

# 菲律賓制定群島基線法後 對南海局勢之衝擊

The Impact of the Philippines' Baseline Law on the  
Situations of the South China Sea

陳鴻瑜 (Chen, Hurng -Yu)

淡江大學東南亞研究所教授兼所長

## 壹、前 言

自從第二次世界大戰結束後，南海諸島的領土糾紛就一直存在，歷經半個世紀多，該一領土問題依然未能解決。近年因為南海周邊諸國為了發展經濟，亟需石油、天然氣等自然資源，紛紛在南海周邊進行探勘活動，致使島礁爭端更為白熱化。

根據聯合國海洋法公約之規定，各沿岸國需在今年5月13日前申報其大陸礁層外界線，以確立海洋世界的秩序。基此規定，有爭端的南海諸國，以菲律賓率先通過有關對南沙群島的領海基點與基線的法律，而引起中國、臺灣和越南的抗議，咸認為菲國此舉侵犯這些國家的領土主權。

適巧在菲國國會通過群島基線法之後，美國一艘監測船在西沙群島附近海域巡弋，遭到中國船艦的阻撓，引發兩國的外交風波。中國和美國在南海海域的競爭，使該一地區潛在衝突幾乎檯面化。該一事件也引發人們的聯想，是否中國想藉此對菲國的行徑提出警告。對此，本文擬加以探討。

## 貳、菲律賓入侵南沙群島

在美國統治菲律賓時期，菲律賓參議員陸雷彝(Isabelo de los Reyes)在

1933年9月認為法國出兵強占之南海九小島，依巴黎條約之規定，應屬菲律賓所有，他遂向美國駐菲島總督墨斐(Frank Murphy)提出建議；但墨斐總督祇轉達陸雷彝之建議給華府，而沒有附加本人意見，致陸氏之意見未受華府採納。據美國駐菲海岸測量處人員表示，法國所占小島位置在巴黎條約所規定領海界線之外二百哩，因此不應屬菲律賓領土範圍。

1956年5月15日，菲律賓海事專科學校校長克洛瑪(Tomas Cloma)提出「基於國際上『發現與占領』的原則」，他聲稱擁有南沙群島的主權。5月19日，菲律賓外長賈西亞在記者會上表示，南海的南沙群島為「無主地」，而且太平島和南威島因「鄰近」菲律賓，故應屬於菲國。1971年7月，馬可仕總統宣布南沙群島是「被棄於海上和有爭議」(derelict and disputed)的島群，因此「占領和控制」即足以使一個國家對該島嶼聲稱擁有權利。菲國之所以不採取大陸礁層原則做為主權主張之依據，乃因為大陸礁層從印支大陸往東延伸至南沙群島之外緣有一條深泓的海溝與巴拉望島隔開來，菲島與南沙群島之間沒有大陸礁層之關連，菲國自不能主張大陸礁層原則。因此，菲國是基於「占有即具有十分之九法律效力」(Possession is nine-tenths of the law)之原則，對其所占領的島嶼聲稱擁有主權。

1974年，菲國又提出主張，依1951年舊金山對日和約之規定，日本放棄對西沙群島和南沙群島之一切權利，而未規定放棄給那一個國家，所以南沙群島應由戰勝國或聯合國決定其歸屬或交由託管。換言之，菲國想藉國際干涉而取得島嶼之主權。

1978年6月11日，菲國發布第1596號總統令，將其所占領的南沙島嶼命名為「卡拉揚島群」(Kalayaan)，劃歸巴拉望省管轄。7月15日，發布第1599號總統令，宣布「卡拉揚島群」位於菲國專屬經濟區內，而據群島學說，「卡拉揚島群」與巴拉望島之間的水域是屬一島嶼特有的水域(insular waters)，故不允許外國船隻進入。1980年8月24日，菲律賓總統馬可仕反駁越南對菲國占領司令礁(Commodore Reef)的抗議聲明，菲國認為司令礁係位於巴拉巴克群島(Balabac Islands)範圍內，不屬於南沙群島。巴拉巴克群島位於馬尼拉西南方五百哩，較接近於北婆羅洲，而距越南較遠。越南曾向菲國駐越南大使，面致抗議照會。

2006年1月，菲國眾議院修憲小組討論修改1987年憲法中有關菲國領土之

規定，同意將卡拉揚島群和沙巴納入菲國領土。他們建議在憲法第一條文字「管轄權」(jurisdiction)的後面加上「與或歷史權利或法律名義」(and/or historic right or legal title)等字。來自Antique省的眾議員賈偉爾(Rep. Exequiel Javier)說：「1973年憲法有這幾個字，這就可以將巴丹群島包含在內。因為西班牙並未將巴丹群島割讓給美國。1973年憲法有這幾個字的規定，菲律賓才能夠基於歷史權利主張巴丹群島。」他又說：「這就是加上該詞句的目的。菲國可以依據國際法宣稱巴丹群島為菲國之一部分。不能阻止我們依據歷史權利主張擁有沙巴，亦不能阻止我們依據占領擁有卡拉揚島群。」

2006年9月，菲國眾議院外交委員會主席邱恩哥(Rep. Antonio Cuenco)召開有關劃定菲國群島基線會議，他強調有必要建立一個新的基線法，作為劃定12海哩領海、24海哩鄰接區和200海哩專屬經濟區之基礎。他說，RA3046號法制訂於1961年，1968年以RA5446號法加以修改，此係在聯合國海洋法公約通過之前制訂的，故應加以重新考慮。他提及應根據歷史權利(historic right)和法律名義(legal title)將卡拉揚島群納入菲國群島基線。卡拉揚島群包括75個島、岩礁、沙洲、淺灘，共有68,807平方海哩。據估計，卡拉揚島群的石油蘊藏量約有20-280億桶石油。9月20日，菲國眾議院外交委員會通過由邱恩哥提案的第1973號法案(HB 1973)，修改1968年共和國法第5446號(主要在修改共和國法第3046號或1961年菲律賓領海基線法)，規定菲國群島之群島基線，使之符合聯合國海洋法公約之規定。

2007年12月13日，菲國眾議院在二讀通過眾議院第3216號法案欲取代HB1973號法案，但總統辦公室的海事與海洋事務委員會(Commission on Maritime and Ocean Affairs)對於法案有意見，因為中國對菲國提出一項照會，認為該一法案將黃岩島和南沙島礁劃入菲國基線內，將導致該一地區情勢不穩，破壞中、菲在該一地區的合作關係。菲國外交部對於國會提出的基線法案有意見，將之退回給眾議院外交委員會重新審查。外交部希望採取「島嶼制度的立場」(regime of islands' position)，而非採用「以基線加以封閉的立場」(enclosed within baseline)，也就是將卡拉揚島群予以個別劃定，和菲島本部分開。菲國駐中國大使館亦轉達一封中國立場的信(2007年12月發)給菲國眾議員邱恩哥。菲國眾議院排定在2008年4月4日重新審議該基線

法案。結果還是未能做成決議，爭議的焦點是，是否要將「卡拉揚島群」納入群島基線法內。

菲國把「條約疆界」界定為「國家水域 (national waters)」，其地位視同內水。菲律賓把「條約疆界」視為其傳統的疆界，類似一種「歷史性水域」。但1982年的聯合國海洋法公約所規定的「歷史性水域」只限於「歷史海灣」，其餘的「歷史性水域」不予承認。因此菲國所稱的「條約疆界」，是站不住腳的。最近菲國國會議員主張在憲法第一條條文中加上「歷史權利」，以利於其對巴丹群島和南沙群島之領土主張。此一主張顯然與聯合國海洋法公約違背。

2009年3月10日，菲國總統艾洛雅簽署國會通過的群島基線法，又稱為共和國法第9522號 (Republic Act No. 9522)，該法之主要內容如下：

1. 依參議院版的群島本部基點劃定新的群島基點，但基點位置作了不少修改。
2. 將卡拉揚島群和黃岩島納入成為菲律賓共和國之下的「島嶼制度」。
3. 群島基線法及所劃定的基線之地理經緯度、圖和地圖將向聯合國秘書長存放和登記。
4. 該法將過去通過的共和國法第3046號，已被共和國法第5446號修正，以及所有其它的法律、命令、執行令、規則和發布 (issuances)，予以修正或變更。換言之，菲國將不再主張傳統的「條約疆界」，而改採「群島主權」。

## 參、中國和越南提出抗議

當2009年2月17日菲國國會參眾兩院通過新的基線法案時，中國副外長王光亞在2月18日召喚菲國駐北京代辦Maria Barber，提出嚴重抗議。王光亞說：「中國希望菲律賓考慮雙邊關係，兩國人民之利益，以及南海地區的和平和穩定，採取堅定的和充足的辦法停止破壞中國主權權利的所有活動；採取具體行動保障南海地區的穩定，確保雙邊關係的健康發展。」

當菲國總統艾洛雅於3月10日簽署群島基線法後，3月11日，中國駐菲國大使館立即發表抗議聲明，重申中國擁有南沙群島和黃岩島的主權。中國大使館再次重申，「黃岩島和南沙群島歷來都是中國領土的一部分，中華人民共和國對上述島嶼及其附近海域擁有無可爭辯的主權。菲律賓對黃岩島和南沙群島的

島嶼提出領土主權要求，是非法的、無效的。」

同樣地，越南外交部亦於3月12日提出抗議。外交部發言人Le Dun表示越南擁有南沙群島和黃岩島更多的法律和歷史證據。任何占有這些島礁的行為，若未經越南之同意，將是非法的、無效的。菲律賓批准群島基線法是嚴重破壞越南的主權。Le Dun批評菲國不應在南沙群島採取進一步使情勢惡化的作法，破壞區域的和平和穩定以及菲越兩國的關係。同一天，Le Dun批評中國決定讓珠江（Zhoujiang）旅遊社前往西沙群島的永興島（越南名Phu Lam）旅遊，認為侵犯越南之主權，不利於兩國即將對海洋問題進行的協商。

### 肆、美國與中國的齟齬

2009年3月8日，美國海軍「無畏級」監測船在西沙群島附近水域巡弋，遭到中國船隻之圍堵，近距離「騷擾」。

3月8日當天，5艘中國艦艇包圍沒有武裝的美國「無畏號」。「無畏號」為了自保，用防火栓向中國艦艇噴水，兩艘中國艦艇隨後向「無畏號」逼近，雙方距離不到8公尺，並有艦上人員故意把衣服脫到只剩內衣。當「無畏號」透過艦上廣播表示將要離開，兩艘中國艦艇擋住其去路，迫使「無畏號」緊急下錨，防止艦艇對撞。

美國國防部3月9日發表聲明，指控中國「騷擾」美國海軍艦艇。美國國務院表示，已經向中國遞交抗議信函，敦促中國遵守國際法。中國則指責「美國的測量船是在中國的大陸架專屬經濟區活動」，「本身傷害了中國的主權」。美國國防部聲稱這次事件發生在南中國海，距離海南島南方75英哩的公海海域；中國稱出事地點是在中國的專屬經濟區內。北京堅持在專屬經濟區內，其他國家的船隻在此航行時不能有不友好的行為，比如進行間諜偵察行動。

中國隨後在南海派出現代化巡邏艦進行巡邏，菲國對於中國此舉感到重視，認為是衝著菲國通過群島基線法的一次砲艦外交。菲國國會議員在3月15日表示，菲國應利用各種外交手段與中國維持友好關係。菲國國家安全顧問岡薩雷司（Norberto Gonzales）也認為菲國應利用外交，必要時可訴請美國或東協協助。3月16日，中國新任駐菲大使劉建昭拜會參議長恩里烈；恩里烈表示雙方應以外交及和平方式解決南沙群島主權問題，相信中國在南海派遣巡邏艇是因

為與美國的衝突，而不是針對菲國的群島基線法。

美國與中國之所以會在南海地區發生衝突，主要的關鍵是雙方對於聯合國海洋法公約的承認有別，美國尚未簽署該公約，而中國是簽約國，因此對於沿岸國是否有權在專屬經濟區執行專有權利，禁止他國船隻進行調查測量，有不同的看法。

## 伍、法律化使南沙爭端升高

菲律賓首先透過立法方式將不屬於其領土的南沙群島納入其版圖內，引發周邊國家的抗議。菲國官員還說這種抗議是很正常的，如果中國或越南制訂類似法律，菲國也會提出抗議。因此對於此一衝突，菲國總統府新聞發言人李孟德（Cerge Remonde）表示：若有爭端將尋求聯合國解決。菲國參議員比雅松（Senators Rodolfo Biazon）、黎伽達（Loren Legarda）和皮門特爾（Aquilino Pimentel Jr.）亦表示：中國和越南若對菲國的群島基線法有意見，可到聯合國海洋法庭（UN tribunal on the law of the sea）尋求解決。其實，處理領土爭端的機構是國際法庭，並非海洋法庭，因為根據聯合國海洋法公約的規定，只有在1982年以後出現的爭端才送至海洋法庭仲裁。南沙爭端是1982年以前發生的事件，故應送請國際法庭仲裁。

此時距離5月13日申報大陸礁層外界線的時間不多了，尚未看到中國和越南如何提報他們在南沙群島的基點和基線。如果他們也提報類似菲國的將南沙群島納入其版圖的大陸礁層外界線，則爭端將趨於表面化。

## 陸、結 語

菲律賓、中國、越南和馬來西亞都是聯合國海洋法公約簽約國，都根據該一公約之規定主張其對於南海諸島的主權權利，而菲國主張透過談判或海洋法庭解決島礁主權糾紛，中國、越南和馬來西亞則尚無類似主張，此一問題最後是政治解決或法律解決，有待觀察。

美國不是聯合國海洋法公約簽約國，自不受該約約束，菲國有人主張應結合美國和東協對抗中國。以美國過去對南海的政策來看，美國主張公海開放原

則，美國自願自想享有在該一地區自由航行權利，不會介入該一地區的島礁衝突。臺灣處此環境，除了繼續主張對南沙群島擁有主權外，亦應及時採取相應的積極行動，以鞏固主權。