

菲律賓之領土和海域主張 與臺菲海域衝突

Philippines' Sovereignty Claims over Territorial Lands & Waters
and the Maritime Disputes between Taiwan and Philippines

陳鴻瑜 (Chen, Hung-Yu)

國立政治大學歷史系兼任教授

摘要

菲國自從獨立以後，其所持的領土和海域主張，迥異於他國，例如將美國和西班牙在 1898 年簽訂的《巴黎條約》所規定的疆界稱之為「條約疆界」(Treaty Limits)，將該「條約疆界」內的水域視同國家水域(猶如內水)，以後又於 1961 年通過其《領海基線法》，1978 年公布 200 海里專屬經濟區，2009 年又通過《群島基線法》。而我國則依據 1947 年的十一段線(俗稱 U 形線)、1979 年公布 200 海里專屬經濟區。兩國對於在臺、菲之間的重疊海域從未舉行劃界談判。因為未劃分海域，引發以後一連串捕魚活動的糾紛。

關鍵詞：菲律賓、臺灣、條約疆界、南海仲裁案、群島基線法、U 形線

菲國自從 1946 年獨立以後，其所持的領土和海域主張，迥異於他國，例如將美國和西班牙在 1898 年簽訂的巴黎條約所規定的疆界稱之為「條約疆界」(Treaty Limits)，將該「條約疆界」內的水域視同國家水域（猶如內水），以後又於 1961 年通過其《領海基線法》，1978 年公布 200 海里專屬經濟區，2009 年又通過《群島基線法》。而我國則依據 1947 年的十一段線（俗稱 U 形線）、1979 年公布其 200 海里專屬經濟區。臺、菲兩國對於在臺、菲之間的重疊海域從未舉行劃界談判。因為未劃分海域，引發以後一連串的捕魚活動的糾紛。

本文擬針對菲國的領土和海域主張作一分析，俾能知己知彼，妥為因應將來可能再度面臨的問題。

壹、條約疆界

臺灣和菲律賓呂宋島之間有兩個群島，靠近臺灣一邊的叫巴丹群島（Batan Islands，Batanese Islands），相距 190 公里；靠近呂宋島的叫巴布煙群島（Babuyan Islands）。巴丹群島又稱巴坦尼斯群島（Batanese），總共有 10 個小島組成，最大的島叫伊特巴亞特（Itbayat），其次為巴丹島。巴丹群島因為靠近臺灣，自古以來，臺灣漁民經常在該群島海域從事捕魚活動，為臺灣漁民的傳統捕魚區。也由於兩地人民經常往來，亦有臺灣漁民常居該群島上，更有通婚者，以至於當地人也稍懂閩南語。

陳荊和在《十六世紀之菲律賓華僑》一書對於早期菲律賓群島的古地名標示現在的地點，他將巴丹群島標示為浮甲山，巴布煙群島為筆架山。¹

¹ 陳荊和，十六世紀之菲律賓華僑（香港：新亞研究所東南亞研究室刊，1963 年），頁 162。

依據 1898 年《美西巴黎條約》第 3 條之規定，西班牙將北緯 20 度以南的菲律賓群島割讓給美國，作為求和的條件。北緯 20 度以南是指在巴林坦水道以南的位置，因此，巴丹群島並不在該條約範圍之內。

對於該項疑義，我們必須回到 1895 年西班牙和日本曾簽訂的《日西海界協議》。

日本占據臺灣時曾在 1895 年 8 月 7 日與西班牙簽訂協議，劃分臺灣和菲島的疆界線，當時規定係以「以通過巴士海峽可以航行海面中央之緯度並行線（the middle of the navigable channel of Bashi parallel to the latitude），為太平洋西部日本及西班牙兩國版圖之境界線。」由於該協議並非以經緯度為界，而協議文對「巴士海峽」又無定義，其地理範圍之模糊性，也導致後來美西談判的困擾。

美西雙方於 12 月 10 日在巴黎簽署《和平條約》。該約第 3 條規定西班牙依據經緯度將其所佔領的菲律賓群島割讓給美國，該第 3 條內容如下：

「西班牙割讓名為菲律賓群島的列島以及包含在以下疆界線內的島嶼給美國：

沿著或靠近北緯 20 度由西向東劃一直線，經過可航行的巴士水道的中線，從格林威治東經 118 度到 127 度，從那裡沿著東經 127 度到北緯 4 度 45 分，從那裡沿著北緯 4 度 45 分到東經 119 度 35 分交叉點，從那裡沿著東經 119 度 35 分到北緯 7 度 40 分，從那裡沿著北緯 7 度 40 分到東經 116 度交叉點，從那裡劃一直線到北緯 10 度與東經 118 度交叉點，從那裡沿著東經 118 度到起始點。」²

² "Treaty of Peace Between the United States and Spain; December 10, 1898," http://avalon.law.yale.edu/19th_century/sp1898.asp。

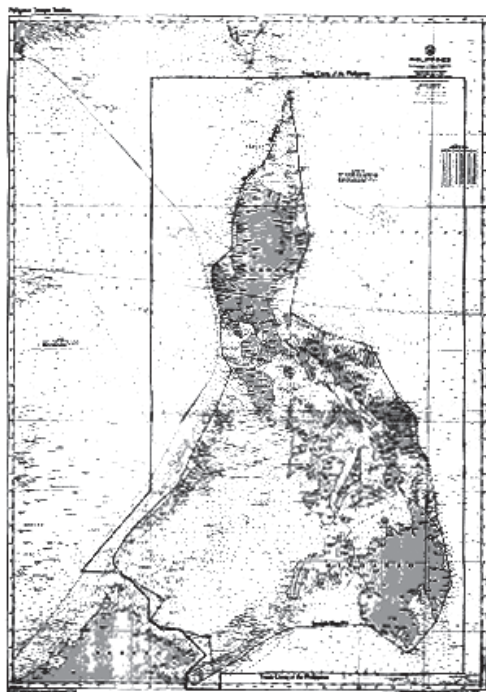


圖 1：菲國政府公布的菲國直線基線圖

資料來源：Limit in the Seas, "Straight Baselines of the Philippines," Bureau of Intelligence and Research, Department of State, USA, No.33, March 22, 1973, issued by the Geographer, download date: January 22, 2017, <http://www.state.gov/documents/organization/61546.pdf>.

在 1895 年時，西班牙並沒有指出巴士海峽可以航行的中線在何處，至 1898 年與美國談判時即明白指出係位在北緯 20 度，而且公開承認該線以北島嶼屬於日本，西班牙談判代表要求美國談判代表僅能將北緯 20 度以南的群島割讓給美國。美國談判代表也接受西班牙談判代表的意見，即以北緯 20 度為界。

貳、菲國將「條約疆界」的水域界定為其內水

考察 1898 年《美西巴黎條約》的精神，是劃定經緯線作為西班牙將

群島割讓給美國的範圍，依據當時以及現在的觀念，西班牙割讓給美國的是經緯線內的島嶼，並不包括水域。菲律賓不顧一般國際法的認知和習慣，硬將水域也納入割讓的對象。以致於堅持不讓外國船隻經過該一「條約疆界」的水域。菲國將線內水域視同其內水，禁止外國船隻通行以及排除外國漁船在該水域捕魚。菲國在 1982 年簽署《1982 年聯合國海洋法公約》時作此保留聲明。

菲律賓駐聯合國常設代表於 1955 年 3 月 7 日致聯合國秘書長節略（Note Verbale dated 7 March 1955 from the Permanent Delegation of the Philippines to the United Nations），內容如下：

「菲律賓駐聯合國常設代表向聯合國秘書長致意，並回覆聯合國秘書長前邀請菲律賓政府對國際法委員會提出的領海制度之條款草案提出看法而於 1955 年 2 月 3 日發出之第 LEG.292/9/01 號電報。

菲律賓對於其領海之政策，摘要如下：所有環繞、介於及連接屬於菲律賓群島的各個島嶼間的水域，不管其寬度和大小面積，都是菲律賓陸地領土之必然附屬物，構成菲律賓國家或內陸水域之完整部分，隸屬於專屬主權之下。所有在《菲律賓自治國法案》第 4003 號第 6 節及《菲律賓憲法》第 2 條中所規定的 1898 年 12 月 10 日《巴黎條約》、1900 年 11 月 7 日美國與西班牙在華盛頓簽訂的公約、1930 年 1 月 2 日美國與英國簽訂的條約、1932 年 7 月 6 日美國與英國簽訂的條約中所述的界線內的其他水域，都被視為菲律賓的海上領土水域，其目的在保護菲律賓的捕魚權，維護其漁業資源，執行其稅收和反走私法律，國防和安全，以及保護菲律賓認為對其國家幸福和安全有重要性的其他利益，但不侵害友好外國船隻無害通過此一水域之權利。在領海內、或大陸架上、或在群島的相似物上的公有及（或）私有地的所有石油或天然氣的自然蘊藏或出產，以及從菲律賓海岸向海的方向而不屬於外國領土內的海域，是不可讓渡地及不因時效而消失地屬於菲律賓，友好外國船隻通過該水域擁有無害通過權利。

關於鄰接菲律賓海上領海之公海，菲律賓政府認為捕魚權之行使應與有關國家簽訂協議或條約加以規定。」³

上述節略明白指出菲國主張其「條約疆界」內之水域為其「國家或內陸水域」。菲國使用的名詞異於一般國際社會通常使用的名詞，「內陸水域」可以理解，屬於國境內的內水水域。至於「國家水域」何所指？是否等同於「內水」？

菲國 1973 年《憲法》第 1 條對此有更為明確的界定，該條文說：「國家領土包括菲律賓群島，包括所有的島嶼和水域，以及其他依歷史權利或法律名分應屬於菲律賓的所有領土，包括領海、領空、底土、島嶼礁層及其他海底區域，菲國對此均有主權或管轄權。環繞、介於及連接群島的各個島嶼間之水域，不管其寬度和大小面積，都構成菲律賓內水之一部分。」⁴

基於上述的規定，菲律賓於 1982 年 12 月 10 日在簽署 1982 年《聯合國海洋法公約》時發表了保留性的宣言（The Philippines' Declaration Upon Signing the 1982 Law of the Sea Convention, 10 December 1982）：

「2. 簽署亦不能侵害或損害 根據 1898 年 12 月 10 日及 1930 年 1 月 2 日所簽訂之條約，菲律賓共和國作為美國之繼承人所應享有之『主權權利』。

.....

6. 《海洋法公約》對於經由海線通行群島之規定，不能損害菲律賓作為群島國控制海線之主權或使之無效，亦不能剝奪其制定法律保障其主權、獨立和安全之權力。

7. 群島水域之概念是類似於菲律賓憲法所規定的內水概念，連接這些水域與經濟區或公海的海峽，外國船隻不能以國際航行為理由而享有過境

³ The United Nations, *Yearbook of the International Law Commission*, the International Law Commission, 1955, Vol. II, p.52. http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_90.pdf.

⁴ <https://www.comelec.gov.ph/?r=References/RelatedLaws/Constitution/1973Constitution>.

通行權。」⁵

該項保留聲明最主要的內容是：

第一，菲國要保留「條約疆界」。菲國對於「條約疆界」享有「主權權利」。

第二，菲國群島水域是內水性質。

第三，菲國禁止外國船隻在「連接這些水域與經濟區或公海的海峽」享有過境通行權。

菲國在 1987 年頒佈的《憲法》第 1 條，亦作類似的規定：「第一條：國家領土包括菲律賓群島以內的一切島嶼和水域，以及菲律賓擁有主權或管轄權的一切領土，由其陸上的、河中的和空中的領域構成，包括其領海、海床、底土、島嶼礁層和其他海底的區域。群島四周之間和連接各島的水域，不管其幅員如何，皆是菲律賓之內水的組成部分。」⁶

1988 年 8 月 3 日，澳洲對於菲國此一保留聲明提出反對意見，其內容為：

第一，菲國之聲明不符合《聯合國海洋法公約》第 309 條有關禁止保留之規定和第 310 條有關保留聲明不可排除或修改本《公約》之法律效果。菲國說簽署《公約》不能剝奪其制定法律保障其主權、獨立和安全之權力。此一說法顯示菲國正在尋求修改本《公約》之法律效果。

第二，菲國說《公約》的群島水域的概念類似於菲國舊《憲法》和 1987 年《憲法》第 1 條所講的內水的概念。然而，《公約》對於應用於群島水域和內水的權利和義務之規定是不同的。特別是《公約》規定外國船

⁵ " United Nations Convention on the Law of the Sea: Declarations made upon signature, ratification, accession or succession or anytime thereafter," http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Philippines Understanding made upon signature (10 December 1982) and confirmed upon ratification.

⁶ <http://hrlibrary.umn.edu/research/Philippines/PHILIPPINE%20CONSTITUTION.pdf>.

隻通行群島水域享有無害通過和群島海線的權利。⁷

1988 年 10 月 26 日，菲律賓對於澳洲之反對意見，聲明菲律賓將遵守上述《公約》之規定。⁸

參、菲律賓關於海域之相關立法

一、1961 年 6 月 17 日，菲國公布《菲律賓共和國第 3046 號法案界定菲律賓領海基線法案》（Republic Act No.3046, Act to Define the Baseline of the Territorial Sea of the Philippines），該法規定：「鑑於環繞、介於及連接菲律賓群島各個島嶼之間的所有水域，無論其寬度或大小面積，經常被認為是陸地領土之必要附屬部分，構成菲律賓內陸（inland）或內部（internal）水域之一部分。」⁹ 該法標定的菲國最北基點在雅米島（中）（Yami I. (M)）.....21 度 7 分 30 秒 121 度 56 分 46 秒。

二、1973 年《憲法》第 1 條，國家領土包括菲律賓群島，包括所有的島嶼和水域，以及其他依歷史權利或法律名分（名義）應屬於菲律賓的所有領土，包括領海、領空、底土、島嶼礁層及其他海底區域，菲國對此均有主權或管轄權。環繞、介於及連接群島的各個島嶼間之水域，不管其寬度和大小面積，都構成菲律賓內水之一部分。

⁷ Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, United Nations, "Objection by Australia to the Understanding recorded upon signature by the Philippines and confirmed upon ratification," *The Law of the Sea, Current Developments in State Practices*, No.II, p.95. download date: April 8, 2017, [http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/publications/E.89.V.7%20\(Eng.\)State%20Practice%20No.%20II.pdf](http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/publications/E.89.V.7%20(Eng.)State%20Practice%20No.%20II.pdf).

⁸ Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, United Nations, "Objection by Australia to the Understanding recorded upon signature by the Philippines and confirmed upon ratification," *The Law of the Sea, Current Developments in State Practices*, No.II, p.96.

⁹ "An Act Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philipines," http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1961/ra_3046_1961.html.

三、1978 年 6 月 11 日，《菲律賓總統第 1596 號令》（宣布某些地區為菲律賓領土之一部分及將之納入政府管理），宣布將南中國海的島嶼和島礁彼此鄰近的關係的島嶼稱之為卡拉揚島群（Kalayaan Islands Group），「鑑於這些地區在法律上不屬於任何國家或民族，惟基於歷史、不可缺少的需要、及依國際法的有效占領和控制設治，這些地區現在應被視為屬於和受制於菲律賓的主權；雖然有些國家宣稱對這些地區擁有部分領土，惟他們的主張已因放棄而失效，無論在法律、歷史和衡平上都不能勝過菲律賓。」¹⁰

四、1978 年 6 月 11 日，《菲律賓總統第 1599 號令》設立專屬經濟區及其他目的，鑑於從測算領海之基線起算 200 海里之專屬經濟區。

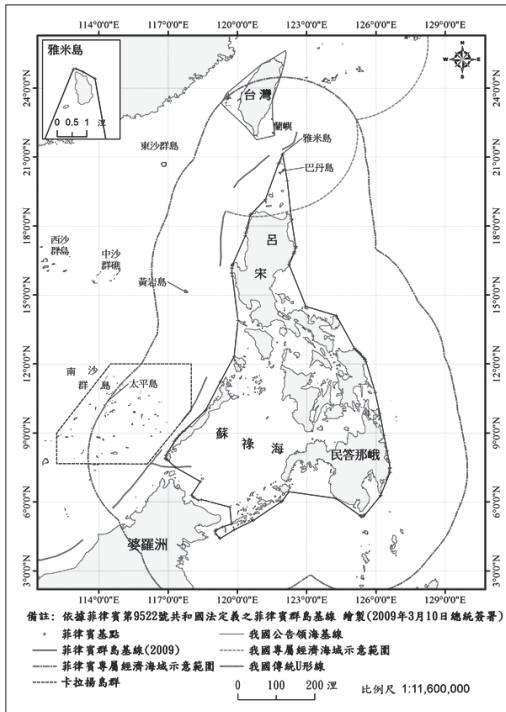
五、2009 年 3 月 10 日，菲國總統艾洛雅（Gloria Macapagal Arroyo）簽署《菲律賓群島基線法》（Archipelagic Baseline Act），又稱為菲律賓《共和國法第 9522 號》（Republic Act No.9522），該法之主要內容如下：

（一）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。

（二）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」。

菲國將不再主張傳統的「條約疆界」，而明確地採用「群島主權」，不像以前採取曖昧的態度。

¹⁰ "Presidential Decree No. 1596, Presidential L Decree No. 1596 - Declaring Certain Area Part of the Philippine Territory and Providing for their Government and Administration," http://laws.chanrobles.com/presidentialdecrees/17_presidentialdecrees.php?id=1638.



資料來源：陳鴻瑜教授繪製。

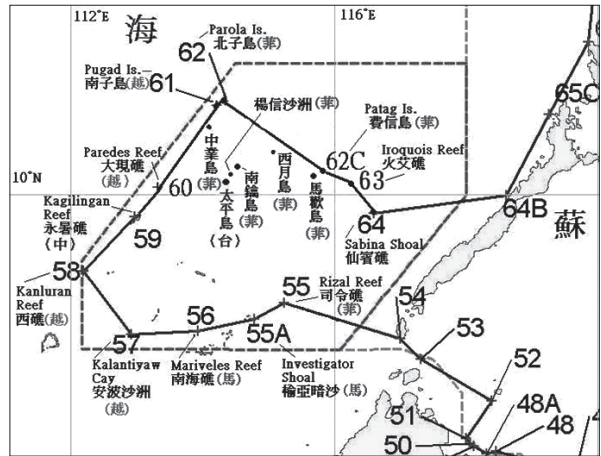


圖 3：菲律賓卡拉揚島群基線及佔領島礁位置圖

資料來源：陳鴻瑜教授繪製。

說明：Kanaluran Reef 之經緯度為北緯 $8^{\circ} 50' 30''$ ，東經 $112^{\circ} 11' 30''$ ，其與越南佔領的西礁（West Reef）的經緯度同，故標以西礁。

圖 3 實線是菲國眾議院通過的《第 3216 號法案》劃定之群島基線。虛線是參議院《第 2699 號法案》劃定之群島基線，後來成為《共和國法第 9522 號法》之島嶼制度之基線。

六、菲國在 2009 年向聯合國大陸礁層委員會申報其大陸礁層外界線

菲律賓於 2009 年 4 月 8 日向聯合國大陸礁層外界線委員會申報其「局部申報菲律賓共和國大陸礁層外界線之資料和資訊」，¹¹ 該項資料之主要內容如下：

¹¹ "A Partial Submission of Data and Information on the Outer Limits of the Continental Shelf of the Republic of the Philippines Pursuant to Article 76 (8) of the United Nations Convention on the Law of the Sea," download date: January 27, 2017, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/phl122_09/phl1_esummary.pdf.

- (一) 說明局部申報並不能影響將來菲國申報其他領土的大陸礁層外界線的權利。
- (二) 《聯合國海洋法公約》第 76 條第 1 段和第 3 段有關「大陸礁層」的界定是法律定義，但該詞的法律定義與地緣的或地理的定義是不同的。該種不同給予沿岸國縱使其陸地領土不是屬於大陸性質，亦可主張其大陸礁層的權利。
- (三) 根據《聯合國海洋法公約》第 46 條之規定，菲律賓適格成為群島國家 (archipelagic state)，並依據該《公約》第 47 條第 1-5 段之規定劃定其群島基線。
- (四) 菲律賓申報菲律賓群島東海岸班漢隆起地區 (Benham Rise Region) 的大陸礁層外界線。班漢隆起地區的北部和東部是西菲律賓盆地 (West Philippines Basin)，其西部和南部是呂宋島，其經緯度在從東經 $119^{\circ} 30'$ 到 $132^{\circ} 00'$ 、從北緯 $12^{\circ} 10'$ 到 $20^{\circ} 30'$ 之間的地區。
- (五) 菲律賓提出局部申報之主要目的，是避免與周邊國家發生衝突，維護和平與友好關係，因為與周邊國家的海域疆界尚未劃分。班漢隆起地區並未與其他國家有疆界之衝突或爭端。
- (六) 班漢隆起地區與呂宋島之間的海床是大陸礁層的自然延伸和地貌的延續 (geomorphological continuity)，其結構距離菲律賓領海基線之外 200 海里。班漢隆起地區之大陸邊 (continental margin) 的外界邊緣 (outer edge) 是根據《聯合國海洋法公約》第 76 條 4 (a) (ii) 之規定來訂定，其定點 (fixed point) 距離大陸斜坡 (continental slope) 的坡腳 (foot) 不超過 60 海里。¹²
- (七) 根據海洋地球物理測量所知，班漢隆起地區不適用《聯合國海

¹² 原文有錯誤，關於「定點 (fixed point) 距離大陸斜坡 (continental slope) 的坡腳 (foot) 不超過 60 海里」之規定，是規定在《聯合國海洋法公約》第 76 條 4 (a) (ii)，不是第 76 條 4 (a) (i)，所以加以更正。

洋法公約》第 76 條 4 (a) (i) 有關沈積物厚度 1% 之規定。¹³

(八) 根據多維水文探測 (multi-beam bathymetric) 以及其他方法測量所知，班漢隆起地區不適用《聯合國海洋法公約》第 76 條 6 段有關 2,500 公尺等深線再外加 100 海里之規定，因為根據該一方法所測量的大陸礁層外界邊緣仍位在距離菲律賓領海基線起算 350 海里範圍內。

(九) 班漢隆起地區超過 200 海里之大陸礁層外界線是以不超過 60 海里長度之直基線劃定，連接距離大陸坡腳不超過 60 海里之各確定點。總共訂定了 253 個確定點，並標示其經緯度。

菲國申報的大陸礁層外界線範圍是在呂宋島東方海域，菲國自認該一區域與鄰國沒有糾紛，而避開了有爭議的臺灣和菲律賓之間重疊海域、西面的南沙群島和南面的與印尼之間的重疊海域。據此判斷，菲國對於巴丹群島之領土歸屬問題是有顧慮的，未敢率爾向聯合國大陸礁層外界線委員會申報。

菲國該項申報有 3 點值得注意：

第一、關於菲律賓的疆域的描述，只出現在第 1 頁：

「菲律賓位在東南亞，東為菲律賓海，西為南中國海，北為巴士水道，南為西里伯斯海、馬來西亞和印尼。(圖 1)」

第二、關於菲國屬於群島國，見於第 6 頁：

「依據第 46 條，菲律賓合格稱為群島國家。」

但該文並未全部列出菲國群島的基點和基線。因此，不至於會引伸將其北部和西部南沙群島的基點已向聯合國大陸礁層外界線委員會申報，最主要的原因，是聯合國大陸礁層外界線委員會只管大陸礁層外界線，不管其他海域的範圍。因此，菲國申報的是大陸礁層的外界線的基點，而沒有見到劃出其大陸礁層外界線的大陸礁層的基點。

第三、該文文字說班漢隆起的經緯度是在北緯 12° 10' N 到 20° 30' N 之間，但細查第 17 頁起的表一所列的班漢隆起的各個基點之經緯度，最

¹³ 原文有錯誤，關於「沈積物厚度 1% 之規定」，是規定在《聯合國海洋法公約》第 76 條 4 (a) (i)，不是第 76 條 4 (a) (ii)，所以加以更正。

北的基點在 19 度 51 分，不到 20 度，因此，文字敘述和實際基點有差距。

「班漢隆起地區是由東經 119° 30' E 到 132° 00' E、北緯 12° 10' N 到 20° 30' N 所圍起來的範圍。(圖 2)」

嚴格而言，若要對菲國有所抗議，就是反對其將北疆劃到巴士海峽。須知，菲律賓反對馬來西亞和越南對南海南部的大陸礁層外界線之申報，菲國同時也反對馬來西亞擁有沙巴主權，因為馬國是從沙巴劃出其在南海南部的大陸礁層外界線。菲國的目的無他，就是留下主張沙巴主權的紀錄。

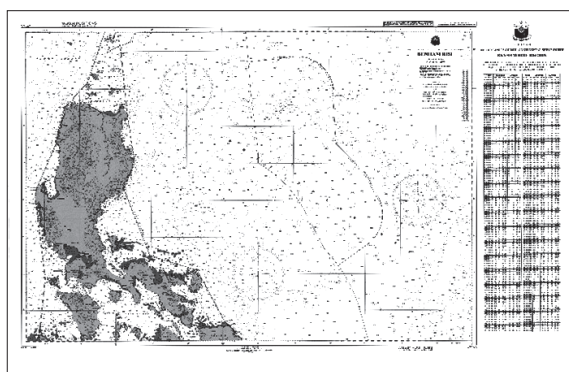


圖 4：菲國申報的班漢隆起位置圖

資料來源："A Partial Submission of Data and Information on the Outer Limits of the Continental Shelf of the Republic of the Philippines Pursuant to Article 76 (8) of the United Nations Convention on the Law of the Sea," download date: January 27, 2017, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/ph122_09/phl_esummary.pdf.

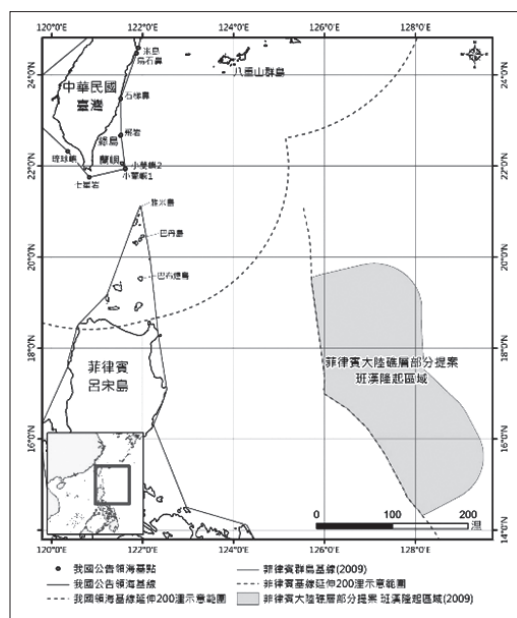


圖 5：從臺灣小蘭嶼劃出兩百里專屬經濟區之範圍

資料來源：中華民國內政部地政司。

七、菲國草擬《群島海線法》

2011 年 3 月 1 日，菲國眾議院議長貝爾蒙特 (Feliciano Belmonte) 和多數黨領袖龔薩雷斯 (Neptali Gonzales II) 在眾議院外交事務委員會提出「劃定菲律賓群島水域群島海線法案」(Establishing the archipelagic sea lanes in the Philippine archipelagic waters)，是為眾議院《第 4153 號

法案》(House Bill 4153)。¹⁴ 該法亦可稱為《群島海線法》(archipelagic sealanes law)。該法是為了配合菲國在 2009 年公布的《群島基線法》，將劃定航道讓外國船舶和飛機通過其群島水域，規範其權利和義務，以及相關的保護措施。

同樣地，菲國參議院亦在 3 月 14 日針對此一議題在外交委員會通過參議院《群島海線法》(Philippine Archipelagic Sea Lanes Law)之《第 2738 號法案》(Senate Bill (SB) 2738)。在參議院《群島海線法》案中，劃出 3 條航道讓外國船舶通行，其圖示如下：

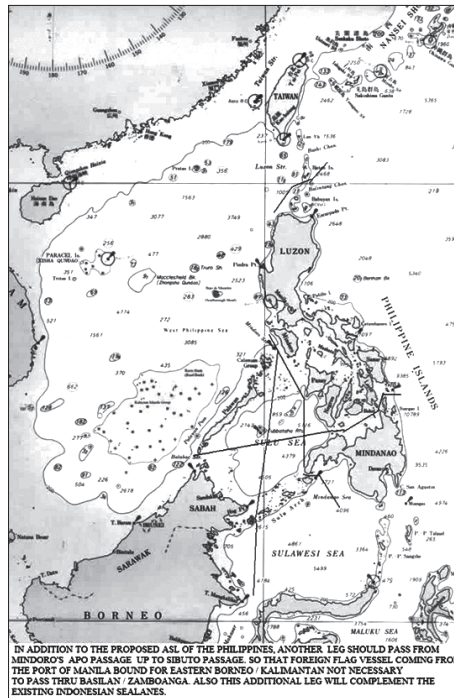


圖 6：菲國《群島海線法》中的航道圖示

資料來源："Map of Philippine Archipelagic Sea Lanes," download date: January 27, 2011, <http://www.timawa.net/forum/index.php?topic=17776.15>。

根據圖 6，菲國準備在其群島水域內劃出 3 條航道讓外國船隻通行，在蘇祿海有 1 條東西向航道，另 1 條是南北向航道，第 3 條是在巴丹群島和

¹⁴ Ben Rosario, "Bill prescribing rules on conduct of foreign ships, aircraft rushed," March 6, 2011, download date: June 4, 2011, <http://www.mb.com.ph/node/307844/bill-pre>。

巴布煙群島之間的巴林坦水道（Balintang Channel）的 1 條東北與西南走向的航道。

菲國反對劃定航道者認為，根據群島水域之規定，需允許外國船隻無害通過，還要再劃定航道，這樣做變成多此一舉，而且劃定航道是為了讓外國軍艦通行或飛機通航，而航行該航道者，可能無須遵守無害通過的規定，此會影響菲國的國家安全。此外，劃定的蘇祿海內的南北航道的南方點過於偏北，而一般正常航行的航道是在靠近蘇祿群島的南邊。指定的東西航道也不是一般船隻通行的航道。這 3 個航道也非常靠近菲國的漁場、生物多樣性和礦藏的地點，將來會對漁業資源和礦物資源有不好的影響。¹⁵

由於菲國對於該項法律仍有歧見，因此，至目前為止，該法未正式通過。

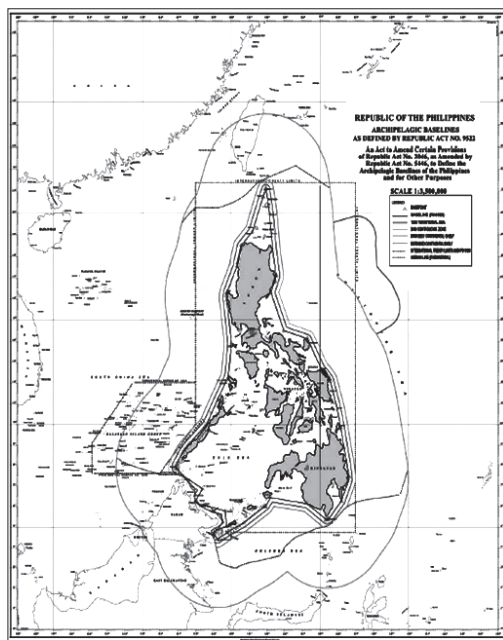


圖 7：菲律賓各種海洋劃界圖示

資料來源：Lowell B. Bautista, “Philippine Territorial Boundaries: Internal Tensions, Colonial Baggage, Ambivalent Conformity,” *Jati* (*Journal of Southeast Asian Studies*, Malaysia), Vol.16, 2011, pp.35-53, at p.40.

¹⁵ Jay L. Batongbacal, “Premature sealanes legislation not beneficial to country,” *The Manila Times*, May 10, 2011.

八、草擬《菲國領海法》

菲國從獨立起至今並未訂立《領海法》，過去其各種海洋法規，大都違反《聯合國海洋法公約》之規定，因此，眾議院在 2011 年 11 月 29 日通過《第 4185 號法案》，稱為《劃定菲律賓共和國的海洋區域法》（An Act to Define Maritime Zones of the Republic of the Philippines），其中，第 3 條規定：「菲律賓的內水，（a）是指以群島基線向陸一側的水域，但不構成第 4 條之群島水域的部分。（b）群島基線之外的領土領海之基線向陸一側的水域。」第 4 條規定：「菲律賓之群島水域應指群島基線向陸一側的水域，除了第 3 條所規定的水域之外。」第 5 條規定：「菲律賓的領海，是指從基線或低潮線以外起算 12 海浬的範圍。」第 7 條規定：「菲律賓的專屬經濟海域，是指從基線或低潮線向海起算 200 海浬的範圍。」第 8 條規定：「自基線向海起算 200 海浬的海床和底土，為菲律賓的大陸礁層範圍；若大陸礁層的自然延伸超過 200 海浬的範圍，其延伸部分的劃界，需依據《聯合國海洋法公約》第 76 條的規定行使之。」¹⁶ 但該法可能沒有針對群島基線加以定義，故未獲總統批准。

2014 年 9 月 11 日，菲律賓眾議院於第 16 屆國會第 2 會期再度提交《第 4889 號法案》，稱為《劃定菲律賓共和國的海洋區域法》（An Act to Define Maritime Zones of the Republic of the Philippines），該法對於內水、群島水域、領海、鄰接區、專屬經濟海域以及大陸礁層等加以界定。該法新增 1 條與《第 4185 號法案》不同之處，即第 3 條規定：「本法所稱菲律賓群島基線，是指《共和國法第 9522 號》中所定義的群島基線。」惟該法至今亦未獲菲律賓總統批准。

從該項法案之立法而言，菲國正在修正其過去違反《聯合國海洋法公約》之有關群島水域的制度。

¹⁶ " An Act to Define Maritime Zones of the Republic of the Philippines ," <http://www.senate.gov.ph/lisdata/1584713078!.pdf>.

肆、臺菲重疊海域問題

菲國第二套領海系統是在 1961 年公布其《領海基線法》(Baseline Act)(菲律賓《共和國第 3046 號法案》)，劃定其基點，其最北端基點在雅米島(中)，位在北緯 21 度 7 分 30 秒，東經 121 度 56 分 46 秒。進而在 1978 年公布其 200 海里專屬經濟區，菲國從其群島基線往外海劃 200 海里專屬經濟區，以後就禁止臺灣漁船進入其專屬經濟區水域捕魚。

菲律賓在 2009 年 3 月 10 日由總統艾洛雅簽署《群島基線法》，又稱為《共和國法第 9522 號法》，該法是菲國首度正式承認實施「群島主權」制度。在此之前，菲國對於是否採取「群島主權」制度態度曖昧，不願公開表明其立場，因為若是實施「群島主權」制度，則菲國必須尊重臺灣在其群島水域的傳統捕魚權以及自行公布讓外國船隻無害通過(innocent passage)其群島水域的航道和分航道。

從而可知，菲國不遵守《海洋法公約》之處，非常明顯。臺灣做為菲律賓的鄰國，兩國海域相接鄰，菲國對於其海域的主張，深切影響我國海洋權益。然而，多年以來，我國對於菲國海域之主張鮮少注意，甚至在 1991 年與菲國簽署《中菲海道通行協議》，由菲國劃定兩個海道讓我國船隻通航其水域，此等於承認菲國的非法主張。幸好菲國後來毀約，稱該協議為會談紀錄，以後在 1998 年通過其《菲律賓漁業法》後，片面予以廢約。

臺灣漁民從很久以前不可知的年代，即已在菲律賓北部的巴丹群島和巴布煙群島附近的海域捕魚，菲國從 1961 年立法後，即在該水域驅逐我國漁民，根本不顧及我國漁民的傳統捕魚權益。

根據《聯合國海洋法公約》第 51 條之規定：「群島國應承認直接相鄰國家在群島水域範圍內某些區域內的傳統權利和其他合法活動。行使這種權利和進行這種活動的條款和條件，包括這種權利和活動的性質、範圍和適用的區域，經任何有關國家要求，應由有關國家之間的雙邊協定予以規定。」我國政府應主動向菲國交涉我國漁民在菲國群島水域的傳統捕魚權。

我國農委會曾於 2004 年 12 月 31 日訂定《政府護漁標準作業程序》，

依該程序規定，於臺、菲重疊專屬經濟海域，政府護漁的範圍係以北緯 20 度以北、東經 119 度至 125 度 7 分間海域，但不含北緯 21 度 19 分以南、東經 121 度 18 分至 122 度 23 分巴丹群島周邊海域。又海巡署為執行政府護漁政策，於 2005 年 8 月 1 日（2006 年 7 月 5 日修正）訂定《行政院海岸巡防署護漁標準作業程序》。其中，第 2 點參照上開《政府護漁標準作業程序》之規定，明定該署在與日本及菲律賓重疊之專屬經濟海域之間執行護漁之範圍，並以附圖方式加以說明。該圖中第 9~13 點坐標則為《政府護漁標準作業程序》中所規定政府護漁南界之坐標。

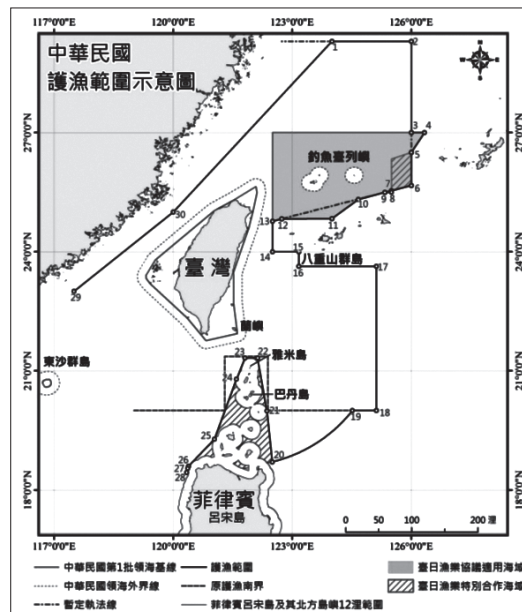


圖 8：臺灣南部護漁範圍示意圖

資料來源：「中華民國護漁範圍示意圖」，2017 年 4 月 2 日瀏覽，《行政院農委會網站》。<http://law.coa.gov.tw/glrnewsout/LawContentDetails.aspx?id=FL033434&KeyWordHL=%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%AD%B7%E6%BC%81%E6%A8%99%E6%BA%96%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E7%A8%8B%E5%BA%8F&StyleType=1>。

伍、菲國沒有遵守《聯合國海洋法公約》之規定

菲國是《聯合國海洋法公約》簽約國，我國並非簽約國，菲國自應遵守《公約》規定。然而，最近二十年的臺、菲漁業糾紛，菲國都是採取暴

力方式逮捕、脅持、毆打漁民、甚至擊斃我國漁民等手段。這是嚴重違反《公約》之行為，依據《聯合國海洋法公約》第 73 條之規定：

2. 被逮捕的船隻及其船員，在提出適當的保證書或其他擔保後，應迅速獲得釋放。

3. 沿海國對於在專屬經濟區內違犯漁業法律和規章的處罰，如有關國家無相反的協議，不得包括監禁，或任何其他方式的體罰。

4. 在逮捕或扣留外國船隻的情形下，沿海國應通過適當途徑將其所採取的行動及隨後所施加的任何處罰迅速通知船旗國。

然而，菲國卻長期扣押逮捕、監禁、索賄、射擊及槍殺我國漁船和漁民，且索取高額釋放金。

依據《聯合國海洋法公約》第 74 條第 3 款之規定，海岸相向或相鄰國家專屬經濟區界限在劃定以前，「有關各國應基於諒解和合作的精神，盡一切努力作出實際性的臨時安排，並在此過渡期間內，不危害或阻礙最後協議的達成。這種安排應不妨害最後界限的劃定。」

菲國則以與臺灣沒有外交關係為理由，所以一直沒有意願與臺灣就重疊海域進行協商。兩國沒有邦交是否就無法協議？以臺灣和日本在 2013 年 4 月簽署《臺日漁業協議》為例，臺灣和日本也沒有外交關係，一樣可以簽署協議，因此，菲國之說法不過是種推拖之詞。

經過「廣大興 28 號」事件衝突後，臺灣和菲國終於在 2013 年 6 月 14 日在馬尼拉召開臺、菲漁業會談第 1 次預備會議，會後雙方簽署會議紀錄，菲方也正面回應臺灣所提的 4 項近程目標。包括一、在執法上不使用武力及暴力，防止類似「廣大興 28 號」不幸事件再次發生；二、雙方將分享各自海上執法基本程序，以建立海上執法安全機制；三、建立各自漁船在遭對方公務船緊追、登臨、檢查、逮捕、拘禁，以及涉及相關行政或司法程序時的通報機制；四、建立船隻與船員被逮捕後的迅速釋放機制。¹⁷

¹⁷「臺灣促請菲儘速落實漁談結論」，菲律賓商報，2013 年 6 月 19 日。

陸、臺菲之間海域之傳統捕魚權問題

從 16 世紀開始，臺、菲海域成為中國明朝的東洋航路的主要航道，中國福建沿岸港口，主要是廈門、泉州航行到呂宋的航路是經過澎湖、臺灣南部、巴丹群島、巴布煙群島、呂宋島北端的阿巴里港（Aparri）、林牙彥灣、馬尼拉港。因此，該條航線有許多中國人活動，包括商業和捕魚。

在日本統治臺灣時，曾在昭和 7 年（1932 年）7 月 2 日以府令第 33 號修改大正 13 年（1924 年）1 月 17 日公布《臺灣總督府令第 11 號漁業法施行規則》，在第 35 條第 1 項第 10 號後增加下列 1 號，

第 11 號：機船延繩釣漁業（但是，以北緯 21 度以南的海面作為作業區域的人（或船）為限。）

在附則中作如下之規定：

「本令施行時，以北緯 21 度以南的海面作為作業區域，使用總噸數 20 噸以上的船舶，實際上，對於從事機動船延繩釣漁業者，因為特別的事由而受到臺灣總督認可者，不適用本令的規定。」¹⁸

美國駐菲律賓總督羅斯福（Theodore Roosevelt）於 1932 年 8 月 15 日致函美國戰爭部島嶼事務局（Bureau of Insular Affairs, War Department）局長法蘭西·派克（Francis L. Parker）將軍，對於其在 7 月 8 日來函，提及對於日本漁船在菲律賓群島水域的活動所做的因應準備。檢視來自警察情報辦公室（Constabulary Intelligence Office）、陸軍情報辦公室（Army Intelligence Office）、海島海關（Insular Customs Office）、執行局（Executive Bureau）的資訊，可得知下述情況，過去十年來，日本機動漁船非法進入菲律賓海域非常頻繁，1928-1931 年間就有 20 起事件的紀錄，大多數是發生在巴丹群島和巴布煙群島附近水域，一兩個案例是在米賽亞（Visaya）群島，一個案例是在更為南邊的蘇祿的卡

¹⁸ 臺灣總督府，府報，第千五百六十二號，昭和 7 年 7 月 2 日，頁 9-10。「本令施行の際、北緯 21 度以南の海面を操業区域とし、総トン数二十トン以上の船舶を使用して、現に機船延繩漁業を営む者に対して特別の事由に因り、臺灣総督の認可を受けたるものに対しては本令の規定を適用せず。」

嘎揚（Cagayan de Sulu）。臺灣漁船常假藉船隻失去動力而被飄到呂宋北部海域。因應此一局勢的方法有二，一是與日本合作，阻止這些非法漁船侵入菲律賓海域；二是經常巡邏，逮捕非法漁船及沒收漁獲。¹⁹

8 月 19 日，美國駐臺北領事吉特昌（John B. Ketcham）致函美國駐菲律賓總督，表示他曾與臺灣總督府交涉，臺灣總督府回應說他們對於在臺灣登記的日本漁船沒有特別的控制，以致他們在菲律賓以南海域捕魚。因為這種沒有控制，而導致發生海事意外事件和國際糾紛。為解決此一問題，已於 1932 年 7 月 2 日以府令第 33 號修改《漁業法施行規則》，其新規定是：「機動船延繩釣漁業者在北緯 21 度以南的海面作業者，應獲得臺灣總督之同意。」該法令從 1932 年 7 月 2 日起生效，但不適用於該法令公布時在北緯 21 度以南捕魚的 20 噸以上的漁船，直至它們回到其登記港為止。

臺灣地方首長也被告知此一新法令。高雄縣長亦接獲指示將組織漁民協會，俾便在菲律賓群島以南海域捕魚，以減少海事意外和糾紛。在菲律賓領海非法捕魚或貿易，不在臺灣總督府管轄範圍內，但應呼籲各方遵守此一新規定。²⁰

美國駐菲律賓總督羅斯福於 10 月 4 日致函美國戰爭部島嶼事務局局長 Parker 將軍，說：「信內附了一封美國駐臺灣領事於 8 月 19 日的信，報告『1932 年 7 月 2 日臺灣總督府令』。該令規定在北緯 21 度以南，這是錯誤的。根據 1898 年《美西巴黎條約》第 3 條之規定，「沿著或靠近北緯 20 度由西向東劃一直線，經過可航行的巴士水道的中線」；以及根據美國海岸指南：菲律賓群島（*The United States Coast Pilot, Philippines Islands*）第一部分，第 1 頁之規定，菲律賓群島之北界（可航行巴士水道之中間線）在 21 度 25 分，雅米島（Yami）和北子島（North Island）都屬於巴

¹⁹ "Control of Activities of Japanese Vessels in Philippine Jurisdictional Waters, The Governor General of the Philippines Islands (Roosevelt) to the Chief of the Bureau of Insular Affairs, War Department, Manila, August 15, 1932," *Foreign Relations of the United States*, 1932, The Far East, Vol. IV, pp.740-742.

²⁰ "The Consul at Taihoku (Ketcham) to the Governor General of the Philippine Islands (Roosevelt), Taihoku Taiwan, August 19, 1932," *Foreign Relations of the United States*, 1932, The Far East, Vol. IV, pp.742-743.

丹群島之一部分。請向臺灣要求將法令修改為北緯 21 度 25 分以南，即菲律賓群島之北界。」²¹

美國國務卿卡索（W.R. Castle Jr.）在 11 月 18 日訓令美國駐臺灣領事進行交涉，並向國務院報告。美國駐臺灣領事吉特昌於 1933 年 2 月 21 日向國務院報告稱：

「本人曾與臺灣總督府產業局局長和其他官員會談，他們厭惡承認將菲律賓北界的問題和第 33 號府令搞在一起。他們堅持該法令之目的是在防止船隻觸礁和國際糾紛。我要指出的，將北緯 21 度界定為漁船在南邊作業的界線，在該線以南捕魚是需要取得許可執照。該點很接近實際上菲律賓疆界，而第 33 號府令易於被瞭解為允許在該緯度以北進行沒有歧視的捕魚，事實上，美國駐菲律賓總督將該緯度解釋為菲律賓群島的北界。經過數天思考後，該產業局局長答覆我，臺灣總督府無權界定外國的疆界，不同意修改第 33 號府令，當該府令在起草時不認為存在有疆界問題。接著我提議應通知漁民，位在北緯 21 度以北的雅米島和北子島都屬於菲律賓群島，日本政府官員同意該項提議。我引述一封代理行政長官（Acting Director General of Administration）給臺灣各縣首長的信的翻譯文，『然而，事實上，北緯 21 度被界定為需要執照或不需要執照的界線，此一緯度被某些人誤解為菲律賓群島的北界。據稱位在該緯度以北的雅米島和北子島屬於菲律賓群島。』

可以理解的，談判的結果不完全符合國務院所希望的，但據信在目前情況下只能如此處理。信內附代理行政長官於 1933 年 2 月 18 日給臺灣各縣首長的信，譯文如下：『關於最近修正漁業法施行規則來規範漁船的作業，請你注意該規範的執行和控制。我很遺憾的說，該項控制不夠落實，經常據報有沒有執照的漁船的捕魚行動。因此請你們加強控制。如前所述，本法之目的在防止船隻觸礁和國際糾紛。然而，事實上，北

²¹ “The Governor General of the Philippines Islands (Roosevelt) to the Chief of the Bureau of Insular Affairs, War Department (Parker), Manila, October 4, 1932,” *Foreign Relations of the United States, 1932, The Far East*, Vol. IV, pp.743-744.

緯 21 度被界定為需要執照或不需要執照的界線，此一緯度被某些人誤解為菲律賓群島的北界。據稱位在該緯度以北的雅米島和北子島屬於菲律賓群島。問題是本府令不應應用於外國的領海，無論所提及的緯度以北或以南涉及外國的領海與否。因此，請瞭解此一情況，以免誤解。」²²

昭和 11 年（1936 年）11 月 25 日臺灣總督府以府令第 94 號修改大正 13 年（1924 年）1 月 17 日公布臺灣總督府令第 11 號《漁業法施行規則》，第 35 條第 1 項第 1 號後增加下列 1 號，

第 13 號：機船採貝漁業（但是，以北緯 21 度 30 分以南的海面作為作業區域的人（或船）為限。）

在附則中作如下之規定：

「本令施行之際，對於正在到北緯 21 度 30 分以南的海面區域去捕魚的機船採貝漁業者以及其僱員，在該機船回到卸貨港之前，本令不適用。但昭和 12 年（1937 年）1 月 1 日以後不在此限。」²³

從上述美國和臺灣總督府對於臺、菲之間海域捕魚問題的交涉經過，可得下述的結論：

第一，從 1932 年起，臺灣的機動船延繩釣漁船在北緯 21 度以南的海面作業，需經臺灣總督府之同意。

第二，從 1936 年起，臺灣的機動船採貝漁船在北緯 21 度 30 分以南的海面作業，需經臺灣總督府之同意。

第三，從前述可知，臺灣漁船經過臺灣總督府同意即可在北緯 21 度以南捕魚作業。當時美國實施 3 海里制，美國卻要在菲律賓北部强行實施

²² “The Acting Director General of Administration of the Government General of Taiwan (Kiyokane Kohama) to the Local Governors of Taiwan, Taihoku, February 18, 1933,” *Foreign Relations of the United States*, 1932, The Far East, Vol. IV, p.746.

²³ 日本國立公文書館亞洲歷史資料中心，「拓物省，殖農第 904 號，昭和 11 年 12 月 26 日，」臺灣總督府府令，第 94 號，昭和 11 年（1936 年）11 月 25 日，頁 1-5。影像編號：C05035198000。2013 年 1 月 27 日 瀏覽。http://www.jacar.go.jp/DAS/meta/image_C05035198000?IS_STYLE=default&IS_KIND=SimpleSummary&IS_TAG_S1=InfoD&IS_KEY_S1=%E6%AE%96%E8%BE%B2%E7%AC%AC904%E8%99%9F&IS_LGC_S32=&IS_TAG_S32=&。

「菲律賓北界在 21 度 25 分」，要求臺灣總督府禁止漁船越過該北界。但臺灣總督府不接受美國該種主張，不承認北緯 21 度 25 分作為日本和菲律賓之間的海界。臺灣漁船仍繼續在該線以南作業。

第四，臺灣總督府不承認巴丹島和北子島屬於美屬菲律賓所有。

柒、2012 年「菲律賓對於黃岩島及其附近水域的立場」

菲國外交部在 2012 年 4 月 18 日發表「菲律賓對於黃岩島及其附近水域的立場」(Philippine Position on Bajo de Masinloc and the waters within its vicinity) 之說帖，²⁴ 種種跡象顯示該項文件不是突然完成的，而是已經備妥，等待美菲軍演以及衝突爆發時機予以適時的發布。

一、菲國發表對黃岩島立場聲明

「菲律賓對於黃岩島及其附近水域的立場」一文之內容大要如下：

第一，菲律賓稱黃岩島為 Bajo de Masinloc，為一環狀珊瑚礁，在高潮時有五塊岩石突出海面，最高海拔為三公尺。該島距離呂宋島 124 海里。位在北緯 15 度 8 分、東經 117 度 45 分。菲國主張該島屬於菲國領土，不是根據《美西巴黎條約》、或《聯合國海洋法公約》之兩百海里專屬經濟區或鄰近性原則 (proximity)，而是根據其他公認的國際法原則。國際法院對於帕爾馬斯島 (Palmas Island Case) 一案的判決，是根據有效管轄 (effective exercise of jurisdiction) 原則，而判給荷蘭，不是美國，雖然該島被西班牙發現而且在歷史上在巴黎條約割讓給美國。

第二，在黃岩島案上，菲國從獨立以來即有效占領及管轄該島。1734 年，傳教士 Fr. Pedro Murillo Velarde, S.J. 出版菲律賓水文地圖 (Carta Hydrographical y Chorographica De Las Yslas Filipinas)，將黃岩島納

²⁴ Department of Foreign Affairs, Republic of the Philippines, " Philippine Position on Bajo de Masinloc and the waters within its vicinity ," April 18, 2012, download date: January 27, 2013, <http://www.gov.ph/2012/04/18/philippine-position-on-bajo-de-masinloc-and-the-waters-within-its-vicinity/>。

入 Zambales 省。1792 年，馬拉司披納（Alejandro Malaspina）率領的西班牙遠征軍劃了他前往黃岩島及繞經該島的地圖，1808 年在馬德里出版，將黃岩島劃為菲律賓的領土。1939 年菲律賓人口普查圖鑑（*Atlas of the 1939 Philippine Census*）重新印製該地圖。1990 年，美國海岸和大地測量局（US Coast and Geodetic Survey）出版的菲律賓一般地圖，「馬尼拉天文臺」（*The Mapa General, Islas Filipinas, Observatorio de Manila*），將黃岩島劃入菲律賓版圖。

菲律賓在 1965 年在黃岩島豎立菲國國旗，以及建立一個小型燈塔。1992 年，修復該燈塔，並向「國際海事組織」（International Maritime Organization）報告，登錄在燈塔名錄上。目前該燈塔已無運作。1997 年，菲國國會議員阿布藍（Congressmen Roque Ablan）和葉普（Jose Yap）又在該島豎立國旗。

第三，中國對黃岩島的歷史主張（historic claim），不等同於歷史權利名義（historical titles），光僅是主張，包括歷史主張，並不能成為擁有領土的基礎。在國際法上，領土取得有下述方法：發現（discovery）、有效占領（effective occupation）、時效（prescription）、讓予（cession）和添附（accretion）。從「歷史主張」到「歷史權利名義」，光是「長期使用」（long usage）是不夠的。該種使用必須是公開、持續、或以所有者之概念和平使用而被他國所默許（acquiesced）。他國對於某國的主張採取沈默，在國際法上並非默許，默許必須是確認，他國承認該種主張是主張者的一種權利，而他國有義務尊重該種主張。迄至目前並無任何國際社會默許中國此一歷史主張。

第四，至於給予島嶼命名或在地圖上描述島嶼地形，也非決定主權之基礎。此並非國際法院判決領土歸屬的重要考慮因素。

第五，中國漁民在該島捕魚，屬於個人行為，並非國家行為，必須國家有意或意志表示加以占領，才能取得主權。

二、對菲律賓主張擁有黃岩島的質疑

第一，菲律賓之領土是規定在 1898 年《美西巴黎條約》第 3 條，當時非常明確的是以經緯度劃定西班牙割讓給美國的菲律賓群島的範圍。該《條約》是國際條約，菲國在各種場合和文件，包括其《憲法》都清楚表明菲國遵守該《條約》。

有若干島嶼在《巴黎條約》中漏列者，美國和西班牙在 1900 年重新談判，確定其歸屬，但為何未將黃岩島甚至南沙群島列入談判。換言之，從 1898 年起到美國退出菲律賓，即菲律賓獨立的 1946 年，美國統治菲律賓當局從未就黃岩島之歸屬問題與西班牙談判，換言之，在該歷史階段，沒有為該島礁而有所爭論。

第二，在該說帖中，主張菲國從獨立以來即有效占領及管轄黃岩島。事實上，菲國從 1946 年起獨立，從未管轄過黃岩島，即使菲國在 1965 年首度將其國旗插上黃岩島，亦不能說是有效管轄。因為應該考慮的是該種插國旗行為的合法性，而不是插國旗本身的行為。

第三，該說帖一方面說，歷史主張不算，地圖標繪島礁，不能計入國家領土之主權，另一面卻列舉了 4 張地圖，來證明黃岩島屬於菲律賓。菲國此一方面的說法前後矛盾。

在說帖中列出的 4 種地圖中，均不能證明黃岩島確實屬於菲律賓所有。而且最為嚴重的，菲國偽稱 1990 年美國海岸和大地測量局出版的菲律賓一般地圖，將黃岩島劃入菲國。其實該圖最早是由美國地質調查局（U.S. Geological Survey）在 1895 年出版，1899 年再度出版。其次，該圖並未寫明該島礁屬於菲律賓所有，如果圖上的土地都是菲律賓所有，那麼圖上方也繪有臺灣南部、下方繪有婆羅洲，是否都應屬於菲律賓所有？菲國意圖混淆、偽稱該圖之行為甚不可取。

第四，該項說帖文件又舉述菲國在黃岩島豎立菲國國旗，以及建立一個小型燈塔。事實上，目前該島上並無燈塔，亦無菲國國旗。從各種跡象來看，島上並無任何建物或措施可證明菲國曾有效管轄過。

第五，該項說帖文件認為「歷史主張」不等於「歷史權利名義」，在

國際法上，只是歷史主張，並無法取得歷史權利名義，因為使用領土還必須是公開的、持續的、其擁有領土須為他國所默許。

從歷史看，中國及臺灣漁民長期使用黃岩島及其附近水域，可能周邊國家並未發現該島嶼，根本無從出現所謂「公開、為他國所默許的」問題，何況從中華民國政府在 1947 年公布將中沙群島劃入中華民國版圖後很長一段時間並未見菲律賓有反對的意見。當時許多國際社會也都承認該一島嶼屬於中華民國所有；在許多已出版的各國地圖中，亦可舉證中沙群島屬於中華民國所有。

至於說帖中提及的對於「中國」擁有黃岩島沒有給予「默許」，這只是給予菲國挑戰「中國」擁有黃岩島的理由，菲國並不能因此而擁有黃岩島的主權。而這種挑戰他國領土的作法，在國際社會是可以被接受的，問題是在於有無確證的法理理由。

第六，最為重要的證據是，中華民國政府在 1947 年公布南海諸島屬於中華民國所有，未見菲國對此有所反對。接著，駐臺灣的美軍分別在 1956 年 9 月 2 日和 1957 年 2 月，向臺灣提出申請在中沙群島及南沙群島進行測量，經臺灣政府同意後，美軍方人員在中沙群島的黃岩島、南沙群島的雙子礁、景宏島、鴻麻島、南威島進行地形測量。

在很長的歷史裡，由於黃岩島只是突出海面的岩礁，無法駐留和居住，所以漁民只是在其附近海域捕魚、鮑魚和貝類食物，可說引不起周邊國家的注意。直至 1960 年代中葉，因為有各種研究文獻指出，南沙海域以及中沙海域可能蘊藏豐富的石油和天然氣，才引發菲國的興趣，乃派人到黃岩島上插國旗。此一作法乃出於菲國認為該處可能蘊藏有石油和天然氣，其動機殊值可議。

捌、結語

菲律賓是《聯合國海洋法公約》之簽字國，自應遵守該《公約》之規範，將其不合《公約》之海洋法規加以修訂。由於菲國向聯合國仲裁法庭控告「中國」不遵守《聯合國海洋法公約》，其國會才開始勉強提案修法，惟至今只是做個姿態，國會雖通過新海洋法規，總統遲未批准，形同擱置。

臺灣做為菲國之鄰國，對於菲國之海洋主張和政策，不能忽視，試提出以下幾點供諸參考：

- 一、不接受菲國主張的「條約疆界」線的海域權利主張。
- 二、應主張依據《美西巴黎條約》劃分臺、菲之間的界線。
- 三、不接受菲國從巴丹群島或巴布煙群島劃出兩百海里專屬經濟區的範圍。因為該兩個群島面積過小，無論從面積、人口和物產等來衡量，其重要性均無法與臺灣呈現相對比例。應注意其選擇的劃出 200 海里的基點的島嶼面積大小或是否有人居住。若與臺灣作為劃分海界之基點相較，不成法律比例原則，依據衡平原則，僅能允許其擁有三分之一或四分之一的法律效力。
- 四、菲國應按照《聯合國海洋法公約》之規定，尊重臺灣漁船在其群島水域的傳統捕魚權。
- 五、菲國應按照《聯合國海洋法公約》之規定，允許臺灣船隻無害通過其群島水域。
- 六、雙方經由談判，對重疊海域訂定劃分協議或臨時措施。