

中日东海空域安全对话报告

笹川和平財団、中国南海研究协同创新中心

1，成果概要	2
2，对东海空域现状的评估.....	5
3，日方如何从法律角度看防空识别区.....	7
4，中方有关东海空域防止空中相撞的法律见解.....	12
5，关于中日东海空域安全行为规范的建议.....	16
6，关于中日在东海空域建立信任措施的建议.....	21
7，今后的课题	24

附件 1，中方专家委员名单

附件 2，日方专家委员名单

1，成果概要

中国和日本同为东亚的大国。中日关系无论从政治角度，还是从经济、文化角度看都极其重要。中日两国以及亚洲的和平与繁荣取决于良好的双边关系能否得到维持和发展。

自 2012 年 9 月以来，围绕钓鱼岛（日本方面称尖阁列岛）及其周边海域（以下称该海域）出现的两国之间紧张局势使得两国的政治外交关系极度恶化，双方海上执法力量之间发生的摩擦和冲突等有可能使中日关系整体陷入危机。

为应对这样的紧急情况，避免冲突升级，笹川和平财团、南京大学中国南海研究协同创新中心，以及北京大学国际关系学院自 2013 年启动了由民间主导的“中日海上航行安全对话”项目。项目邀请两国国际法、海洋法、安全问题以及航行安全等领域的专家，于 2013 年 8 月和 10 月、2014 年 1 月共召开了 3 次联席会议，就该海域的航行安全和危机管控展开深入研讨。基于研讨的成果，两国专家共同撰写了题为“中日海上航行安全对话报告”的研究报告（以下称海上航行报告），内容包括：（1）关于在该海域等的执法活动所涉及到的法律问题；（2）关于在该海域执法时可采取的安全对策；（3）关于建立信赖措施及危机管控的建议。

对话的主办者以及参与者依据海上航行报告的内容，向两国政府有关部门提出了建议，并通过在日本、中国、美国等地召开公开研讨会以及报告会等形式，力图将成果与安全保障问题的专家、一线工作人员、中日两国的相关报道机构以及两国人民共享。同时，主办者之间经过协商，决定今后重点就该海域上空的问题进行探讨。

在此期间，中国在东海上空设定东海防空识别区，两国军用航空器之间数次发生危险接近，东海安全局势令人担忧。这一局势有可能给两国的国民感情和原本脆弱的政治外交关系造成更恶劣的影响，万一引起意外事件和事故，势必导致两国关系的进一步恶化。

笹川和平财团和南京大学中国南海研究协同创新中心基于对这种危机的共同认识，运用双方通过开展“中日海上航行安全对话”构建的民间对话渠道，于2014年10月份开启了“中日东海空域安全对话”。两个机构组织两国的国际法、航空法、海洋法、安全问题以及航行安全等领域的专家，经过双方在国内开展的研讨活动后，于2014年10月在北京、2015年2月在东京、2015年5月在南京、2015年7月在东京共召开了4次联席讨论会，就确保东海空域（以下称该空域）安全的措施进行了深入的研讨。多名中国人民解放军和日本自卫队的退役军官等以私人身份参加了这一对话。

在对话过程中，双方专家认识到，中日两国政府在钓鱼岛主权归属问题上存在对立，双方之间缺乏信任。以此为背景，两国的军用航空器所采取的不恰当行动有可能导致在该空域的意外事故和事件。并且，这类事故和事件有可能刺激两国国内的民族主义情绪，恐使两国防务部门之间的对立行动进一步升级。双方专家对此深感忧虑，一致认为中日双方必须正视这一情况，立即采取相应的对策，降低出现意外事故和事件的危险性，有效地管控危机。

在探讨避免该空域的危机及确保安全的具体措施时，双方专家首先从中国于2013年11月设定、中日之间就其妥当性及法律依据存在不同认识的东海防空识别区问题着手，申明了各自对自己国家的防空识别区（**Air Defense Identification Zone, ADIZ**）在国内法、国际法上的解释，并努力把握对方对相关问题的认识。专家们看到了双方在认识上存在的不同，并确认今后有必要就这一问题继续探讨。

其次，双方专家一致认为，为确保两国的军用飞行器在该空域相遇时的飞行安全，防止偶发事故和事件及对立扩大，两国政府之间制定该空域飞行安全的行为规范是一个行之有效的方法。为了给政府之间的交涉提供参考文本，双方专家制定了《关于中日东海空域安全行为规范的建议案》，并呼吁两国政府拟定空域安全行为规范草案，并尽早达成协议。

此外，双方专家还一致认为，两国之间导入其他相关的建立信任措施（**Confidence Building Measures, CBM**）同样是确保该空域安全的有效方法。尽管

对于建立 CBM 背景的该空域的现状等问题有不同的认识，但双方专家一致认为，CBM 不仅能缓和该空域的紧张气氛，从长远看还能够为改善两国关系做出贡献。从这一观点出发，双方专家就与该空域相关的具体信任措施提出了建议。建议指出，两国负责空域及海上安全的一线人员应在政府指示下，尽早建立紧急联络机制，通过直接接触明确对方的意图，消除相互间的猜疑是极其重要的。同时，专家们还建议，当一线防务人员的直接交流由于受到政治气候的影响，尚无法实现时，首先应重新启动由民间主导的中日中级军官交流等项目，为政府间交流创造条件。

中日两国由民间机构主导的东海空域安全对话自 2014 年 10 月启动以来，双方专家在有限的时间内，从务实的角度出发，就空域安全这一复杂问题展开了坦率、理性的探讨，取得了一定的成果。并且，通过对话，双方加深了专家之间的相互理解。专家们愿以这次对话为新的起点，今后就中日之间存在的各种课题共同进行探讨。

本报告所归纳的是为防止由于该空域的意外事故及事件所诱发的对立升级而制定的切实可行的对策。双方专家强烈期待中日两国政府在政府间对话的过程中，邀请空域安全问题的专家及一线人员参加，尽早就确保该空域安全的具体措施，尤其是就如何制定确保空域安全的行为规范以及其他相关 CBM 进行协商。在协商过程中，本对话的成果如能具备一定参考价值，我们将感到十分荣幸。

在本次对话过程中，双方专家恪守如下立场：不违背中日两国政府对特定岛屿的主权主张，以如何降低在该空域出现意外事件及事故的相关实际性、技术性问题为中心开展专业性探讨。报告对与会者关于该空域的现状认识、法律问题上的解释，以及关于航行安全上的意见分歧予以尊重，对各种不同意见并行记载。

本报告汇总的是与会专家个人的意见，不代表各专家所属机构的见解。

本报告用中文和日文写成，二者均为正式文本。

参加对话的中方专家名单详见附件 1，日方专家名单见附件 2。

2，对东海空域现状的评估

参加本次对话的中日双方专家分析了双方相关机构提供的 2015 年 5 月以后在东海上空发生的军用航空器异常接近的影像资料。尽管双方对于各个案例给飞行安全带来损害的原因及责任的认识并不一致，但双方专家们一致认为，目前中日双方的军用航空器在该空域抵近时的安全不能得到充分的保障。其原因如下。

- (1) 可以推测军用航空器抵近的目的是对对方军用航空器进行识别。其所采用的抵近方法，或抵近的军用航空器的位置及采取的应对导致了妨碍对方军用航空器等的正常飞行，给驾驶人员带来恐惧感等情况的出现。
- (2) 军用航空器以识别为目的抵近对方军用航空器时，本应将其抵近的意图和方式明确地传达给对方军用航空器，但有时却未能充分传达。
- (3) 如同船舶驾驶人员接近对方船只时应恪守良好的船艺（good seamanship）一样，当飞机抵近时，驾驶人员应本着良好的空中职业精神（good airmanship），考虑到对方飞机的性能、特点和应对能力等而进行驾驶，但驾驶员有时未能这样实施驾驶。

必须认识到上述情况极有可能引发军用航空器之间的偶发接触或碰撞事故。从飞机的特点来看，它们之间发生涉及生命安全的严重事故的危险性要远远高于船舶在海上航行，而此类事故的发生则会使中日关系进一步恶化。基于这种认识，双方专家都感到有必要在该空域立即采取对策，防止军用航空器之间发生事故，管控危机。

作为防止突发事故，管控危机的对策，双方专家就以下问题达成了共识：第一，两国的防务部门之间有必要制定飞机抵近时应遵守的安全规范，并要求双方的相关人员按规范行事。第二，为了降低对于对方行动产生误解与误判的可能性，

人民解放军和自卫队之间急需构筑以互换信息为中心的危机管控体系,引进 CBM。为了给今后政府协议提供参考,专家们将有关上述两个问题的思考进行和归纳。

此外,双方专家对于两国防务部门如何对军演实施侦察的见解不同,但都认为应尽全力确保安全,并基于这种考虑,努力将能够达成协议的内容写进了安全规范参考方案。在 ADIZ 问题上,专家们明确了双方对于其设置背景、内容及具体运用的认识,决定今后继续就这一问题进行探讨。

3，日方如何从法律角度看防空识别区

(1) ADIZ 的法律依据

ADIZ 是由国家出于安全考虑而划定的一定空域。进入 20 世纪 50 年代后，美国、加拿大等国先后设置了 ADIZ。设置 ADIZ 的国家一般要对在该空域飞行的航空器进行识别。为了能在航空器进入领空之前对其进行识别，ADIZ 通常不仅包括本国领空，还包括与领空临接的空域。日本以及中国的 ADIZ 亦覆盖至领空之外。

ADIZ 并非是在国际法上已经确立的制度，也没有已经确定的设置程序。对于在领空外设置 ADIZ 这一行为，国际法并未禁止。但是，对于在领空外的 ADIZ 中所采取的措施是否为国际法所允许，有必要进行具体的讨论。

领空外设定的 ADIZ 与国际法上确立的公海及专属经济区(Exclusive Economic Zone, EEZ) 上空的飞越自由之间的关系，是一个很突出的问题。不对别国的上空飞越自由给予“适当顾及 (due regard)”，其权利和自由的行使对于上空飞越自由构成侵害，便是国际法上所不允许的(参见《联合国海洋法公约》，下称“UNCLOS”，第 56 条 2 项，第 87 条 2 项)。在领空外的 ADIZ 内所采取的措施，根据其对于航空器造成的影响，有可能与公海及 EEZ 上空飞越自由原则相抵触，进而构成国际法的违法行为。

设定进入国家领域的条件（下称，“入域条件”）的国家权利可以被认为是设置领空外 ADIZ 以及对于领空外航空器采取一定措施的国际法依据。在国际法上，国家有权利设定进入本国领域的入域条件，而别国在行使上空飞越自由时，负有对这一权利给予“适当顾及”的义务（参见 UNCLOS 第 58 条 3 项）。从国家安全角度考虑，特别是当飞行器驶入领空时，必须对其是否满足入域条件进行确认。然而，从航空器的速度和特点来看，当其进入领空那一刻才实施确认是不大可能的。因此，可以认为国际法上允许要求拟进入国家领空的航空器事先提交飞行计划以及提供位置信息，或针对领空外飞向本国国家领域的不明国籍航空器为识别

而实施拦截 (intercept)。此外, 作为行使此项权利的必要限度, 从操作层面来看, 设定一定的空域也应当是被允许的。对此, 对于无进入国家领域意图, 而仅仅是通过领空外空域的航空器课以事先提交飞行计划的义务, 便不能以制定入域条件的国家权利而正当化。另外, 由于这样的要求没有对于上空飞越自由给予“适当顾及”, 因而可以被理解为不被国际法所允许。

此外, 为进行识别而对公海和 EEZ 上空的航空器实施的拦截行为, 只要对于别国的上空飞越自由给予“适当顾及”, 并以安全且合理的方法实施的, 便可以被认为是行使上空飞越自由的行为。归结起来, 只要在领空外设定的 ADIZ 中, 为识别不明国籍等的航空器而实施的拦截行为满足以上要件, 那么不仅限于飞向本国领域的航空器, 而且对于所有航空器的此类行为, 都可以被认为是国际法所允许的行为。但是, 如果该行为给对象航空器的飞行安全造成威胁, 或者为进行识别而对于上空飞越造成不必要的妨碍, 当然不能被视为是给予了“适当顾及”, 而是对于上空飞越自由构成了侵害。

在上述前提下, 领域国要求通过 ADIZ 进入领空的航空器承担事先提交飞行计划或通告位置信息的义务, 这一做法在国际法上是可以被允许的。然而, 要求仅仅是通过领空外设置 ADIZ 的航空器承担这样的义务则是不允许的。另外, 只要对上空飞越自由给予“适当顾及”, 并以安全且合理的方法进行的, 不论是针对飞向本国领域的航空器, 还是针对所有航空器, 为进行识别而实施的对于在 ADIZ 内国际不明等航空器进行的领空外的拦截, 均应理解为是国际法所允许的。

(2) 从法律角度看日本的 ADIZ

日本 ADIZ 的设置及运用, 首先由于它只对对在 ADIZ 飞行的航空器提出不具备法律约束力的要求, 其次由于其识别对象仅限于接近本国领域的航空器, 因此可以说在国际法上不存在任何问题。

关于第一点, 日本的 ADIZ 是以防卫厅训令的形式设置的, 训令规定的关于在

ADIZ 飞行的各项条件仅只以自卫队航空器为对象。日本的《航图资料汇编（**Aeronautical Information Publication, AIP**）》要求在 ADIZ 采用目视飞行方式飞行的航空器，从国外经由航空识别区飞入日本领空时，事先提供飞行计划，但这只是要求，不是具有法律约束力的义务。日本的 ADIZ 对于并未提交飞行计划的此类航空器，并未设定超出识别要求以外的任何措施，亦未设定适用任何处罚条款。日本于 ADIZ 内的措施，是一种要求，而非管辖权的行使，不侵害公海以及 EEZ 上空飞越的自由。

关于第二点，根据 AIP，日本将要求提交飞行计划的对象限定在“在防空识别区内进行目视飞行的航空器”，并“从外国经防空识别区朝向我国领域的飞行”的情况下。另外，只有在“从国外经过防空识别区接近我国领空的航空器”在“没有遵守飞行计划”的情况下，日本才会出动“截击机进行目视确认”。无论是识别对象，还是拦截手段，均对于别国的上空飞越自由给予了“适当顾及”，这样的行为作为设定入域条件的沿海国权利的行使行为，或作为上空飞越自由的行使行为，是被国际法所允许的。

（3）从法律角度看中国的 ADIZ

与日本不同，关于中华人民共和国在东海上空设置 ADIZ 和及其运用，我们认为在以下 3 个问题上与公海及 EEZ 上空飞行自由的原则相抵触的，也是国际法所不允许的。

首先，《东海防空识别区航空器识别规则》是国内法规则，具有法律约束力。它要求所有在该 ADIZ 飞行的航空器承担提交飞行计划的义务。该规则如果仅针对一部分航空器，当然就应该有明确记述。由于没有这样的记述，就只能解读为是针对所有航空器的。要求包括既不进入领空，也不飞往领空，而仅仅是经过 ADIZ 的航空器在内的所有航空器承担提交飞行计划的义务，这一做法是不能作为行使决定航空器进入本国领空条件的国家权利而正当化的，也是与公海及 EEZ 上空飞行自由的原则相抵触，在国际法上是不被允许的。同时，要求所有航空器承担提交飞行计划义务的这一规定也由于和迄今为止的国家实践不一致而遭到多方批评。

虽然实际上可能不实行，但是加之后文中阐述的条文上规定不明确的有关对于不配合识别的航空器“中国武装力量将采取防御性处置措施”的规定，强制要求包括仅仅是通过这一空域的航空器提交通常情况下没有必要提交的飞行计划，会迫使飞行进入紧张状态。制定具有这样效果的国内法规则，其本身便不能作为行使决定航空器进入本国领空条件的权利而正当化的，同时也有可能与公海以及 EEZ 的上空飞越自由产生抵触。

第二，《东海防空识别区航空器识别规则》规定所有在该 ADIZ 飞行的航空器要“服从东海防空识别区管理机构或授权部门的指令”。如前所述，如果该规则仅针对一部分航空器，应该对其有明确记述。而由于规定中没有对作为适用对象的航空器进行界定，只能解读为是针对所有航空器。要求包括仅仅是通过 ADIZ 的航空器在内的所有航空器，在领空以外的 ADIZ 内承担服从当局指令的义务，这一做法是不能作为行使决定航空器进入本国领空条件的权利而正当化的，并与公海以及 EEZ 的上空飞越自由相抵触。另外，要求航空器在领空以外的 ADIZ 内服从当局的指令，这是在行使国际法所禁止的领域外的执行管辖权。

即便实际上可能不实行，但是结合条文上规定不明确的对于不配合识别的航空器“中国武装力量将采取防御性处置措施”的规定，仅仅存在这样的规定便可以说给包括单纯通过这一空域的航空器在内的所有航空器制造紧张，并课以无用的负担。制定具有这样效果的国内法规则，其本身便不能作为行使决定航空器进入本国领空条件的权利而正当化的，同时也有可能与公海以及 EEZ 的上空飞越自由产生抵触。

第三点，《东海防空识别区航空器识别规则》规定，对于不配合识别或拒不服从指令的航空器，“中国武装力量将采取防御性处置措施”。这项规则没有阐明采取措施的性质、程序等具体内容。姑且不谈如何运用，由于该规则是具有法律约束力的国内法规则，其存在本身就会使航空器对于在该空域飞行产生顾虑，具有抑制效果。制定这样的规则，不能作为行使决定航空器进入本国领空条件的权利而正当化，同时与公海及 EEZ 的上空飞越自由相抵触，是国际法所不允许的。

另外，2014 年 5 月和 6 月中方战斗机对自卫队飞机危险性的接近，是危害自卫队飞机飞行安全的行为，是国际法上所不允许的。同时，涉及民用航空器的《国际民间航空条约》第 3 条分条第 2 款要求航空器承担“在使用武器上采取克制态度”以及“如拦截，必须不危及航空器内人员的生命和航空安全”的义务，而中方的规则及其运用则构成对该条款的违反。

总而言之，我们认为中华人民共和国基于《东海防空识别区航空器识别规则》所设置的 ADIZ 及其运用是不能作为行使决定航空器进入本国领空条件的权利而正当化的，且与公海及 EEZ 上空飞行自由的原则相抵触的，因此在国际法上是不能被接受的。

4，中方关于东海空域防止空中相撞的法律见解

（1）中国东海防空识别区的建立

ADIZ 是指国家基于安全理由在其领空之外所设立的空域，以对进入该区域的航空器进行识别、定位和控制。这个空域位于国家领空之外的空间，即 EEZ 或公海上空。国家设立 ADIZ 是习惯国际法承认的一项权利，是包括中国、日本等国在内的国际社会成员为了维护自己的国家安全而采取的国家实践。

ADIZ 的设立通常是基于设立国的国内法。比如，美国 1950 年设立防空识别区的依据是美国民用航空管理局根据总统的一项行政命令而制定的规章，总统颁布该行政命令的根据是 1938 年美国《民用航空法》所规定的权限。

中国东海防空识别区是中国政府 2013 年 11 月 23 日设立的。这既是中国政府行使国际法上的权利，符合国际实践，也是依据中国国内法的授权采取的法律行动。这方面的中国国内法是 1995 年《民用航空法》、1997 年《国防法》和 2007 年《飞行基本规则》。尤其最后一部法律《飞行基本规则》的第 30 条明文规定，在中华人民共和国毗连区、EEZ 及其毗连的公海的上空划分若干飞行情报区（**Flight Information Region, FIR**）。东海防空识别区是实施《飞行基本规则》第 30 条的一项法律行动。

（2）中国东海防空识别区航空器识别规则的实施

中国国防部2013年11月根据《中国政府关于划设东海防空识别区的声明》，发布关于《东海防空识别区航空器识别规则公告》。该公告适用于中国所设定的ADIZ内飞行的航空器，其执行方式由两个部分组成：识别方式和指令与防御性紧急处置措施。识别方式有飞行计划识别、无线电识别、应答机识别和标志识别。在ADIZ内飞行的航空器应当服从东海防空识别区管理机构或其授权单位的指令。对不配

合识别或者拒不服从指令的航空器，中国武装力量将采取防御性紧急处置措施。

中国东海防空识别区规则与其他国家的识别规则基本相同。以美国为例。美国关于ADIZ的规则是由2003 年联邦法规 F分章《空中飞行和一般操作规则》规定的。该法规定对进入ADIZ的民用航空器进行身份确定、定位和控制。识别方式包括航行计划识别、无线电识别、雷达信号识别、位置识别。对不遵守“识别规则”的航空器，美国武装力量按照《司令官海战法律手册》行事。

根据中国国防部发布的《声明》和《规则公告》，中国有权在东海防空识别区内对所有飞行的航空器进行识别，以实现空域戒备和加强国土防空的需要。但具体如何识别，需要依据外国航空器的飞行意图来决定。对于与领空方向平行飞行的外国航空器，一般没有识别的问题，其原因之一是外国航空器在领空之外的空域享有飞行自由。只有对于意图飞入或飞越中国领空、且其意图不明的外国航空器，中国才进行识别。

由于国际上没有一个国际条约规范ADIZ内的“识别规则”，且在国家实践中，相关国家采取的做法基本相同，因而一个国家在自国的ADIZ内执行识别规则不是一个引起法律纠纷的问题。与此同时，一个国家在执行识别规则时，对于民用航空器，还必须遵守国际航空法的规则，尤其是1944年《国际民用航空公约》第3分条涉及对民用航空器使用武力的规定。该条款规定，每一国家必须避免对飞行中的航空器使用武器，如拦截，必须不危及航空器内人员的生命和航空器的安全。

中国（以及其他设 ADIZ 之国家）空军仅对未经通报进入其 ADIZ 的外国飞机采取「查明与识别」措施，为防御性的非武力作为，并非攻击。此类措施，包括派遣军机目视了解。除非来机具有敌意，其飞航不受妨碍。基于前述，ADIZ 本属各国均得行使飞越自由的国际共有空域。中国军机在 ADIZ 内并未妨碍外国民航机，并未要求其修改既定飞行计划与航路，中国更未要求外国民航机先获其许可始得飞越此 ADIZ。

（3）中国东海防空识别区的规定并不妨碍“公海空域自由航行”原则

中国东海防空识别区的现有规定和措施，并不违背国际法，也并没有给其他国家飞行器在该空域的自由、安全与无害航行带来障碍。中国东海防空识别区规定中所要求的“识别规则”，符合 ADIZ 的一般国际惯例。要求进入中国东海防空

识别区的外国飞行器，自动展示“识别标志”、或者接受“识别”，与公海自由航行原则并不矛盾。由于东海空域辽阔延展，和中国沿海经济带紧密相连，“识别规则”的设立，有助于中方澄清和判别有可能以中国领空为进入目标的外国飞行器。这与设立 ADIZ 国家的普遍目标是一致的。国际社会还从来没有出现过因为 ADIZ 内的“识别规则”而被认为与公海空域自由航行原则冲突的案例。

中国政府规定，当“识别规则”受到“故意忽视”时有可能采取“防御性紧急措置行动”等行动。这一规定，同样和现行的国际惯例并不冲突。世界上绝大多数国家也都是这么做的。中方清楚列举了中方在 ADIZ 遭遇危险时可能采取的行动范围，有利于加强各方对中国东海防空识别区规定的认识，有利于消除模糊性，这是中方划设东海防空识别区“严肃性”的标志。这一解释同样适用于理解中国为什么要求飞越东海防空识别区的民用航空器需要进行飞行线路的“预先报备”。

中日双方划设 ADIZ 的时间和背景有着巨大的差异。日本 50 年前设立 ADIZ 的规定，和 2013 年中方设立东海防空识别区时中方采用的规定出现很大不同，根本原因是对东海局势认识的时代差异，而非法律认知和法律规范理解上的差异。中方再度呼吁日本接受和承认中国划设的东海防空识别区，这是两国降低东海局势紧张的必要条件。

(4) 中日 ADIZ 的重叠与危机管控和危机预防

中国东海防空识别区与日本 ADIZ 的东海部分存在重叠部分。中日双方在东海上空 ADIZ 的重叠部分各自执行识别、定位、跟踪、甚至拦截措施。尤其是对相互之间的航空器执行这类措施，或者在执行识别任务时一方的飞机对另一方做出可能被视为挑衅的动作，就很有可能出现偶发事故。因此，为缓和东海紧张局势，双方有必要通过合作，避免和防止偶发空中事故。这是维护中日关系稳定、寻求两国在钓鱼岛主权诉求对峙的解决而必须采取的行动。

中国 2013 年《关于划设东海防空识别区的声明》和《东海防空识别区航空器

识别规则》没有涉及在东海防空识别区内防止空中相撞的问题，目前也缺少这方面的专门法律法规。为此，中日双方可以依据相关的国内法和国际法，采取必要的措施以避免和防止在中日重叠的防空识别区内出现飞行器的“异常接近”等危险举措，并彼此承诺不采取“挑衅性举动”。预防措施可以是避免挑衅性动作或飞行姿态，相互开启国际通用通讯频道，或者保持彼此飞行器间一定飞行距离或安全的、不同的飞行高度。

在东海中日重叠的 ADIZ 建立有效的安全飞行规则，两国防务部门和两国政府部门重启相关谈判，这些对于降低中日东海空域的紧张态势至关重要。重启谈判显示了两国政府在彼此尊重各自合法权利的基础上管控争议、管控可能出现的空域危机的积极立场。

尽管如此，中国政府设立东海防空识别区的《声明》和《公告》发布以来，日本政府拒绝接受中国划设东海防空识别区的相关规定。东京明确拒绝让日本民用航空公司向中方提交飞行计划，多次质疑中方提出的在 ADIZ 的国外飞行器需要接受中方识别指令的要求，并猛烈批评中国国防部在《公告》中提出的“对不配合的外国飞行器采取防御性紧急处置措施”这一规定。中方希望日本政府不应该继续夸大和炒作中国东海防空识别区《公告》中的这三项规定，而是应该更多地关注中国东海防空识别区问题上的具体做法。在 ADIZ 问题上，中日双方拿出合作的姿态极为重要。

5，关于中日东海空域安全行为规范的建议

序言

中华人民共和国和日本国（以下简称“两国”）国际法、安全问题以及民用航空领域的专家，极为关注确保以军用航空器为主的航空器在两国领空以外的东海空域相遇时的飞行安全，防止偶发事故，以及因此引发两国间矛盾升级的问题。双方专家通过中日民间东海空域安全对话会议，就相关应对措施进行了认真探讨，并根据探讨的内容制定了中日东海空域安全行为规范的建议案。

参加制定本行为规范建议案工作的两国专家一致认为，两国政府有必要基于同样的观点，认识到以政府协议的形式尽早制定中日东海空域安全行为规范的必要性。我们期待本建议能够有助于推动两国政府间协商的开展和提供有益的参考。

以下所示，为经本轮专家对话会议制定的向两国防务部门提出的《中日东海空域安全行为规范建议方案》的内容。

第一条 用语定义

1 在适用本规范时的用语定义如下：

- (a) “航空器”指可供人员乘坐的飞行机器。
- (b) “军用航空器”就中华人民共和国而言指人民解放军的航空器，就日本国而言指自卫队的航空器。
- (c) “军用辅助航空器”在中华人民共和国方面指在中国人民解放军专属管理下，在日本国方面指在自卫队的专属管理下，从事非商业目的飞行的除军用航空器以外的航空器。
- (d) “政府航空器”指由两国任何一方所有并运行的从事非商业目的飞行的军用航空器以及军用辅助航空器以外的飞机。

(e) “民用航空器”指在 (b)、(c)、以及 (d) 项规定之外，适用国际民用航空条约，且注册为两国任何一方国籍的航空器。

(f) “军用航空器等”指除去 (e) 项所含民用航空器以外的两国中任何一方的航空器。

第二条 适用

- 1 本规范适用于当两国的军用航空器在中华人民共和国或日本国领空以外的空域相遇，或者军用航空器与任何一方除军用航空器以外的航空器意外相遇的情况。
- 2 本规范不对两国任何一方具有法律上的约束力，而期待两国相关人员自发地加以遵守。

第三条 原则

- 1 任何一方的军用航空器都要在最大程度上考虑到不妨碍两国航空器的飞行安全。同时，除军用航空器以外的两国航空器要在最大程度上考虑到不妨碍对方国家军用航空器的飞行安全。
- 2 两国确认双方都遵守适用于两国的相关国际条约和国际习惯法，并遵守符合国际法规则的国内法。
- 3 两国确认军用航空器等享有豁免权。
- 4 两国确认作为《联合国海洋法公约》缔约国，任何一方的航空器均享有在领海外侧的上空飞越自由。两国应当对基于该公约而产生的沿岸国的权利及义务给予适当顾及。

- 5 两国认识到，在**中华人民共和国**人民解放军海军和**日本国防务省**海上自卫队双方所参加的于 2014 年 4 月 22 日在中华人民共和国青岛举行的第 14 届西太平洋海军论坛（WPNS）上所达成的《海上意外相遇规则》（Code for Unplanned Encounters at Sea, 简称 CUES）所规定的安全程序（safety procedure）的意义，并确认对其精神的尊重。

第四条 行动规范

- 1 任何一方的军用航空器均应遵守以下**规避危险**的原则：
- （a）为避免偶发事故，充分意识到确保安全的责任和义务，冷静地实施操作。
 - （b）应遵守基于职业道德的良好的航空器操作惯例（good airmanship），于现场情况所允许的有充分余地的时机，果断实施避免事故和碰撞的动作。
 - （c）作为《国际民用航空公约》的缔约国，尊重该公约以及附件 2 航空规则（Rules of the Air）第三章第 2 项（Avoidance of Collision）的相关规定。
 - （d）当遇有未经确认的航空器需要确认时，应采取能将自身仅为确认的意图明确传达给对方航空器的方式进行接近，同时，在航向、航速和机身间距离方面不采取令该航空器感到危险的行动。
 - （e）接近对方航空器时，当己方航空器在飞行性能上明显高于需接近的对方航空器时，应以充分顾及到该航空器的性能的方式进行接近。
- 2 任何一方的军用航空器在接近对方国家的军用航空器时，应充分注意相互的安全，同时，不应针对对方国家的军用航空器进行以下行为：
- （a）模拟攻击机动
 - （b）近距离的特技飞行
 - （c）向该机方向发射有可能给飞行带来危险的物体
 - （d）用有可能给机组成员和装备带来危害的方式使用激光
 - （e）以照射驾驶室为目的，使用探照灯等照明器材
 - （f）以对飞行构成危险的方式发射信号弹等

(g) 对通讯系统和雷达系统故易造成电波干扰及其他

- 3 任何一方的军用航空器在夜间以及在仪表气象条件下飞行时，应打开航行灯。
- 4 任何一方的军用航空器在接近对方国家领空的空域飞行，或接近以及有可能接近对方的军用航空器时，应使用 VHF121.5 兆赫兹或 UHF243.0 兆赫兹的波段收听信息，并根据需要，使用同样的波段进行通讯。相关所需呼号、使用语言等通讯要素另行规定。

第五条 针对民用航空器的行动

- 1 任何一国的军用航空器都不应针对对方国家的民用航空器采取前条所禁止的行动。
- 2 任何一国的防务部门均应对本国军用航空器的运行部门和人员采取相应的措施，以确保本行动规范能得到遵守。

第六条 事先通告

- 1 无论是中华人民共和国的人民解放军，还是日本国的自卫队欲在东海空域开展有可能对交通构成危险的活动时，任何一方均应使用既有的国际无线电通讯系统等，预留出足够的时间，将有关信息和警报提前通告给海员及航空从业者。
- 2 军用航空器当预先接到通告时，不得对方国家遵从国际法的 1 项所涉及的活动进行故意妨碍。

第七条 航空救援

- 1 两国中任何一方的军用航空器与对方国家的航空器发生冲撞及其它事故时，应即刻交换航空救难所需信息，并利用一切可能的渠道进行应急处置，如驻外使领馆、政府热线、防务部门热线等。
- 2 当发生事故，而两国任何一方的军用航空器为当事者时，应尽可能对发生飞行安全障碍的航空器提供必要的援助。

第八条 定期会晤

为分析研究本规范的执行情况，确保两国的航空器在两国领空以外的东海空域的飞行安全，两国防务部门的代表每年交互在一方国家进行会晤。

结语

本基准以中文和日文制定，二者均为正式文本。

6，关于中日在东海空域建立信任措施的建议

2012年9月以来，中日两国围绕钓鱼岛（日方称尖阁列岛）及其附属岛屿的主权归属问题出现的对立使得两国的政治外交关系陷入恶化。2013年11月，中国设立东海防空识别区，之后中日两国军用飞机在东海空域数次发生危险接近，紧张态势进一步升级。

中日双方专家对东海海空域出现紧张事态的原因认识并不一致。然而，双方专家一致认为，在目前这种不稳定的局势下，两国的舰艇及军用航空器在东海如出现偶发事故或事件，将会进一步加深两国之间的对立，甚至可能造成局部地区武装冲突等连锁反应，而这种冲突不仅会严重威胁到中日两国关系，还会危及整个东亚地区的安全，必须尽全力予以防止。专家们还认为，两国除了需要尽早制定舰艇及军用航空器在东海海空域的安全行为规范之外，还有必要将其他相关 CBM 引进到东海海空域中来。应当充分认识到相对于舰艇而言，军用航空器速度更快、更难操控，它们之间发生突发性的事故和事件的可能性更大。鉴于这种情况，更迫切地需要两国的防务部门以及海上执法机构及时采取措施，推动 CBM 的建立，使中日关系逐渐恢复到稳定的状态。

基于上述认识，双方专家就以下内容达成共识：

（1）以中日之间业已达成的处理和改善中日关系的四项原则共识为基础，积极推进政府间多层次、多领域的接触与合作。

首脑会晤是中日关系缓和对立、稳定形势的重要基础。2014年11月10日，中国国家主席习近平和日本首相安倍晋三在北京 APEC 首脑峰会期间举行会晤，会晤之前两国达成了处理和改善中日关系的“四点原则共识”，这是未来指导中日处理包括领土争议在内的两国关系的重要原则。

在这一原则指导下，两国政府各部门之间应该就东海海空域危机管控和危机预防保持接触和对话，延续中日海洋事务高级别磋商，提出切实可行的方案，避免在东海海域与空域的事故性碰撞。这些方案的出台将有力推动中日之间信任措施的建立。

与此同时，中日两国应该继续保持和扩大民间智库、专家学者之间的对话及相关问题的共同研究。这一努力将有助于增进两国人民的理解与互信，进一步推动合作关系的发展。

（2）积极推动政府间协议，尽早建立具有实效性的“中日海空联络机制”。

通过人民解放军与自卫队之间机制性的磋商会议，努力落实以下三项内容：第一，防卫当局定期会议，第二，设立防务部门之间的热线，第三，以无线方式实现舰艇和航空器的现场直接联系。

历史证明，在全力筹建两国“海空联络机制”的同时，积极推动中日两国防务部门的建设性接触、会晤和了解，非常有利于推动两国间建立信任措施。我们建议两国防务部门不断拓宽交流领域，提高交流层次。

（3）完善中日在 ADIZ 飞行及处置流程的同时，双方应该建立相应的管道来通报各自的飞行信息，努力提高东海飞航信息的公开化。

为避免发生飞行器之间出现偶发事故与事件，在采取措施避免航空器之间的危险接近的同时，中日双方有必要商定在各自 ADIZ 内采取识别行动时，如何明确展示“识别”意图和采取怎样的识别程序。同时，为防止军用飞机之间发生危险接近或误解对方意图，两国防务部门之间应就军用飞行器的飞行交换信息，并推进建立标准通信程序，以方便飞行中的军用飞行器间沟通信息。

（4）两国政府应鼓励中国海警局和日本海上保安厅进行直接接触和交流。

不可否认中日两国的海上执法机构在东海海域出现日常性的摩擦，而东海空域的紧张局势源自两国在东海海域的对立。因此，两国海上执法力量之间的信任与合作将会带动两国在领土争议问题上的缓和与稳定，进而降低和减少彼此在东海空域的紧张和危机。东海空域建立信任措施，需先从出现对立的海上做起。

为此，我们建议实现中国海警局与日本海上保安厅船只的互访机制，并逐步建立相关海上执法人员之间的对话，通过互派人员参加培训课程等加深对对方海上执法的理解，最终建立起中国海警局与海上保安厅之间直接的“热线”联系。

（5）推动民间外交及“二轨”对话。

从当前形势来看，中日两国政府难以就钓鱼岛（日本称尖阁列岛）主权争议的解决等问题进行直接对话。但即使在这样的情况下，就像本项目所证明的那样，在中日两国专家之间是可以建立相关的“二轨”对话机制的。通过对话和共同研究，两国专家可以为两国政府提出管控、解决危机的建设性对策建议。并且，这种努力一定会加深两国之间的相互理解，并有助于恢复信赖。

同时，为了给两国一线防务人员之间的直接对话与交流创造条件，打造有利环境，双方应该尽早恢复由民间主导的、曾经收到良好效果的中日中级军官交流项目。本项交流的重启将为扩大中日军事院校间的直接交流，并寻找时机建立双方海上执法力量之间以及一线海上防务部门之间的交流奠定基础。

另外，在建立国与国之间的友好关系过程中，发展国民之间的友好关系极其重要。因此，中日两国民众也需要不断通过交流与对话进一步加深相互理解。在这一过程中，媒体的作用至关重要。我们期待媒体在加深两国人民的相互理解，推动民间交流上发挥更具建设性的作用。

7，今后的课题

（1）截止 2015 年 7 月，由于中日双方的努力，一度曾极端恶化的中日关系出现了好转的迹象，这是值得人们高兴的。然而，改善关系才刚刚开始，还没有发展到两国防务部门之间就空域安全对策开展具体协商。令人遗憾的是，东海上空双方军用航空器相遇，引起意外事故的危险依然存在。

由两国民间人士撰写的本报告表明，即使在两国关系处于困难时期，双方也能够在不损害双方迄今为止所坚持的立场的前提下，就如何应对意外事故制定对策。参加本次对话的双方专家衷心期待两国的防务部门之间就空域安全行为规范以及其他 CBM 的具体内容达成协议，并尽快付诸实施，希望本报告能够有助于政府在相关领域内开展协商。

（2）安全行为规范及其他 CBM 有助于防止冲突和管控危机，但它们本身却不能从根本上缓和对立局面和解决争端。它们仅仅是一种为防止事态进一步恶化的应急对策。无论政府还是民间，中日两国的安全领域及防务部门的人士不能仅停留在这种应急措施上，而应当在加强对双方安全保障政策的相互理解，尊重对方立场的基础上，为构筑较之今天更加稳定的中日关系付出努力。参加本次对话的双方专家希望今后积极地就两国间共同关心的各种问题继续展开开诚布公的讨论，不断拓宽双方加深理解的领域。

（3）为实现上述目标，笹川和平财团和南京大学中国南海研究协同创新中心今后将共同在以下三个重点领域开展工作。第一，在中日双方各城市以东海空域安全为主题，召开各种会议，以争取两国有关人士对本次对话内容的理解与支持。第二，利用本次对话形成的人员网络架构，就包括海洋法、航空法在内的国际法的相关问题以及更广泛的安全保障的诸问题开展对话，扩大对话领域。第三，力争以新的形式重启中日双方全体专家均所提及的中日中级军官交流项目。

中方参加人员名单

(姓氏笔画序)

于 铁军	北京大学国际关系学院副教授
朱 锋	中国南海研究协同创新中心执行主任
杨 宇杰	空军指挥学院军事理论研究所外军研究室主任
吴 士存	中国南海研究院院长
余 民才	中国人民大学法学院教授
张 炜	海军军事学术研究所研究员
张 新军	清华大学法学院教授
陈 小工	全国人民代表大会外事委员会委员、元空军副司令员
洪 农	中国南海研究院海洋法与政策研究所所长
唐 永胜	国防大学战略研究所副主任
温 金荣	中国国际问题研究基金会海洋研究中心执行主任

日方参加人员名单

(五十音序)

石井 由梨佳	防卫大学校人文社会科学学群讲师
源田 孝	防卫大学校防卫学教育学群教授
小桥 雅明	空港环境整備协会理事长
坂卷 静佳	静岡県立大学国际关系学部讲师
永岩 俊道	元航空自卫队航空支援集团司令员
中谷 和弘	东京大学大学院法学政治学研究科教授
西本 健太郎	东北大学大学院法学研究科副教授
羽生 次郎	笹川和平财团会长
福本 出	元海上自卫队干部学校校长
真山 全	大阪大学大学院国际公共政策研究科教授
吉田 文彦	笹川和平财团常务理事