用“仅穿越”情况，也都未提及对国家航空器的适用。不过，马来西亚防空识别区规则中涉及进入领空的部分条款规定，其适用对象似是针对（或可包含）外国国家航空器。

四、东南亚国家防空识别区规则包含的主要识别方式

关于防空识别区尚有诸多“未知之数”，但关于主要识别方式及相关拦截程序在各国实践中似已有“初步共识”，至少也可以说形成了一些类似的“特定识别和/或报告程序”。在当下 24 个^① 国家或地区所颁布的防空识别区现行规则中，“飞行计划要求”、“位置报告”要求、“无线电要求”、“应答机要求”和“空防许可”要求等在不同程度上各自均有相似实践，而许多划设国亦会在其防空识别区规则中提及“拦截程序”（少数还包含“比较特殊的规定”^②）。就东南亚现存四个防空识别区而言，印尼防空识别区是比较特殊的个例，而菲律宾、泰国、缅甸三国防空识别区各有其实践特点。

菲律宾防空识别区规则一直以“飞行计划”和“位置报告”为主要识别方式。最初的菲律宾防空识别区规则在条款设置框架上与 20 世纪 50 年代初美国防空识别区规则相似，包括“飞行计划”“位置报告”“紧急情况”^③“无线电故障”和“空防安全指令”^④等规定。其中，“飞行计划”相关条文存在表述模糊的问题，比如第 5.3

① 印尼、古巴和乌拉圭虽划设防空识别区，但皆无具体识别规则，故未计入。另外，所作统计仅涉及“常设性”防空识别区（包括颁有“常设性”防空识别区规则的澳大利亚），并未涉及“临时性”防空识别区。

② 本文所称“比较特殊的规定”并非指不符合国际法或违反“国际惯例”，仅表示部分国家防空识别区规则的某些条款较有特色，在其他国家的防空识别区实践中很少见或者并无与其相似条款的存在。鉴于各国防空识别区实践尚在发展之中，亦无成文条约法对其加以规制且相关习惯法仅具雏形，故本文对少数国家防空识别区规则中“比较特殊的规定”是否符合国际法暂不作定论。

③ 如第 6 条所规定：“在为飞行安全需要作出快速决定并付诸行动的紧急情况下，机长可在紧急情况需要的限度内背离本规则之各项规定。当有背离，机长应在紧急情况授权之后尽早向适当航空设施报告其背离行动。”参见 Official Gazette of the Republic of the Philippines, Vol.50, No. 5, May 1954, p. 1947.

④ 如第 8 条规定：“在牵涉国家安全的紧急空防情况下，飞入或飞行于菲律宾防空识别区的航空器操作将要遵守可能颁布的附加的特别安全指令。”参见 Official Gazette of the Republic of the Philippines, Vol.50, No. 5, May 1954, pp. 1947-1948.

条：“保持在平均海平面 3000 英尺以下空域并 / 或巡航指示空域不超过 110 节的飞行，无需基于本规则而提交飞行计划。”^①（主要是如何解读该条中“并”与“或”的前后条件关系，如在 3000 英尺以上空域不超过 110 节的飞行是否需基于本规则提交飞行计划？）关于“位置报告”规定的适用，当时的菲律宾防空识别区规则并无针对空速是否超过 110 节的限定，也就是说，以低于 110 节空速飞入或飞行于菲律宾防空识别区的航空器（若可进行双向无线电通信）似要遵照相关规定进行位置报告。^②另外，值得注意的是，当时规则中第 1.5 条所定义的“适当航空设施”（向其提交飞行计划或进行位置报告），不仅包括菲律宾民航局、菲律宾空军、菲律宾航空公司等单位，还包括美国空军和海军相关单位。^③根据现有资料，很可能是在 20 世纪 60 年代中期，菲律宾防空识别区规则进行了大幅精简和相关修订。除取消菲律宾防空识别区纵向范围 3000 英尺的下限及扩展横向范围外，还将“紧急情况”“无线电故障”和“空防安全指令”等规定一并删除。另外，经本次修订之后，菲律宾防空识别区规则中的“位置报告”相关条款不再是针对“仪表飞行规则”（IFR）或“防卫目视飞行规则”（DVFR）飞行两种情况，^④而调整为针对在管制航路上或在管制航路之外飞行两种情况制定具体规定。^⑤

菲律宾防空识别区现行规则较之早期规则已大为精简，但基本上延续了 20 世纪 60 年代修订版本的框架，内容包括“飞行计划”和“位置报告”相关规定，主要特点有三：一是现行规则有关“飞行计划”要求有“授权例外”，即巡航指示空速小

① Official Gazette of the Republic of the Philippines, Vol.50, No. 5, May 1954, p. 1946.

② Ibid., pp. 1946-1947.

③ Ibid., p. 1946.

④ 在美国盟友的防空识别区规则中，常将 VFR（Visual Flight Rules）飞行标为 DVFR（Defense Visual Flight Rules）飞行。飞行规则分为通用规则（General Rules）、目视飞行规则、仪表飞行规则（IFR, Instrument Flight Rules）、机场活动规则（Aerodrome Traffic Rules）。针对目视导航或仪表导航的飞机分别制定了目视飞行规则和仪表飞行规则。在气象条件低于目视飞行气象条件时，装有无线电通信和定位仪表的飞机可以依靠仪表而不依靠驾驶员的视觉来飞行，这种飞行称为仪表飞行。仪表飞行规则是专门为使用无线电仪表导航的飞机制定的。它规定了靠仪表飞行时的气象条件。在仪表飞行时驾驶员仅靠仪表观测和管制员的指示飞行即可，不需要看到其他飞机和地面情况，因此仪表飞行的气象条件要宽于目视飞行。仪表飞行大大降低了天气对飞行可能造成的影响。仪表飞行规则要求飞机上必须配齐规定的飞行仪表和无线电通信设备，相应的，驾驶员也必须具备熟练使用这些仪表和设备的能力。驾驶员只有在取得仪表飞行的驾驶执照后才能进行仪表飞行。现在空中飞行的绝大多数航班都采用仪表飞行。目视飞行时，驾驶员主要依靠视觉来判断和发现其他飞行物或地面障碍。目视飞行规则的基础就是飞机能“看见”和“被看见”。也就是飞机之间、飞机和地面管制员之间能相互看见，用以保证飞行安全。目视飞行规则对能见度和天气情况做出了严格的规定，规定了目视飞行气象条件标准。如果天气状况达不到这些标准，飞机就不能被放飞。小型低高度的飞机大多采用目视飞行；大型飞机在气象条件允许时，尤其是在机场上空，空中交通繁忙区域，因为目视飞行灵活，有时也采用目视飞行。在空中管制工作中，目视飞行只占其工作量的一小部分。参见《空中的交通规则》，中国民航局网站，2015 年 9 月 23 日，http://www.caac.gov.cn/GYMH/MHBK/KZJT/201509/t20150923_1895.html。

⑤ O. O. Ogunbanwo, “The Exercise of State Authority in the Airspace over the High Seas”, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, in candidacy for the degree of Master of Laws, March 1966, p. 121.

于 110 节的航空器飞行无需提交飞行计划；二是现行规则关于“位置报告”要求的适用，似乎并无巡航空速是否大于 110 节的限定，亦即巡航空速小于 110 节的航空器飞行也要按相关规定进行位置报告；三是现行规则并无定要维持双向无线电通信的规定，亦无“应答机要求”“紧急情况”“空防安全指令”等规定。最新版本的“菲律宾防空识别区飞行程序”详细条文如下：^①

全部或部分在菲律宾防空识别区（PADIZ）之内操作且巡航指示空速大于 110 节的所有飞行，皆要提交 DVFR 或 IFR 飞行计划。

a. 应至少在起飞前 30 分钟以书面方式或通过电话向任一适当航空设施提交飞行计划。对于起航点所在地并无航空设施的飞行，其飞行计划应在升空后使用空地通信频率尽快提交。

b. 对于 VFR 飞行的飞行计划，应将字母“D”标于其前（DVFR），并必须包括在 PADIZ 之内的航线、空速和高度。IFR 飞行计划应包括对穿越 PADIZ 边界的估算。

c. 无法进行双向无线电通信的 DVFR 飞行可在 PADIZ 之内操作或进入 PADIZ，倘若其遵守已提交的飞行计划。

d. 当飞行于已制定的航路，在穿越 PADIZ 前的上一个强制报告点进行报告之时必须给出预计抵达 PADIZ 的时间。报告穿越 PADIZ，仅需要在航路图上所示指定的强制报告点进行。

e. 若在航路之外的坐标点穿越 PADIZ，则应在穿越前至少 15 分钟且不多于 30 分钟之时，给出穿入防空识别区的坐标点、预计抵达时间和高度。在 PADIZ 之内，每隔 30 分钟，或依照请求，进行位置报告。

f. 在穿入 PADIZ 之前的最后一次位置报告应包括预计穿入时间，以及会否确认或修改起初被列于飞行计划之中的预计时间。

g. 另外，除非已由适当空中交通管制单位获得 ATC 许可，不应背离飞行计划中指定的巡航高度或飞行高度层。不过，当在距目的地合理距离时，飞行员可在飞行计划中指定高度开始下降并无需报告高度变化。

早期的泰国防空识别区规则，包含与美国等国家相似的“飞行计划”要求，但在“位置报告”要求上有针对航空器飞行方向的“区分”规定。^② 目前泰国防空识别

^① Jeppesen, Pacific Airway Manual, Issue Date: December 7, 2017, p. 98.

^② 自南飞临的航空器，应使用指定的无线电频道向曼谷空管报告其飞抵北纬 10 度，并报告其飞至北纬 11 度的预计时间；自北飞临的航空器，应在进入或离开防空识别区 10 分钟前使用指定的无线电频道向曼谷空管报告其位置（对于东向飞行，乌汶空管报告应被列入曼谷飞行情报区空管报告）。参见 O. O. Ogunbanwo, “The Exercise of State Authority in the Airspace over the High Seas”, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, in candidacy for the degree of Master of Laws, March 1966, pp. 120-121.

区规则仍以“飞行计划”和“位置报告”要求为主，且指出若不遵守其规则便易遭拦截。在防空识别区规则中列出“拦截程序”并不罕见，但泰国规则在“拦截程序”中还明确提及“攻击措施”，甚至包含非常特殊的“拦截花销”规定。^① 泰国防空识别区规则详列于其“航行资料汇编”（AIP），具体条文如下：

8. 泰国防空识别区（TADIZ）

8.1 坐标范围前文已列，此处略。

8.2 因为曼谷区域管制中心（VTBBZRZX）要求进入曼谷飞行情报区的所有航空器，按 IFR 或 VFR 操作的航空器，均要提交飞行计划，所以所有航空器，若飞往 TADIZ 内的某一机场或者飞越 TADIZ，皆须在出发地点提交飞行计划转发曼谷区域管制中心。

8.3 沿航路飞行的航空器应在常规报告点进行位置报告。在航路之外接近 TADIZ 的航空器应至少提前 10 分钟报告其抵达 TADIZ 边界的预计时间。

8.4 如果无法与适当的 ATC 单位建立并维持无线电通信，飞行员可在进入 TADIZ 之前联络最近的地面控制拦截（GCI）频率 127.0 MHz 和 331.3 MHz 确定识别。

8.5 航空器将被泰国皇家空军拦截机拦截，倘若：

——航空器并未遵守防空识别程序或空中交通管制条例和程序。

——航空器背离其现行飞行计划，无法飞经某点，或者其在陆上或海上之操作超出指定航路的中心线 10 海里或 20 海里。

8.6 遭到泰国皇家空军（RTAF）拦截的航空器应严格遵守与《芝加哥公约》附件 2 第 3 章 3.8 段一致的拦截程序。若拦截机与被拦截航空器之间无法建立直接通信，则将使用与附录 1 第 2 节一致的目视信号（见 ENR 1.12-3）。

8.7 遭拦截的航空器若不听从 RTAF 拦截机所发指令，则将被攻击。

8.8 关于拦截机或其他装置对航空器所致任何损毁，RTAF 当局并无责任。

8.9 航空器所有者将负责用于拦截机升空查证识别的花销。

缅甸防空识别区规则受印度相关规则^②影响较大，也以对航空器的“空防许可”（ADC）要求为核心，规定“若无空防许可，则不被准许”。^③ 缅甸防空识别区规则详列于“航行资料汇编”，有关起航于或穿入缅甸防空识别区的航空器须获“空防许可”

① 关于“拦截花销”由被拦截航空器拥有者负责的规定，泰国防空识别区规则应是全球唯一作如此明确规定要求者，但是否有对泰国或外国航空器的成功“惩罚”实践，尚待考证。

② 关于印度防空识别区及其他南亚国家的防空识别区实践，已有论文详述。参见曹群、贾丁：《印度洋国家防空识别区现行特点与法理辨析》，《边界与海洋研究》，2021年第4期，第12—37页。

③ 参见 AIP Myanmar, November 10, 2016, ENR 1.1-2, 3.1.3。

的程序如下：^①

1. 飞行计划要在起飞前 30 分钟提交，且包括抵达 ADIZ 边界的预计时间以及在 ADIZ 之内的航线和高度。紧急情况除外，不得在飞行中改变进入 ADIZ 的方式。

2. 在临近机场地区操作的本地飞行除外，飞入、飞经或飞行于 ADIZ 的所有航空器皆应由空中交通管制中心（ATCC）获得空防许可。

3. ADC 应对 ADIZ 之内全程飞行有效，不论其系起航于 ADIZ 或飞经 ADIZ，以及途中有否停机。

4. 对于起航于 ADIZ 之内的飞行，应在出发前获得 ADC，且若出发延迟超过 30 分钟则应获得新的 ADC。

5. 对于沿航路穿入 ADIZ 的东向飞行，航空器应在 FIR 边界与 ATCC 进行首次联络之时请求 ADC 并给出抵达 ADIZ 边界的预计时间。

6. 对于沿航路穿入 ADIZ 的西向飞行，航空器应在 FIR 边界与 ATCC 进行首次联络之时请求 ADC（仅此）。

7. 对于在航路之外的所有飞行，航空器应在进入 ADIZ 之前至少 10 分钟联络 ATCC，给出抵达 ADIZ 边界的预计时间并请求空中交通管制。

8. 使用的频率应为常规的空地通信频率。

五、结语

总体而言，东南亚国家防空识别区实践呈多样化发展，几乎涵盖了各种类型，比如菲律宾和泰国受美国防空识别区规则影响较大，缅甸防空识别区的“空防许可”要求则有模仿印度相关实践的痕迹，印度尼西亚从未颁布任何“主动识别程序”。这四个东南亚国家所划防空识别区都没有获得国际社会较多关注，也未受到他国的公开反对或抗议。东南亚国家所划防空识别区在地理覆盖范围上比较灵活，既覆盖较大面积（或近乎全部）本国领空，也覆盖邻近“国际空域”，与领空界线并无直接关联，更多的考虑是用尽量少的坐标点勾连出其防空识别区范围。东南亚防空区划设国所颁的相关规则多包含“位置报告”条款及与之类似或联系紧密的有关规定。东南亚国家划设防空识别区大多与领土主权或海洋划界争端并无直接关联，与他国的防空识别区或飞行情报区亦少有重叠情况。

[责任编辑：王国平]

^① AIP Myanmar, November 10, 2016, ENR 1.1-2.