

從國際法分析菲律賓群島制度主張*

姜皇池

臺灣大學法律學院教授

摘 要

本文分成五大部分，用以檢視菲律賓的群島基線在國際法下之合法性。除對菲律賓在爭取群島制度的奮鬥過程予以陳述外，並檢視菲國在 2009 年所通過之『群島基線法』之相關規定，雖然該法律在有關基線長度、群島水域比規定符合海洋法公約之相關規範，但因菲國有其歷史與政治因素，仍無法賦予外國船舶在菲律賓所主張群島水域內之無害通過權，亦否認外國船舶的群島海道通行權利，因此本文認為菲律賓的『群島基線法』仍未能完成符合『海洋法公約』之規定。

關鍵詞：菲律賓、群島國制度、群島基線、海洋法公約、無害通過權、群島海道通行權

* 本文撰寫首應感謝台大法律研究所張文寧同學諸多協助；另外，兩位匿名審查人給予諸多建議，於此一併致謝。當然任何錯誤或缺失，無庸贅語，仍是作者個人學養不足所致。

壹、引言

檢視菲律賓之海域權利主張，往往有些困惑，蓋以往菲國在 1955 年向聯合國秘書處所提照會中，正式提出所謂「條約界限理論」¹，在此主張下：環繞菲律賓群島劃出的外部界限內的海域皆為菲國領海，是菲律賓的「歷史性領海」(historic territorial sea) (Bautista, 2008: 2)。因此其所呈現出的法律主張為：依據殖民時期三個國際條約主張條約界線，在界限內之島嶼為菲國領土，至於條約界限內海域則為菲國領海，至於陸地與海域則合稱為該國「領域」(territory)²。

然與之同時，從 1950 年代開始，菲國與印尼兩國又在國際社會積極主張所謂「群島國家」(archipelagic States) 概念，更因 1950 年『英挪漁業案』(*Anglo-Norwegian Fisheries Case, 1950*) 確認「直線基線」(straight baselines) 合法性³，菲國大受鼓舞，菲國在 1961 年制定『第 3046 號共和國法』，並據以劃定其「直線基線」，且將在該基線向陸一側之水域性質為定性為「內陸水域或內水」(inland or internal waters)⁴；接著再發佈『第 1599 號總統令』，進一步主張自該基線向外延伸 200 浬專屬經濟區。雖然菲國一再主張基於國家安全與對群島資源之開發養護，必須將所有菲律賓群島的島礁連結起來成為單一的群島，且所主張群島制度獲得國際社會成員支持。

¹ 見 Batongbacal (2001: 134)。該照會全文，可參見 Tangsubkul (1984: 40-41)。

² 菲國內國法律之『1987 年憲法』第 1 條雖未明文提及，但一般認定『1987 年憲法』之國家領域範圍仍以『1935 年憲法』規定為準，而 1961 年『第 3046 號共和國法』、1978 年的『第 1596 號總統令』(1978) 與『第 1599 號總統令』則皆重申三項殖民時期舊條約，並引以為據。

³ 有關 1951 年『英挪漁業案』與直線基線合法性關連，請參考 Chirchill 與 Lowe (1999: 34-35)、Tanaka (2015: 48-49)、Lathrop (2015: 79-80)。

⁴ 見 1961 年『第 3064 號共和國法』前言第 3 段。該規定全文是：「鑑於所有環繞、介於或連接菲律賓群島各個島嶼之間的水域，不論其寬度或大小面積，向來被視為陸地領土的必要附屬部分，構成菲律賓內陸水域或內水之一部分」(Whereas, all the waters around, between and connecting the various islands of the Philippine archipelago, irrespective of their width or dimension, have always been considered as necessary appurtenances of the land territory, forming part of the inland or internal waters of the Philippines)，漢文翻譯原則上引自陳鴻瑜 (1997: 40)。

然而，此等主張在 1982 年聯合國『海洋法公約』通過之前後，仍受到不同程度質疑，特別是在『海洋法公約』正式生效後，菲國並未修改以前有關基線之立法，而根據以往立法所公佈之基線與『海洋法公約』有關群島基線制度有所衝突，因此菲國在 2009 年又通過『第 9522 號共和國法』，試圖處理在『海洋法公約』所載群島制度與菲律賓舊日相關基線立法間之衝突。

2009 年所通過『第 9522 號共和國法』（*Republic Act No. 9522*）（有人將之稱為『群島基線法』）正式劃定該國群島基線並適用「群島制度」⁵，成為海洋法上所稱之「群島國家」，菲律賓並該法律與基點基線交存聯合國祕書處。菲律賓除明白主張群島制度外，並規定「黃岩島」與「卡拉延群島」將適用「島嶼制度」。但縱使菲國通過『群島基線法』，仍有部分議題未臻明確，甚或需予以釐清，因此本文將探討菲國對群島制度建立之努力過程、『海洋法公約』所建立之群島制度、以及菲律賓依據『群島基線法』所劃定之群島基線制度內容是否符合國際法規範？

貳、關於群島制度之發展

由於群島制度牽涉到群島之特殊性與整體性，在其形成過程中曾掀起諸多辯論，群島制度最終是納入 1982 年『海洋法公約』體系中，不過此間的國家利益考量、各國海域權利之主張拉鋸，及其制度規範衍生而來的權利義務，特別是菲律賓在該制度制定過程中所進行之努力，其原先所期盼達到之目的並未完全達成，因此菲國往後所採行制度猶豫不前，是以要瞭解菲國「今日」所採立場，則對群島制度在國際社會發展過程與菲國所扮演角色和立場，有先行進行探討必要。

⁵ 該法律之正式名稱為『修改界定菲律賓群島基線與的 3046 號法律的第 5446 號法律之修改法律和其他目的法律』（*An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, as Amended by Republic Act No. 5446, to Define the Archipelagic Baselines of the Philippines, and for Other Purposes (Republic Act No. 5299)*）。

一、群島制度之源起

(一) 早期有關群島制度之主張

早期即有論者觸及群島問題，1894 年「國際法協會」(Institute of International Law)討論領海問題時，即曾將「沿岸群島」(coastal archipelagos)問題列入議程中(Tangsubkul1, 1984: 14)，但不論當時或往後一段期間，主要是處理領海寬度問題，而當觸及「沿岸群島」，所要考量是否可將沿岸群島納入劃定領海寬度基線做為基點；至於散佈大海離岸遙遠的「洋中群島」(mid-oceanic archipelagos)，則適用一般基線制度，亦即在個個島嶼的低潮線外劃定島嶼的領海範圍，各類非政府學術單位對於群島之研究，同樣是因研究領海制度，而連帶討論群島問題⁶。

至於國家實踐方面，十九世紀前並無任何國家將群島週邊海域納入群島主權者(O'Connell, 1971: 3; Rothwell, 2014: 226, para. 65)，然十九世紀中葉以後，情勢有所模糊，1854 年，夏威夷國王發表「中立聲明」，主張將其「中立」適用於其所管轄之全部領域，包括「由群島最外圍島嶼所連成線內的一切水域」，有認為此為群島聲明之濫觴，且為洋中群島制度之開端。「東加王國」則於 1887 年之「皇家聲明」提到東加群島各島嶼應視為單一整體主張權利。而 1930 年代荷蘭統治印尼時，當時荷蘭通過立法與命令將印尼群島的所有島礁以直線連結之實踐(Larson, 1987: 416)。

(二) 國際法院 1951 年『英挪漁業案』對群島制度之影響

對群島國主張最具影響的國際司法先例是 1951 年國際法院的『英挪漁業案』，不論該案當時所引發爭議與相關批判，不容否認，該判決發表後，各國爭相採行直線基線法，並宣稱此種基線是依該案所建立原則劃定，比如印尼與菲律賓皆隨之通過法律採行直線基線來劃定該國領海(Tangsubkul, 1984: 11)；猶有甚者，該案不僅確認直線基線法合法性問題上具有決定作

⁶ 有關此類早期研究可參考 Evensen, (1958: 290-92)；另可參考 Tangsubkul1 (1984: 14-16)、Dubner (1976: 29-35)。

用，且因該案同時處理沿岸群島問題，准許沿海國在一定條件下得將沿岸島嶼（或「乾礁」）納為基點，畫出直線基線進行連結，此與群島有相類似性，乃對群島制度之發展起重大影響⁷。首先，在心理層次上，判決結果鼓舞群島國家爭取群島地位之決心，像菲律賓、印尼就分別於 1955 年、1957 年宣布直線基線將各該國家所有島嶼連結⁸。另外，該案判決中所提及部份理由與限制，如以歷史及經濟的角度來作為劃界基礎、基線不得偏離海岸一般走向等等，特別是聯合王國所提出的十哩長度限制未被接受後，亦使群島問題中有關島嶼間距離限制本來顧慮相對減輕。凡諸種種，均使群島理論由原本模糊的意義轉趨明確，亦成為日後群島國爭取群島制度之重要理論依據。

（三）1955 年菲律賓的「一般照會」

當國際法委員會準備第一屆海洋法會議時，在回應聯合國秘書長在 1955 年 2 月 3 日的信件時，菲律賓外交部長在 1955 年 3 月 7 日向聯合國提出一份照會。1956 年 1 月 20 日，菲律賓駐聯合國大使再針對菲律賓有關海洋法的基本立場提出照會。此等官方文件闡釋菲國對於海洋法議題的立場，包括公海制度、有關領海制度的條款草案、特別是有關群島制度概念。藉由此等照會，菲國成為權世界第一個正式向國際社會成員宣布將採行群島制度的國家。對於群島制度菲國表示：「所有環繞、介於或連結菲律賓群島裡每個島嶼間的海洋，無論其寬度或面積大小，「均為其領土的必然附屬物」（are necessary appurtenances of its land territory），構成其菲律賓『國家水域或內水』（national or inland waters）之一部分，隸屬於菲律賓專屬主權之下。」雖未提即將使用直線基線，但卻對「所有環繞、介於或連結菲律賓群島裡每個島嶼間的海洋」主張菲律賓擁有專屬主權。對於菲律賓

⁷ 有論者甚至認為『英挪漁業案』是侵蝕公海自由的重要關鍵，該案判決後，國際社會漸易於接受沿海國可以有特殊情況來劃定其緊鄰海域之管轄權，見 Ku（1991: 464-65）。

⁸ 1957 年印尼政府發佈宣言，將利用直線基線將所有印尼群島的島礁連結起來，此宣言縱使無國際法效力，甚至無印尼內國法效力，但仍招致英美法等眾多西方國家的抗議，但中國與蘇聯則予以支持，除表達友誼外，更因當時兩國海洋利益有限，見 Ku（1991: 470）。

群島的確定範圍雖未予以界定，但卻強調將視菲律賓群島的水域為菲律賓「國家水域或內水」。一般認定菲國 1955 年 3 月的照會對國家將海洋置入管轄的運動展開全新觀點，且成為往後直接影響『海洋法公約』群島制度的最初基礎文件⁹。

(四) 菲律賓與印尼在第一屆會議有關建立群島制度之嘗試與失敗

就群島制度而言，菲律賓與南斯拉夫在第一屆海洋法會議正式提出此議題¹⁰，然在 1957 年第一屆聯合國海洋法會議準備文件中，受委託進行研究的挪威籍國際法專家 Professor Jens Evensen (1917-2004) 雖特別針對菲律賓與印尼群島國家的主張提出詳細研究，然仍認定不論條約或國際實踐均未曾認定群島國家陸地與水域，有任何特別需要關注的政治、經濟或安全顧慮¹¹。

然在準備文件會議中之失敗，並未使菲律賓與印尼放棄相關做為，兩國仍在 1958 年海洋法會議中仍力主應對群島提出一套特別制度。為達此目的，於會議召開前，兩個國家先已分別於 1957 年與 1955 年宣布以直線基線將它們整個群島環繞封閉起來，並視封閉於其中之水域為內水：印尼於 1957 年 12 月發佈『印尼共和國領水宣言』（*Proclamation of the Territorial Waters of the Republic of Indonesia*）¹²，宣言除表示印尼自古以來即是個群島國家，且將以直線基線連結印尼共和國所有最外圍島嶼，然後再向外主張 12 浬領海 (Tangsubkul, 1984: 32)；而菲國除上述於 1955 年其駐聯合國

⁹ 請參考 Tangsubkul (1984: 40-41)。論者亦指出，菲國在此文件將所有群島水域視為本國內水，否認其他國家之無害通過權，見 Cogliati-Bantz (2015: 301)。

¹⁰ 見 Koh (1987: 20)。菲律賓的提案見 O'Connell (1971: 20)。

¹¹ 該報告見 Evensen (1958)。不過，他仍對群島制度進行一些建議，主要包括：(1)洋中群島的領海可根據實際需要劃定，但需符合國際協定規定；(2)群島領海對於密切依賴領海的群島陸地具有極大的重要性；(3)直線基線劃定不能明顯偏離海岸方向；(4)不應允許利用非常長的直線基線來封閉極大的海域面積；(5)由直線基線所封閉的海域是否可作為內水，應取決海域與陸域的緊密程度；(6)應允許外國船舶無害通過。請參考陳德恭 (2009: 103)。

¹² 印尼之宣告發佈於 1957 年 12 月 3 日，文件收錄於 Tangsubkul (1984: 67-68)。該文件英文譯本可參考 Whiteman (1965: 284)。聲明發出後，美國、澳洲與日本皆對該聲明提出抗議，見 Dubner (1976: 63)。

常設代表於在其致聯合國秘書長照會有所主張外，在 1958 年會議中，菲國正式向會議提出文件，闡述群島概念¹³，菲國除再次重申上述論述外，主張可用「直線基線」將所有群島封閉起來，對於封閉水域菲國享有專屬管轄權，該等水域是菲國的「內水」（internal waters）¹⁴。然而上述文件並未獲得與會國家支持，菲國只好撤回提案¹⁵。

(五) 第二屆海洋法會議之挫敗與菲律賓等群島國之單方作為

聯合國於 1960 在於瑞士日內瓦聯合國分部召開第二屆海洋法會議，其目的相對單純旨在建立統一的領海寬度¹⁶。但此次會議群島國家問題再次被提起，菲律賓依舊提案，認為領海寬度限制不能適用至「歷史性水域」（Demirali, 1975-76: 747-48），菲國代表強調群島國家特殊性¹⁷，但第二屆海洋法會議連領海寬度尚無法達成協議，群島國家問題自無任何結論（Coquia, 1983: 17）。

二、群島制度建置之談判歷程：從海底委員會到第三屆海洋法會議

(一) 第三屆海洋法會議背景

在第三屆海洋法會議召開前，已有相當多國家主張須建立有關群島的特別制度，為處理此一問題，1971 年「海底委員會」的「第二子委員會」（Sub-Committee II）所擬定『海洋法項目和問題清單』中，第十六個項目即是「群島」（Nandan & Rosenne, 1993: 400-401），並以此作為第三屆海洋法會議討論議題，群島議題列入必須單獨處理議題，而非若以往僅將之與岸際群島基線議題一併處理，無疑是群島國成功的第一步。

¹³ 該文件編號為 U.N. Doc.A/CONF.13/C.1/L.98，文件全文可參考 Tangsubkul（1984: 41-42）。

¹⁴ 請參考 Drigot（1982: 29）。

¹⁵ 見 Tangsubkul（1984: 43）。另請參考 Cogliati-Bantz（2015: 300）。

¹⁶ 第二屆海洋法會之目的即在確定領海寬度，見 Churchill 與 Lowe（1999: 15）。至於該次會議較完整介紹，可參考 Bowett（1960: 415-35）、Dean（1960: 751-89）、Whiteman（1965: 122-35）。

¹⁷ 菲國代表之相關發言，可參考 Tangsubkul（1984: 43-44）。

(二) 菲國在「海底委員會」之努力

在「海底委員會」相關發言中，群島國家提出基於維護群島國經濟與政治的一統、保護海洋環境、開發海洋生物，可正當化將群島內的海域至於群島國主權之訴求，且應賦予此等水域特定地位。另外亦提及通過群島水域與海峽問題，以及此等通過之法律性質等等。菲律賓代表則提出有關群島問題的基本原則 (Coquia, 1983: 19-20)。

(三) 菲律賓在第三屆海洋法會議就群島制度建立所扮演角色

1. 菲國就建立「群島制度」之努力與成果

1973 年印尼與菲律賓正式在會議中提出群島國家理念 (Manansla, 1997: 6, 7)，雖然在第三屆海洋法會議初步已然決定建立群島制度，但眾所周知，在多邊國際組織談判過程中，雖訴諸各國國力，但是真正決定因素，往往是有多少票投出來支持，因此當菲律賓與印尼試圖在海洋法秩序中建立群島制度，則需呼朋引伴，是以在海洋法會議期間就形成所謂「群島國家集團」(Group of Archipelagic States)，最初僅有斐濟、印尼、菲律賓與模里西斯等四國 (Soriano, 1997: 67)，雖針對群島制度問題，群島國家必須單獨與海權國家談判，但與此同時，群島國家集團仍加入「沿岸國家集團」(group of Coastal States)，使本身可以獲得更多奧援 (Koh, 1987: 191)。

在第三屆聯合國海洋法會議召開後，1974 年 8 月斐濟、印尼、模里西斯與菲律賓立即提出『關於群島的條款草案』(*Draft Articles on Archipelagos*)¹⁸。此一提案以上述在海底委員會的兩個提案作基礎，是在第三屆海洋法會議中有關群島制度的最基本提案，亦是第三屆海洋法會議中，東南亞群島國家在進行談判協商時的基礎 (Tangsubkul, 1984: 27)。

¹⁸ 斐濟、印尼、模里西斯與菲律賓四國代表團所形成的「群島國家集團」(Group of Archipelagic States) 在會議中相當活躍。模里西斯後來退出此國家集團。另一方面，巴哈馬雖非正式屬於該集團，但是對該集團所提提案與主張均密切配合。此一草案全文，收錄於 DOALOS (1990: 11-13)。然請比較 Koh (1987: 163) (將巴哈馬正式視為群島國家集團之一員)。

2. 菲國於「群島通行通行制度」之立場與挫折

當菲律賓提出「群島概念」時，其目的主要是要將環繞諸島海域納入國家主權管轄，因此其所制定 1961 年『第 3046 號共和國法』，內水與領海範圍皆與當時西方主流看法不同。就內水而言，當時通說是將內水限於湖泊、河流、海灣與港口等等，但菲國卻圍繞出一大片海域作為內水；至於菲國所主張領海範圍亦與當時概念有異，當時認定領海是環繞國家領土一定距離內之海域，但菲國則是主張寬度各處不盡相同的領海寬度。為此，菲律賓在第三屆海洋法會議中一再強調：縱使承認外國船舶在群島水域享有無害通過權，此種無害通過權亦應與在領海的無害通過權不同；群島國在群島水域所擁有的權限，應要比沿海國在其領海內權限更強¹⁹。

不僅如此，菲國更提案外國船舶在群島水域中僅能在群島國所指定的群島海道中航行，群島國隨時有權利替換群島水道，亦得就群島海道採行「分道通航制」，當然有權制定一切相關管理的法律與規章；此外，對於軍艦無害通過權可基於國家安全需要隨時予以停止等等。但談判過程中，菲國主張甚至無法獲得其他群島國家支持²⁰，最後不僅群島水域必須全部開放適用無害通過，而原先主張的指定群島海道供作無害通過航道，一樣遭

¹⁹ 請參考 Batongbacal (1997: 92)。

²⁰ 菲國論者認為之所以如此，因印尼在談判最後階段並不堅持先前意見，而印尼如此態度之轉變，主要是印尼因建立群島制度可確保龐大海域成為印尼主權管轄所及，擁有海域內一切資源，因此擔心若過度堅持將會使群島制度功虧一簣，所以對海權國家之航行權益保障問題，較具有彈性。事實上，有關「群島海道通行制度」最初是由印尼所提出，菲律賓一開始並不接受此制度，因對菲國而言，所有群島水域構成菲國內水，因此不願接受外國船舶之通行權利，當然包括不給予外國船舶無害通過權，所以當印尼在海洋法會議提出相關草案時，菲律賓拒絕此草案，但此制度卻為大多數國家所支持；菲國又主張若建立制度，則劃定群島水道之權利應保留在群島國手中；不僅如此，菲國又試圖將群島海道通行權限定僅適用於一般商船，至於軍艦、核動船舶或載有危險性物質船舶不得享有群島水道通行權。但上述菲國所有主張或修正皆未獲得其他群島島國家支持，請參考 Soriano (1997: 68)。不過另有學者表示，1972 年時，當時印尼外長在一次學術會議的演說中即一再強調確保第三國在群島水域的通行權，而印尼外長在第三屆海洋法會議中正式將該演說內容作為印尼官方立場，可參考 Tangsubkul (1984: 34-35)。從此觀察，則印尼似乎從會議開始即準備在航行權方面進行妥協，藉此確保群島制度之能獲得國際社會普遍接受，並無所謂改變立場問題。

修改成：在群島海道中，外國船舶享有群島海道通行權²¹，本來期待群島海道之指定是由群島國單獨指定，但最後結果是必須向國際海事組織提出建議，並期得到國際海事組織之採納（Batongbacal, 1997: 94）。更重要的是，群島海道通行權與用於國際航行的海峽過境通行權較相類似，開放所有船舶（包括軍艦）得以「正常航行模式」通過、飛機有飛越權，且部分過境通行制度比照適用於群島海道通行等等，傾向保護國際航行利益。菲國參與第三屆海洋法會議的首席談判代表 Arturo Tolentino 即不諱言指出：「雖然菲律賓代表團強烈反對強制建立群島海道通行制度……但最後仍然通過群島海道通行作為群島國家對海權國家的妥協……海權國家明白表示只有以群島海道通行作為交換或妥協條件才同意接受群島制度，因此我們只好給予此一通過，群島通過權，作為一種補償海權國家所喪失的大片自由航行海域」（Bensurto, 2012: 340）。

至於另一有關群島水域上空飛越權問題，菲國早先提案否定群島水域外國飛機的飛越權，認為飛越權問題並非海洋法相關條約所應規範，所有飛越應受到群島國管制（Coquia, 1983: 31），然此見解同樣未為其他國家所接受，『海洋法公約』仍賦予外國飛機在群島水域的群島海道之飛越權。

簡言之，對菲國而言，指定群島海道供其他國家通行，確實是對菲律賓主權、管轄權與安全之負擔，因此菲國代表團在第三屆海洋法會議極力抗拒，然『公約』仍然制定群島水域的通過制度²²。在海權強國堅持下，作為妥協方案以取得龐大海域之天然資源，菲國不得不接受此一安排。

(四) 結論與觀察

1972 年時，菲律賓與其他群島國家之努力已逐漸看到成果，當群島制度列入第三屆海洋法會議議程中，即表示該制度或多或少已經受到承認（Tangsubkul, 1984: 54）。因此當該制度在第三屆海洋法會議進行討論時，

²¹ 請參考 Batongbacal (1997: 92-93)。不過菲國仍成功地維護住完全位於群島國家群島水域內，而非連接公海（專屬經濟區）與公海（專屬經濟區）的海峽，並不適用過境通行制度，至少保持住群島國家群島的領土完整性。見 Batongbacal (1997: 93)。

²² 請參考 Bensurto (2012: 341)。

縱使群島和群島國問題是第三屆海洋法會議新議題，該問題於早期會議中集中討論。經過第二至第四期會議之辯論，群島國家之主張，基本上已為當時與會大部分成員所接受。在第四期會議所通過之『訂正非正式單一協商草案』中，所規定之群島國家制度，至第六期會議產生之『非正式綜合協商草案』時定型，『海洋法公約』有關條文未作大更動²³。

三、『海洋法公約』的群島制度

在群島國家鍥而不捨的努力下，第三屆海洋法會議終能通過群島國家制度，在此之前並無此制度，基本上可將此制度相關等規定分類成三大項：第一項為有關群島國家之定義、第二項為劃定群島基線之限制，最後一項則是有關在群島水域中第三國權益保障問題，在檢視菲律賓有關群島制度合法性規定之前，有必要先行對『海洋法公約』相關規定進行簡要陳述。

(一) 群島國家之定義

『海洋法公約』第 46 條將群島國定義為：「一個國家『整體上』(wholly)由一個或多個群島所組成，並可能包括其他島嶼」(LOSC §46(1))。至於「群島」在同一條文中則定義為：「一群島嶼，其組成包括若干島嶼的若干部分，『相連的水域』(interconnecting waters)和其他本質上在地理、經濟和政治整體方面具有緊密關聯的『自然地形』(natural features)²⁴，或歷史上已經被視為如此的島嶼、水域和其他自然地形」(LOSC §46(2))。因此要構成群島必須符合兩項要件：第一、必須有一組島嶼，且此等島嶼與其相連水域必須在地理、經濟和政治整體方面具有緊密關連；第二、該等島嶼歷史上已被視為構成群島²⁵。因此群島國必然是群島，但群島並不當然即是群島國，比如夏威夷固然是群島，但因其屬於美國，所以並非群島

²³ 見陳德恭(2009: 115)。另請參考 Piernas (2012: 553-54, para.2) (認為在第三會期時基本上已經確定群島國家制度)。

²⁴ 此處所為自然地形並無精確定義，但一般以為指定是『海洋法公約』第 47 條第 1 款的「乾礁」(drying reefs)，請參考 Tsamenyi (2009: 418, n. 19)。

²⁵ 請參考 Koh (1987: 189)。

國 (Koh, 1987: 190)。

概念上，「相連水域」(interconnecting waters) 是群島問題核心，加上「相連水域」一語，目的在強調整體群島作為「單一領土單元」(a unitary territorial context)，將島嶼與其相連水域視為整體群島。群島國代表在海洋法會議上，即曾一再強調：水域「是我們生命的一部分」、「我們人民的生活」完全不能與海洋分開。詳言之，群島制度不僅將群島概念限於「島嶼陸地領土」(insular *terra firma*)，也包括「非島嶼的自然地形」(non-insular natural formation)，以及環繞在其四周的海域 (Symmons, 1979: 61)；整個群島問題核心即在於將群島與其四周環繞水域視為「單一整體」。

(二) 劃定群島基線之限制

『海洋法公約』規定，群島國家有權利劃定「群島基線」，而此等基線根據『海洋法公約』第 47 條第 1 款，其為「劃定連接群島最外線各島和各乾礁的最外緣各點的直線群島基線」。惟應注意，『海洋法公約』未避免各國恣意連結，因此對於群島基線之劃定，設有若干限制，包括：(1) 水陸面積比：群島基線所包圍之區域內的水域面積同包括環礁在內的陸地面積的比例，應在 1:1 到 9:1 之間²⁶；(2) 基線長度限制：這種基線的長度不應超過 100 浬。但圍繞任何群島的基線總數中至多 3% 可超過該長度，最長以 125 浬為限 (『海洋法公約』第 47 條第 2 款)；(3) 劃定限制：這種基線的劃定不應在任何明顯的程度上偏離群島的一般輪廓 (『海洋法公約』第 47 條第 3 款)；(4) 基點設定限制：除在低潮高地上築有永久高於海平面的燈塔或類似設施，或者低潮高地全部或一部與最近的島嶼的距離不超過領海的寬度外，這種基線的劃定不應以低潮高地為起訖點 (『海洋法公約』第 47 條第 4 款)；(5) 群島國不應採取一種基線制度，致使另一國的領海與公海或專屬經濟區隔斷 (『海洋法公約』第 47 條第 5 款)。

²⁶ 『海洋法公約』第 47 條第 1 款。此一水陸比限制，當初的立法目的在排除大島國家，比如紐西蘭與聯合王國；亦可排除島嶼非常分散的國家，比如吉里巴斯、馬爾地夫與土瓦魯。見 Lewis (1983: 519, n. 117)。

(三) 群島水域與群島海道水域之法律性質

1. 群島水道法律性質

至於「群島水域」(archipelagic waters)之法律性質則規定於『海洋法公約』第 49 條第 1 款，即群島國的主權及於「群島水域」，不論其深度或距離海岸的遠近如何。而此項主權及於群島水域的上空，海床和底土，以及其中所包含的資源。至於群島水域究係內水或領海，其實並非重點，因為群島國對群島水域享有主權，但卻又必須容許外國船舶特定權益，此種權益既大於內水外國船舶所得主張者，同樣大於在一國領海外國船舶所得主張者，因此一般認定群島水域就是群島水域，既非內水，亦非領海。

2. 群島海道水域法律性質

與「群島水域」稍有不同的是：群島水域內所劃定出群島海道的法律性質究係為何？「群島海道水域」(archipelagic sea-lane water zone)顯然與領海和公海皆有差別，群島海道水域並非領海，因為群島國不能停止群島水道通行權；群島海道水域亦非公海，因為所有國家船舶僅能為通行之目的，持續且迅速通過該水域，此與在公海所享有的航行自由有別。癥結在於群島海道水域究係如其他部分的群島水域般，沿海國享有主權；抑或是「新創的國際海域」(international zone of *de novo*)受到國際社會的控制？然而不論是何種性質，『海洋法公約』顯然是試圖創設一種「獨特的制度」²⁷。

(四) 群島水域權益之限制

根據『海洋法公約』第 47 條第 3 款，群島國在群島水域主權的行使受本部份規定的限制，此等限制主要是規定在第 51 條至第 53 條²⁸。而該等限制可分為兩大類型，一為其他國際社會成員既有權益之保護與維持；一為國際社會成員航行利益。茲簡述如下：

²⁷ 請參考 Tangsubkul (1984: 17-18)。

²⁸ 進一步參考 Munavvar (1995: 151-72)、Bernhardt (1994-95: 728-56)、Piernas (2012: 556-57)。

1. 既有權益之維護

按照『海洋法公約』第 51 條，群島國應尊重與其他國家間的現有協定，並應承認「直接相鄰國家」（*immediately adjacent States*）在群島水域範圍內的某些區域內的傳統捕魚權利和其他合法活動；除此之外，群島國亦應尊重其他國家所鋪設的通過其水域而不靠岸的現有海底電纜。

對於群島國與其他國家所簽署之條約或協定，只要不妨礙『海洋法公約』之目的與宗旨，群島國應尊重此等現有協定。至於『海洋法公約』第 51 條第 1 款進一步規定：群島國須「承認『直接相鄰國家』（*immediately adjacent neighbouring States*）在群島水域內某些區域的「傳統漁捕權」（*traditional fishing rights*）及『其他合法活動』（*other legitimate activities*）」（*LOSC §51(1)*）。在利益相關國家之要求下，應由相關國家（包括群島國與直接相鄰國家）訂定雙邊協定，規定行使此種權利和進行此種活動的條款和條件，包括此種權利與活動的性質、範圍和適用的區域。這些權利不得轉讓或讓與第三國或其國民分享」（*LOSC §51(1)*）。從其立法過程觀察，本條文規定主要是為處理印尼與馬來西亞之問題²⁹，蓋兩國間有部分群島水域「『位於一個直接相鄰國家的兩個部分』（*lies between two parts of an immediately adjacent neighbouring State*）」，該鄰國傳統上在該水域內行使的現有權利和一切其他合法利益以及兩國間協定所規定的一切權利，均應繼續，並予以尊重」（*LOSC §47(6)*）。

解釋上，條文規定：「直接相鄰國家」，究何所指？有待釐清³⁰。比如在印尼的直接相鄰國家包括哪些國家？有論者以為應以系爭群島國與該國

²⁹ 論者指出，此一規定就是向馬來西亞做出保證，見 Ku (1991: 471)、Prescott 與 Schofield (2005: 178)、Tanaka (2005: 115)。

³⁰ 所謂「直接相鄰國家」（*immediately adjacent neighbouring State*），從文義判斷，不僅需地理位置上緊臨群島國，且需與群島國為「相鄰國家」（*adjacent States*），亦即是與群島國有共同的陸地與海洋疆界。若將第四十七條第六款與第五十一條第一款合併觀察，顯然僅適用於單一特殊個案，目的在解決馬來西亞遭印尼群島水域隔絕其馬來西亞半島領土與婆羅洲領土問題。見 Nandan 與 Rosene (1993: para. 51.7(a) (b))。另請參考 Koh (1987: 196-97)（認為此處最近相鄰國家之傳統捕魚權，並不限於印尼與馬來西亞，亦有可能適用至印尼與新加坡）。另外，亦有論者指出在東帝汶建國後，此一條款有適用至東帝汶之可能，請參考 Rothwell (2014: 242)（新加坡大學教授 Beckman 之意見）。

是否有共同的海域疆界為判斷標準（Munavvar, 1995: 160）。然條文又僅規定：「行使這種權利和進行這種活動的條款和條件……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」（LOSC §51(1)），充其量僅能算是「條約預約」（*pactum de contrahendo*）。換言之，在相關國家要求下，群島國有以善意進行談判之義務，然並無義務一定需達成協議，未來倘相關國家不能達成協議，仍不免存有眾多歧異³¹。

國際實踐上，印尼與馬來西亞於 1982 年所簽訂『有關印尼在東馬來西亞和西馬來西亞間領海、群島水域與領土之群島國家制度及馬來西亞權利之條約』（*Treaty Relating to the Legal Regime of Archipelagic State and the Rights of Malaysia in the Territorial Sea, Archipelagic Waters and the Territory of Indonesia Lying between East and West Malaysia*）（一般稱之為『雅加達條約』（*Jakarta Treaty*）），是有關實踐之唯一案例。該條約中規範地理範圍在介於東馬來西亞與西馬來西亞間的印尼群島水域，條約載有條款確保東馬來西亞與西馬來西亞間航行權與飛航權，處理東馬與西馬經過印尼群島水域的交通問題，畫出一條中心線，容許往來船舶於不得偏離中心線十哩內航行，但不得在靠近最近島嶼三哩內通過；不僅准許馬來西亞進行科學研究、執法活動；並允許馬來西亞漁民以傳統捕魚方法在「安那巴島」（Anambas Islands）東邊的部分印尼群島水域捕魚，馬來西亞漁民於該水域已捕魚數十年³²。

2. 航行權之確保

此外，依據第 52 條，群島國應容許所有國家的船舶均享有通過群島水域的「無害通過權」（Right of innocent passage），此權利按照領海的無害通過權適用；最後則是第 53 條之「群島海道通過權」（Right of archipelagic sea lanes passage），意即所有船舶和飛機均享有在群島國指定的海道和空

³¹ 見 Brown (1994: 117)。不過請比較 Tangsubkkul 與 Daniel J. Dzurek (1982: 389)（認為：縱使是「立即相鄰國家」，若要進入群島水域捕魚仍需與群島國簽署協定，申請入漁，並無任何特權）。

³² 本部分參考 Churchill 與 Lowe (1999: 126)、Munavvar (1995: 16-162)、Hamzah (1984: 41)。『雅加達條約』全文載於 DOALOS (1992: 144-55)。

中航道內的群島海道通過權，且此種海道必須包括通常用於國際航行的海道。群島國可以指定適用的海道和其上的空中航道，以便外國船舶和飛機繼續不停和迅速通過或飛越其群島水域和鄰接的領海。然而與上述群島水域不同，經指定為群島海道的水域，因適用群島海道通行制度，因此群島國不能如一般群島水域般地可以基於國家安全需要，暫時外國船舶停止無害通過，亦即群島海道部分，群島國不能停止外國船舶的群島海道通過權³³。

對於群島國制度的原始提倡國家菲律賓而言，有關群島水域內外國船舶的航行問題，最初是希望將群島基線所圍繞的群島水域視為一國內水，但容許外國船舶無害通過權，但此種無害通過僅能在群島國所指定的航道中存在，若群島國未指定航道則整個群島水域適用無害通過制度，藉由此以確保群島國在群島水域內可享有比領海還嚴格管制的權力。然隨著談判的開展，菲國成為唯一主張群島水域適用各嚴格航行制度的國家，最後群島水域性質較接近領海而非內水，適用無害通過制度；至於原先的群島水道概念仍予以保留，但偏離原先期待適用的無害通過制度，而是適用更為自由航行的群島水道航行制度³⁴。此外，『海洋法公約』規定，若群島國家並未指定群島海道或所指定群島海道未能為國際海事組織所接納，則全部平常用於航行的群島海域將適用群島海道³⁵，此一規定同樣讓菲律賓相當棘手³⁶。

參、菲律賓的群島基線立法

因 1950 年代初期，菲國參加第一屆與第二屆聯合國海洋法會議代表即已發現：各國對領海寬度各國雖無法達成共識，但國際社會成員卻有兩項

³³ 請參考『海洋法公約』第 54 與第 44 條。另可參考 Tangsubkul (1984: 17)。

³⁴ 請參考 Batongbacal (1997: 92-93)。

³⁵ 請參考『海洋法公約』第 53 條第 12 款。

³⁶ 見 Manansla (1997, 8) (強調上述規定使得群島海道之指定刻不容緩，讓群島海道之指定變得非作不可)。

觀點相當明確：首先、未來劃定領海範圍是以基線作為起始線；其次、領海要有固定的寬度（Batongbacal, 2001: 136）。因此，1955 年在第一屆海洋法會議的準備階段時，菲律賓即提出群島國家概念，因此有認為菲國是世界上第一個正式提出群島制度概念的國家（Batongbacal, 1997: 88; Tangsubkul, 1984: 40）。雖然菲律賓在海洋法會議中極力主張該國為群島國家，但仍有部分菲國論者認為菲國憲法規定菲律賓的領域是根據 1898 年『美西巴黎和約』所界定，而菲國憲法並不認定菲國是群島國家，群島國家是『海洋法公約』用語，菲國若宣布為群島國家，將違反菲國本身憲法規定³⁷。而考量到菲國『1935 年憲法』之條約界限中有關菲國領海範圍之規定，顯然與此一趨勢有所衝突，菲國政府開始進行一些必要的主張與釐清。

一、引言

菲律賓有關群島基線立法遠早於聯合國『海洋法公約』建立該制度前，事實上在 1958 年菲國試圖在第一屆海洋會議提出群島制度失敗後，菲國並未放棄，而是藉由內國立法進行主張，當時亞洲國家除菲律賓外，印尼同樣進行相同作為，但必須注意，當 1961 年菲國立法建立今日所謂「群島制度」時，並非將採行環繞群島最外部全部島嶼的直線稱作「群島基線」，而是稱該等直線作「直線基線」，而之所以採行此種基線劃法，在國際層面主要是 1951 年『英挪漁業案』確認直線基線之合法性，而在菲國試圖建立群島制度失敗後，轉而利用「直線基線」將所有鄰接與連接菲律賓島嶼間海域含括在內，達到與群島基線相同目的³⁸。而此間最直接之立法為 1961 年所通過『第 3046 號共和國法』，該法案名稱為『關於確定菲律賓領海基線法』（*An Act Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines*）³⁹，在公佈該法不久後，1968 年菲律賓又通過『第 5446 號共和國法』修訂

³⁷ 請參考 Bautista (2010: 116-17)。

³⁸ 該法律採用直線基線將菲國所有島嶼與礁予以連結，實際上是受到『英挪漁業案』直線基線合法性之鼓舞，見 Bensurto (2012: 331-32)。

³⁹ 該法是菲律賓參議員 Arturo Tolentino (1910-2004) 提案，全文見 The Geographer (1973: 2-9)。漢文翻譯見陳鴻瑜 (1997: 40-61)。

1961 年法律，1968 年之法律全名為『修訂名為「關於確定菲律賓領海基線法」第一節的第 3046 號共和國法』(An Act to Amend Section One of Republic Act Numbered Thirty Hundred And Forty-six, Entitled "An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines")⁴⁰。而在經過菲國國內相關爭論與妥協後，2009 年菲國確定通過『第 9522 號共和國法』，正式將連結菲國最外部各島嶼之直線稱作「群島基線」，因此論述菲國群島制度主張需一併處理此一發展歷史脈絡。

二、1961 年『第 3046 號共和國法』

菲律賓在 1961 年通過『第 3046 號共和國法』，法案全名為『關於確定菲律賓領海基線法』(An Act Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines)⁴¹，當時群島概念在國際社會並未取得合法性，但直線基線卻已是眾所接受的領海界定模式之一，因此菲國此一法律宣稱是利用「直線基線」(straight baselines)連結所有菲律賓群島最外圍島嶼和乾礁，並規定在直線基線內所有海域為菲律賓「國家水域或內水」(national or internal waters)，而該等直線基線至條約界限內海域為菲律賓領海⁴²；事實上，當時國際社會成員一般亦皆將菲律賓根據該號法律所劃定基線視為「直線基線」主張⁴³，而非群島基線。然雖如此，該次直線基線是連結菲律賓國家全部外圍島嶼而成，基本上構成往後群島基線之基礎，且將如後所呈現，該法律對直線基線所環繞海域之定位(內水)一直到現在仍未正式予以變更，因此即使該法經過修訂，仍有必要予以完整論述。

根據統計，『第 3046 號共和國法』藉由所選定基點共畫出 80 條直線基線，總長度為 151,349 公里(約 8,714 哩)，每一直線基線平均長度為 102.18 哩，最長之基線長達 140 哩，所圍成水陸比為 1.841:1(The Geographer, 1973:

⁴⁰ 該法漢文翻譯見陳鴻瑜(1997: 63-64)。

⁴¹ 該法是菲律賓參議員 Arturo Tolentino (1910-2004) 提案，全文見 The Geographer (1973: 2-9)。漢文翻譯見陳鴻瑜(1997: 40-61)。

⁴² 見 1961 年『第 3046 號共和國法』第四段。另請參考 Batongbacal (2001: 136)。

⁴³ 請參考 Tangsubkul (1984: 11-12)。

9-10; Dubner, 1973: 61-62)，姑且不論該法律之主張國際社會成員接受⁴⁴，『第 3046 號共和國法』對菲律賓之海域權利立場無疑是進行明確闡述（Dellapenna, 1970-71: 48）。第一，該法重申以往之條約界線。前言第一段呼應歷史傳承之條約界限主張，因此再度引述三個國際條約作為國家領域基礎，而第二段則說明「在上述條約界限所定範圍內之所有水域向來均被視為菲律賓群島領域的一部分」（all the waters within the limits set forth in the above-mentioned treaties have always been regarded as part of the territory of the Philippine Islands.）⁴⁵；第二，領海之劃定。在群島島嶼之最外側之水域，但位處上述條約劃設之界限內之海域，該等水域構成菲律賓之領海⁴⁶；第三，領海基線之劃定。其採用直線基線制定劃定菲律賓之領海基線，即按該法案第一節之 82 個基點劃定直線基線；第四，明確劃定出內水之範圍。凡環繞、介於以及連接群島的各島嶼間之水域，不論其寬度和面積大小，均視為陸地領土之必要附屬水域，因此形成菲律賓之部分內陸或「內水」（internal waters）⁴⁷。而依據該法第一節所劃定的基線內水域，均視為菲律賓的內陸或內水。簡言之，在『共和國第 3046 號法律』所劃出「直線基線」向陸一面海域為菲律賓內水，在該基線向海一面之海域界限，直至三項條約所劃出經緯度線內之海域，為菲律賓領海（請參考圖 1 與圖 2）⁴⁸。相當明顯，在本立法中，菲律賓本質上是建立了群島國家制度，但並未正式主張群島水域制度，將該等直線基線所圍繞向陸一面水域視為內水。

⁴⁴ 美國隨即抗議表示：「美國政府不認為基於此立法之主張可拘束美國或美國國民」（the United States Government could not regard claims based on the present legislation as binding upon it or its nationals），見 The Geographer（1973: 9）。菲律賓論者亦指出，因當時群島制度尚未為國際社會成員所接受，因此此立法受到諸多國家反對，見 Bensurto（2012: 332）。

⁴⁵ 漢文翻譯原則上引自陳鴻瑜（1997：40）。

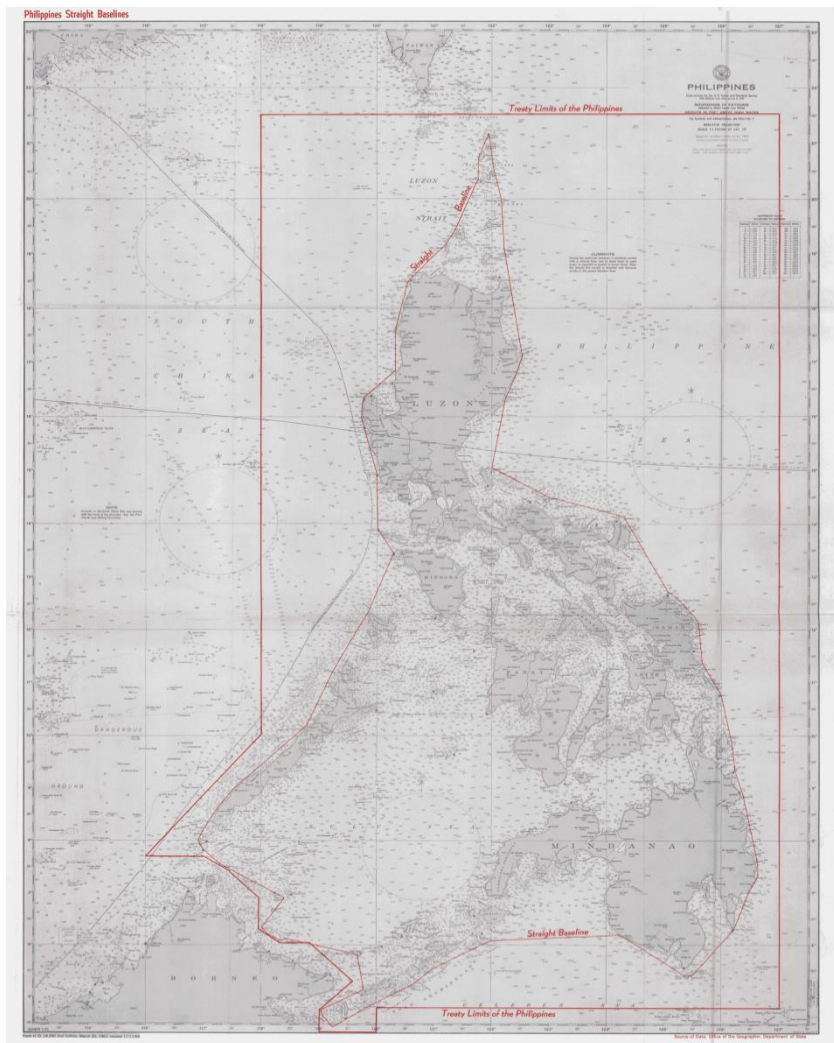
⁴⁶ 見 1961 年『共和國第 3046 號法』前言第 4 段：「鑑於決定菲律賓領海之基線是由連接群島最外緣島嶼之各個適當基點的直線所組成」（Whereas, the baselines from which the territorial sea of the Philippines is determined consist of straight lines joining appropriate points of the outermost islands of the archipelago）：漢文翻譯原則上引自陳鴻瑜（1997：40）。

⁴⁷ 除前言第 3 段外，該法第 2 條明白規定：根據第 1 條所劃出基線內水域視為菲律賓內陸水域或內水。

⁴⁸ 請參考 Feliciano（1962: 160-61）、Batongbacal（2001: 136）。

三、1968 年『第 5446 號共和國法』

1968 年菲律賓又通過『第 5446 號共和國法』，該法全名為『修訂第 3046 號共和國法第一節法律』(*An Act to Amend Section One of Republic Act Numbered Thirty Hundred And Forty-six, Entitled "An Act to Define the*



來源：The Geographer (1973)。

說明：請注意該圖中，菲國的條約界限北界是北緯 21 度 30 分。

圖 1：1961 年菲律賓直線基線圖

Baselines of the Territorial Sea of the Philippines”)。該法並未提及條約界限，僅說明該法案旨在修訂『共和國第 3046 號法』第一節選定之基點，不計其他，且釐清該等直線基線系統之主張不影響菲國對於「沙巴」(Sabah)之主張⁴⁹。

而在『共和國第 5446 號法』下，所選定直線基線最長約 259.4 公里(140 哩)，最短則僅約 178 公尺，平均長度為 64 公里(35 哩)，此等直線所圍繞海域面積約 884,000 平方公里(257,400 平方哩)，所形成水陸面積比約為 1.9:1⁵⁰。然而如此基線內的水陸比對於往後 1982 年『海洋法公約』相關規定有著決定性影響，因為此一水陸面積比，讓『海洋法公約』將水陸比率規定需介於 9:1~1:1 之間。

然而此一系統的基線長度則往後受到批評，主要是此系統共 80 條直線基線中，有 3 條超過 100 哩，亦即基線總數的 2.4% 超過 100 哩(Garcia, 2009)。

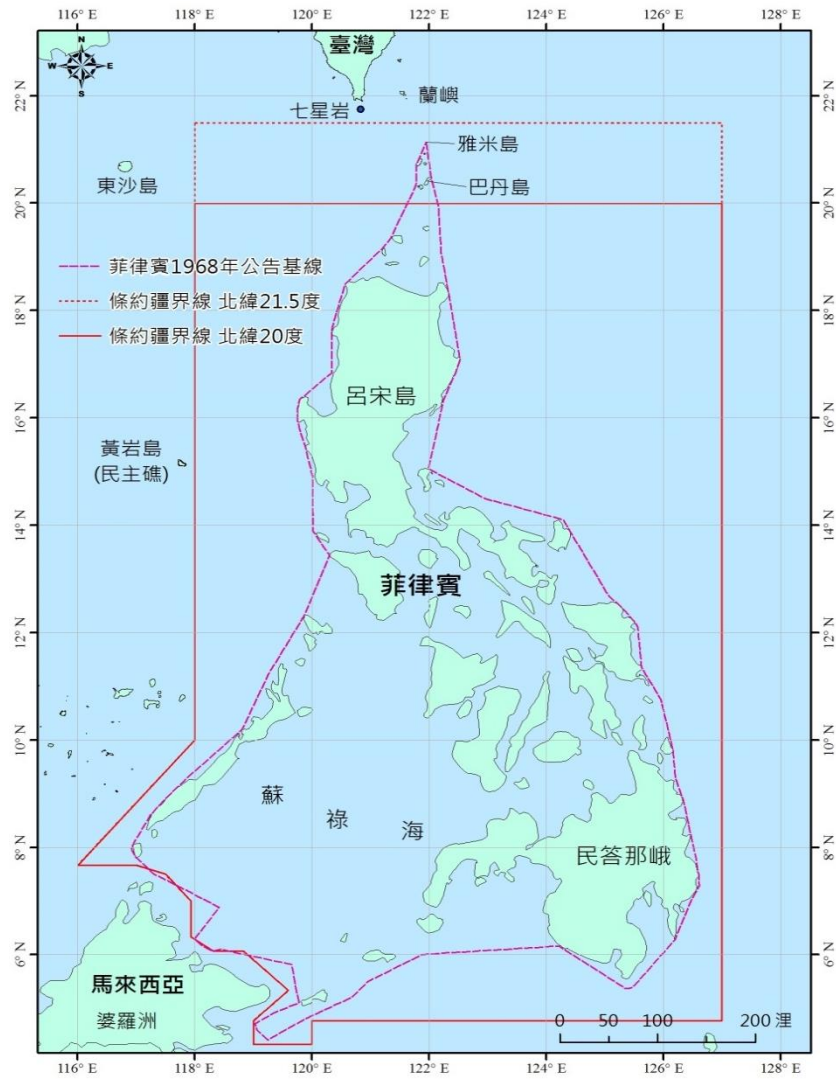
四、2009 年『第 9522 號共和國法』

(一) 引言

雖然菲律賓一直提倡群島制度，且群島制度在 1982 年『海洋法公約』體系下獲得確認，但菲國卻遲遲未能通過確認群島基線的法律，而上述 1961 年與 1968 年兩項法律，菲國雖將菲律賓群島最外圍的所有島礁使用直線基線予以連結，但就如該二立法所陳述，此等基線仍是「直線」基線而非「群島」基線，稱謂上仍有差異。更重要的是：以上述兩法律所劃定之直線基線總數、長度與水陸比，仍不能完全符合『海洋法公約』之相關技術性規定，是以菲國內一直有建議需正式通過群島基線法律的呼聲。

⁴⁹ 請參考 Batongbacal (2001: 136-37)。

⁵⁰ 見 Manansala (1974: 136-37)。此一領海面積，亦有認定是 263,300 平方哩，見 Bautista (2009: 92)。



來源：作者請人繪製

說明：本插圖僅供說明使用，不代表任何立場。

圖 2：菲律賓 1968 年直線基線

(二) 群島基線之劃定

在此等背景下，遠在 1987 年時，菲國參議院議員 Leticia Ramos-Shahani 即試圖推動修改菲國基線制度，建立群島基線，當時所建議的群島基線大

致上是將菲國群島與黃岩島連結作為單一群島制度，而將「卡拉延群島」另行適用「島嶼制度」，但並未立法（Trillanes, n.d.: 1）。往後亦有多次提案，希望訂定直線基線，建立群島制度，但此等嘗試皆未能成功（Bensurto, 2012: 332）。2007 年時，菲國眾議院議員 Antonio V. Cuenco 在眾議院提出法案修改 1968 年『第 5446 號共和國法』，修訂相關基線，該基線將連結「黃岩島」與「卡拉延群島」，在「黃岩島」選定 6 個基點，「卡拉延群島」選定 12 個基點，「卡拉延群島」有兩個基點是低潮高地，因此該法案同時規定應在該二基點建立「永久高於海平面的燈塔」，但菲國外交部反對將基線系統擴張至「卡拉延群島」與「黃岩島」，而是在該兩組島群主張島嶼制度（Severino, 2011: 73）。基於上述政策，菲國行政部門在 2007 年到 2008 年間，同時向菲國參議院與眾議院提出相同的法案，目的在修改 1968 年的『第 5446 號共和國法』所採行的直線基線法，而改採群島基線法⁵¹。

經過相關討論與爭執後，菲國行政機關之提案獲得國會支持，菲律賓國會於 2009 年 3 月 10 日「同意」（approved）『第 9522 號共和國法』修訂領海基線⁵²，菲國政府並於同年 4 月 1 日提交聯合國祕書處⁵³，該法案全名為『定義菲律賓群島基線與其他目的共和國第 9522 號法律』（*Republic Act No. 9522: An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, as amended by Republic Act No. 5446, to Define the Archipelagic Baselines of the Philippines, and for Other Purposes*）（以下簡稱『群島基線法』）⁵⁴。

（三）『群島基線法』之規定

依據該法第 1 節，菲律賓選取 101 個基點以劃定基群島國基線⁵⁵。此外，

⁵¹ 請參考 Bautista（2010: 118）。

⁵² 菲國總統隨即在同一天簽署該法律，使該法立即對內生效。

⁵³ 根據『第 9522 號共和國法』，第四條規定，菲國政府應將此立法、大地基準點與相關地圖交存到聯合國祕書處。

⁵⁴ *An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, as Amended by Republic Act No. 5446, to Define the Archipelagic Baselines of the Philippines, and for Other Purposes*（*Republic Act No. 5299*）。

⁵⁵ 『第 9522 號共和國法』第 1 節全文為：Section 1 of Republic Act No. 3046, entitled “An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines”, as amended by Section 1 of

依據第 2 節，菲律賓以符合『海洋法公約』第 121 條「島嶼制度」(Regime of Islands)之規定將依照『第 1596 號總統令』劃定之「卡拉揚群島」(Kalayaan Island Group; KIG)以及「黃岩島」(Bajo de Masinloc/ Scarborough Shoal)劃定基線⁵⁶。本法確認菲律賓共和國對於依『憲法』及現行法律，包括但不限於『第 7160 號共和國法』，亦即修正後之 1991 年地方政府，所定義之國家領土的所有部份擁有統治權、主權及管轄權（請參考圖 3 與圖 4）⁵⁷。該法並指示菲律賓「國家製圖及資源資訊局」(National Mapping and Resource Information Authority)製作海圖與地圖⁵⁸。

雖然黃岩島並不在 1898 年『美西巴黎和約』經緯線之內，亦不在往後所簽署的條約界限內，菲律賓仍主張擁有黃岩島主權，其主要根據是黃岩島長期以來都已是菲律賓漁民之作業漁場與庇護處所；此外，菲國亦主張在美軍駐紮期間，黃岩島向來是美軍與菲律賓軍隊所控制與使用⁵⁹。

Republic Act No. 5446, is hereby amended to read as follows:

SEC. 1. The baselines of the Philippine archipelago are hereby defined and described specifically as follows:

⁵⁶ 『第 9522 號共和國法』第 2 節全文為：The baselines in the following areas over which the Philippines likewise exercises sovereignty and jurisdiction shall be determined as “Regime of Islands” under the Republic of the Philippines consistent with Article 121 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS):

- a) The Kalayaan Island Group as constituted under Presidential Decree No. 1596; and
- b) Bajo de Masinloc, also known as Scarborough Shoal.

雖然菲律賓當初蓄意將此二組島礁排除於群島基線基點之外，其目的之一即是避免與相關主權主張國起衝突，然而在群島基線法公佈後，越南與中國皆立即正式提出抗議。請參考 McDorman (2010: 519)。

⁵⁷ 『第 9522 號共和國法』第 3 節全文為：This Act affirms that the Republic of the Philippines has dominion, sovereignty and jurisdiction over all portions of the national territory as defined in the Constitution and by provisions of applicable laws including, without limitation, Republic Act No. 7160, otherwise known as the Local Government Code of 1991, as amended.

本法確認菲律賓共和國對憲法、以及因為其他可適用法律，包括但不限於『共和國第 7160 號法』（一般稱為『1991 年地方政府法典』）所定義的一切部分享有主管、主權與管轄權。

⁵⁸ 『第 9522 號共和國法』第 5 節全文為：The National Mapping and Resource Information Authority (NAMRIA) shall forthwith produce and publish charts and maps of the appropriate scale clearly representing the delineation of basepoints and baselines as set forth in this Act.

⁵⁹ 見 Severino (2012: 259)。至於較詳盡整理，可再參考 Bautista (2013: 508-15)。

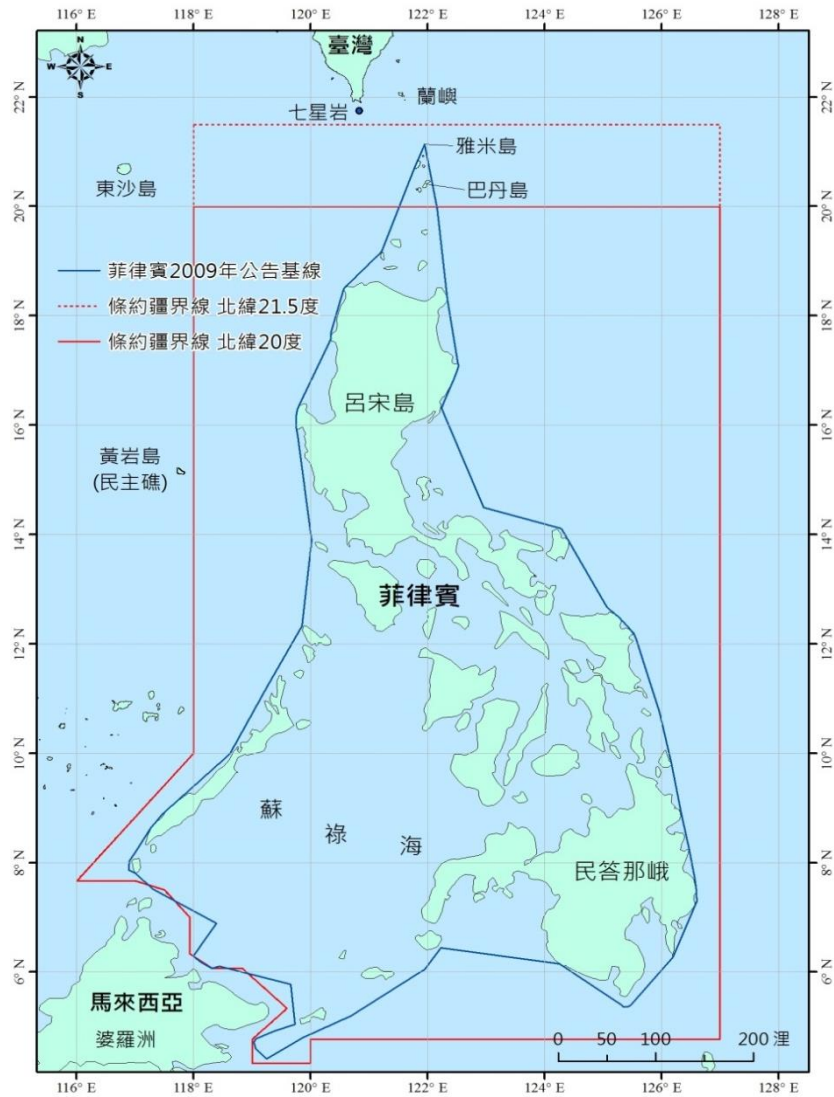
在群島基線立法過程中，對如何處理「卡拉延群島」與「黃岩島」有不同可能選擇，當時曾有各類不同處理可能：（1）將黃岩島以及菲律賓群島全部納入，而卡拉延群島適用島嶼制度，如此不僅可以符合『海洋法公約』相關規定，亦可取得菲國最大海域範圍；（2）僅將菲律賓群島全部納入，而卡拉延群島與黃岩島適用島嶼制度，如此模式最大優勢是維持緩和外交關係，亦是菲律賓總統府的提案；（3）將菲律賓群島與卡拉延群島納入，而黃岩島則適用島嶼制度，此一模式不僅無法符合『海洋法公約』規定，且將違背對 2002 年『南海各國行為準則宣言』所做承諾；（4）將菲律賓群島、卡拉延群島以及黃岩島全部納入，如此可獲得最大海域，但一

表 1：群島基線選擇方案對照表

項目	方案一	方案二	方案三	方案四
基線包圍範圍	主要群島與「民主礁」	僅涵蓋主要群島	主要群島與卡馬延群島	主要群島、黃岩島與卡馬延群島
基線數目	135	101	134	135
超過 100 哩基線總數	4	3	4	4
遭他國占領的基點總數	0	0	7	7
所涵蓋群島水域面積*	172,109 平方哩	171,146 平方哩	212,181 平方哩	210,443 平方哩
從群島基線到專屬經濟區區所涵蓋範圍**	498,870 平方哩	485,310 平方哩	468,250 平方哩	468,250 平方哩
群島水域與專屬經濟區海域面積總和	670,979 平方哩	656,456 平方哩	680,428 平方哩	691,233 平方哩
適用島嶼制度地區	卡拉延群島	卡拉延群島與黃岩島	黃岩島	無
必須採行的其他作為	劃定群島基線	劃定群島基線	劃定群島基線並在特定低潮高地建築燈塔 Designation of sealanes & construction of lighthouse at Sabina Shoal	劃定群島基線並在特定低潮高地建築燈塔 Designation of sealanes & construction of lighthouse at Sabina Shoal

來源：Trillanes (n.d.: 4)。

說明：*面積從群島基線所圍繞範圍計算；**面積從群島基線往外主張之範圍計算。



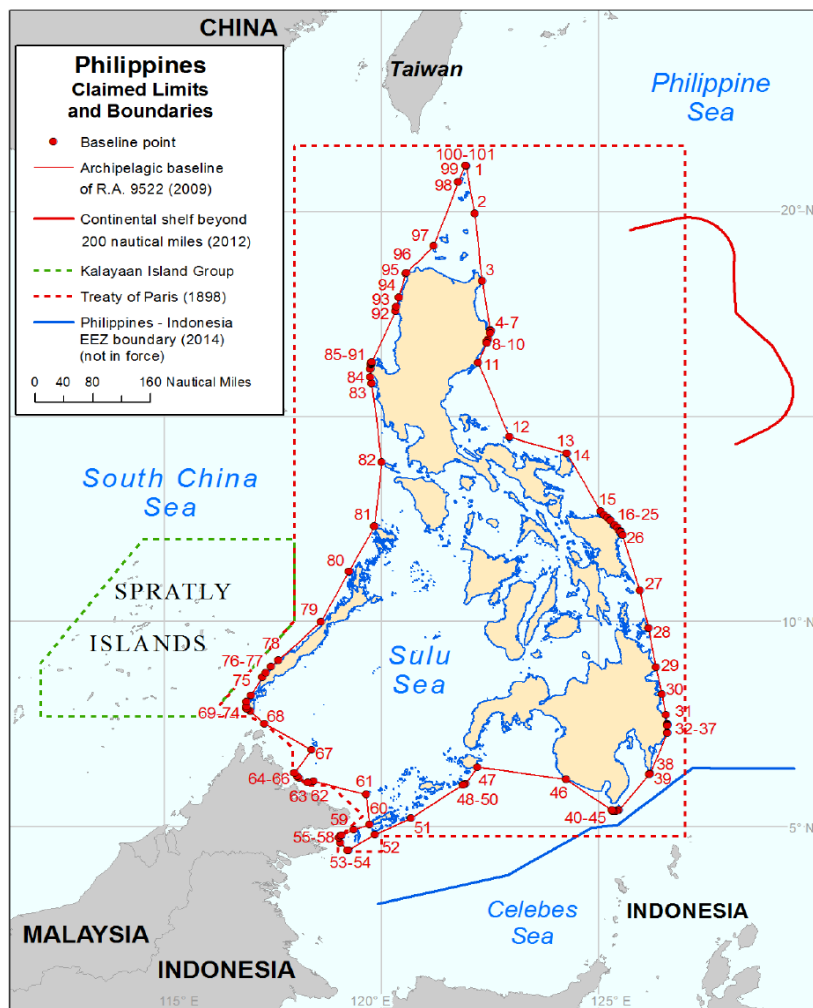
來源：作者請人繪製。

說明：僅作論文陳述之用，不代表任何立場。

圖 3：2009 年菲律賓群島基線與條約界限比對圖

則損及外交關係，又不符合『海洋法公約』，且違背最 2002 年『南海各國行為準則宣言』之承諾，最後菲國選擇第二種模式（Garcia, 2009）。然而必須注意，在『群島基線法』制定中，雖規定「黃岩島」與「卡拉延群島」將適用「島嶼制度」，然而菲國卻不將所主張之該兩組群島中之海洋地物，

何者為島嶼，何者為岩礁，此種蓄意不予以規定，是要維持所謂「戰略模糊」（strategic ambiguity）⁶⁰。



來源：U.S. Department of State (2014: 9)。

說明：美國國務院本插圖仍保留菲國之所謂條約界限海域主張，且條約界限北界限仍設定在北緯 21 度 30 分。

圖 4：2009 年菲律賓群島基線所劃定群島

⁸³ 見 Severino (2012: 257)。從此觀察似乎意謂著菲國將適用整個『海洋法公約』第 121 條第 1 到第 3 款，而非單獨適用『海洋法公約』第 121 條的第 2 款。

(四) 相關條文之檢視

本法案除確定和修正菲律賓群島基線基點座標，更重要的層面是菲律賓將本國基線定性為「群島基線」(archipelagic baselines)；是以有論者認為：菲律賓視本國為「群島國家」(archipelagic State)，而適用『海洋法公約』第 4 部分關於「群島國家」規定，此不證自明⁶¹。對照先前 1961 年的『第 3046 號共和國法』以及為修過該法案第 1 節選定基點而在 1968 年通過之『第 5446 號共和國法』，且從各該法律名稱與內容判斷，不論是 1961 年或 1968 年之有關基線之法律，當時選定基點乃為劃定領海「直線基線」，基線向陸一側的水域性質應屬內水，該等立法並未直接主張群島水域；然 2009 年法案通過後，依據法案劃定群島基線向陸一側的水域應屬「群島水域」，為特殊水域質性，依『海洋法公約』第 4 部份規定，群島國應尊重與其他國家間的現有協定，並應承認直接相鄰國家在群島水域範圍內的某些區域內的傳統捕魚權利和其他合法活動，和尊重其他國家所鋪設的通過其水域而不靠岸的現有海底電纜，以及容忍他國船舶之無害通過權以及外國船舶、飛機之群島海道通過權，此為 2009 年『第 9522 號共和國法』通過後最重要之差別。

其次，菲律賓『第 9522 號法』，菲律賓特地將「卡拉延群島」以及「黃岩島」排除於群島制度之外⁶²，而係主張以符合『海洋法公約』第 121 條島嶼制度之規範 (Lumba, 2009: 297)，似乎可以推論菲律賓是主張此二島嶼之基線、內水、領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層⁶³。可知，2009 年『第 9522 號共和國法』架構起菲律賓一套群島基線、兩套島嶼所劃成之基線等三套海洋權益制度 (姜皇池，2013: 26)。此若與 1978 年之『第 1596 號總統令』下，計有 70,150 平方哩 (包括島礁與海域) 再納入菲國領域內

⁶¹ 參見胡念祖 (2009)。

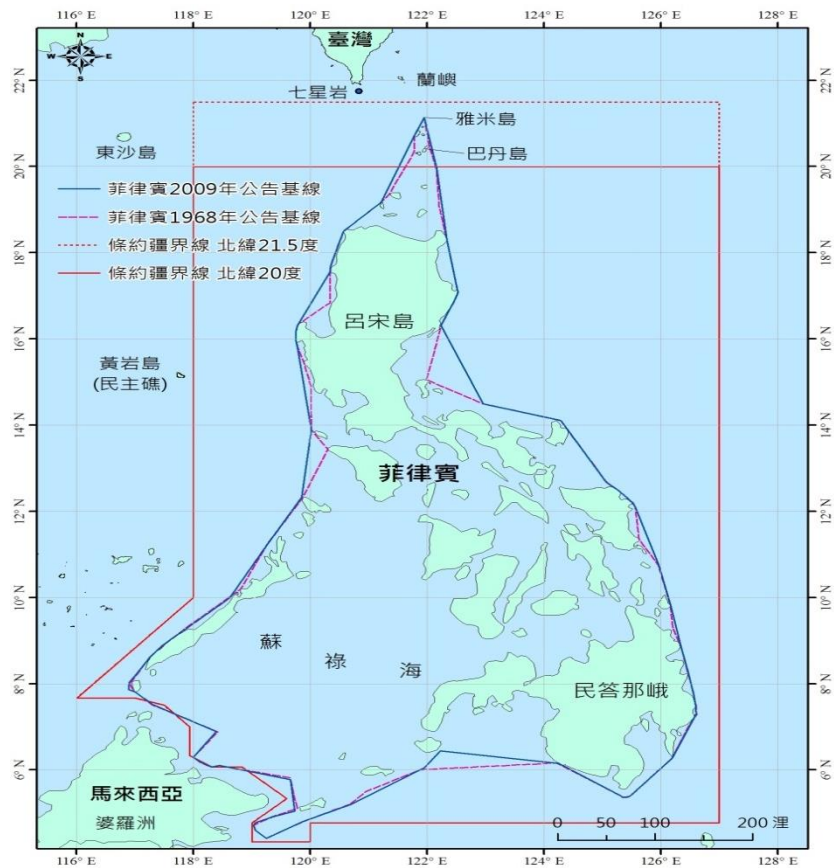
⁶² 菲律賓所主張「卡拉延群島」並未包括全部南沙群島，菲國僅主張南沙群島中的 53 個島礁，見 Coquia (1997: 52)、Coquia (1990: 119, n. 9)。但從「卡拉延群島」經緯度範圍判斷，該島群包括現為臺灣所佔領的「太平島」。至於為何排除卡拉延群島與黃岩島之理由，可參考本文上述。

⁶³ 『海洋法公約』第 121 條第 2 款規定：「除第三款另有規定外，島嶼的領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架應按照本公約適用於其他陸地領土的規定加以確定。」

(Severino, 2011: 72; Prescott, 1982: 18)，相互比較，則舊法將「卡拉延群島」環繞成特殊區塊，且由此一環繞而成之區塊之海域為菲國「內水」，則上述 1978 年根據總統令所建立之海域範圍，似乎與 2009 年之『群島基線法』相牴觸；就此而言，似乎有理由相信菲國是將採行所謂「一般島嶼制度」。然此有些問題：首先，菲國『1987 年憲法』一條規定：「國家領域包含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域，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。群島四周間和連接各島的水域，不論其寬度與範圍，皆構成菲律賓內水之一部分。」則根據此憲法條文解釋，若認定 2009 年『群島基線法』將遵守『海洋法公約』制度，因此僅能從該經緯度所圍繞內之島嶼向外主張各類海域權利，如此勢將與菲國『1987 年憲法』相牴觸，因如前所指出，『1987 年憲法』所涵蓋的內水與領海範圍將遠大於 2009 年『群島基線法』所將涵蓋者。另外，在菲國進行南海仲裁案時，菲國主張「卡拉延群島」內全部的「海洋地物」(maritime features)皆非『海洋法公約』第 121 條第 1 款之「島嶼」(islands)，因此「卡拉延群島」內菲國所主張的「海洋地物」不能主張 200 浬海洋權利，則其所謂適用「島嶼制度」似乎是指適用第 121 條全部條文，而非主張該等海洋地物為「正常島嶼」(normal islands)，充其量僅是「岩礁島嶼」(rock-islands)在該法下，101 條群島基線共長 2,808 浬，最短者長 0.08 浬，最長者 122.88 浬 (U.S. Department of State, 2014: 3)。所圍繞之群島水域面積為 589,739 平方浬 (Baumert & Melchior, 2015: 63) (請參考圖 5 之相關比較)。

最後，法案不僅要求將基線劃定相關之地理座標、圖表及地圖提交至聯合國秘書處⁶⁴，亦規定菲律賓「國家製圖及資源資訊局」製作海圖與地圖，除明確表示菲律賓群島水域範圍外，更重要者乃菲律賓官方地圖中首次包含「黃岩島」(或稱「民主礁」)，同時亦是歷年來關於菲律賓基線劃定的規定中第一次出現製作海圖與地圖的要求 (王冠雄, n.d.)。

⁶⁴ 『第 9522 號共和國法』第 4 節全文為：This Act, together with the geographic coordinates and the charts and maps indicating the aforesaid baselines, shall be deposited and registered with the Secretary General of the United Nations。



說明：有關菲律賓基線，在 1961 年公告的『第 3046 號共和國法』跟 1968 年公告的『第 5446 號共和國法』，基本上 5446 是修正 3046 號公告的錯字，並不確定定所謂的第一段錯字為何，然表現在坐標表中，『第 3046 號共和國法』的第 14 段線與 61 段線分別出現兩個不合理的坐標值，而在『第 5446 號共和國法』公告的坐標表中已經修正。除上述兩個座標點外，兩個公告的基點坐標完全一樣，所以扣除錯誤點外，並未把將兩次直線基線用不同線條區隔出來（因為完全重疊），因而本比較圖僅劃出 1968 年法律與 2009 年法律所劃出基線之差異。

圖 5：菲律賓歷年群島基線比較

肆、從國際法檢視菲國群島基線之相關問題

一、群島制度與條約水域之法律關係

2009 年菲國通過『第 9522 號共和國法』，該法但立即面臨到的第一個

問題是：該法是否取代以往主張之「條約界限水域」以及相關海域主張？對此則有不同解釋。

(一) 條約界限放棄說

此派論者認為：首先，依據菲律賓『1987 年憲法』第 1 條，菲律賓應已放棄「條約外界限」之主張，亦無其他法律明文規定菲律賓主張「條約外界限」，則此一最新『群島基線法』亦無可能作為菲律賓仍主張「條約外界限」之依據⁶⁵。

第二，縱使假設在『1987 年憲法』下，菲國仍可能主張條約界限，然而『第 9522 號共和國法』雖未言明是否摒棄國際條約界限之主張，惟依據該法第 8 節，規定：「『第 3046 號共和國法』以及修正後之『第 5446 號共和國法』，和所有其他與本法不一致之法律、法令、行政命令、規則及發布，特此作相應之修訂或修改」⁶⁶。本節規定既強調與『第 9522 號共和國法』不一致之所有法律或規章皆應作修訂，則顯示菲律賓有關國家基線劃定之法源依據，應係按照最新通過之法案為準。

第三、『第 9522 號共和國法』旨在修訂舊有之『第 3046 號共和國法』以及『第 5446 號共和國法』，並且對菲律賓之群島基線進行定義⁶⁷，是故，方今菲律賓有關海洋水域之主張應依循新法所劃定之群島基線，在基線內之水域適用『海洋法公約』規範下之群島水域制度，至於菲律賓之領海、鄰接區、專屬經濟海域和大陸礁層寬度，應從劃定的群島基線量起⁶⁸，昔日主張之條約外界限則失所附麗。

最後，假如條約外界限未明文廢除，即代表著條約界限與群島基線並

⁶⁵ 請參考胡念祖（2009）。

⁶⁶ 『第 9522 號共和國法』第 8 節全文為：The provisions of Republic Act No. 3046, as amended by Republic Act No. 5446, and all other laws, decrees, executive orders, rules and issuances inconsistent with this Act are hereby amended or modified accordingly。

⁶⁷ 在此重述『第 9522 號共和國法』之法案全名為：「*Republic Act No. 9522: An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046, as amended by Republic Act No. 5446, to Define the Archipelagic Baselines of the Philippines, and for Other Purposes*」。

⁶⁸ 『海洋法公約』第 48 條。

存，則殊難想像一國在通過法律採用群島基線向外主張海域權利之同時，尚存在廣袤的領海海域，此不僅與『第 9522 號共和國法』之規定內容不一致，更違反『海洋法公約』之規定。而訂定『第 9522 號共和國法』之立法理由：乃為使菲律賓之基線主張符合國際法之規範，並落實菲國向來之群島國訴求——其自然地形在本質上構成一個地理、經濟和政治的實體，或在歷史上已被視為這種實體，則何來讓條約外界限繼續存在之理？

(二) 條約界限並存說

首先，論者主張『第 9522 號共和國法』雖不再提及國際條約界限，亦未提及國際條約界限內水域是否為主權所及，然此並不必然表示菲律賓有意放棄其依據憲法所主張之內水和領海範圍，『第 9522 號共和國法』用語特意保留某些模糊地帶，目的即是為平衡當時保守派民意的反彈（Lumba, 2009: 297；蒲國慶，2012：132）。

第二、『第 9522 號共和國法』在名稱上指出本法僅在「修訂『第 3046 號共和國法』之部分條文」（*An Act to Amend Certain Provisions of Republic Act No. 3046*），既然只修訂「部分條文」（*certain provisions*），則『第 9522 號共和國法』所未提及之國際條約界限，則依據『第 9522 號共和國法』第 8 條毋須作相應之修改，是以仍舊存續。

第三、菲律賓之領土範圍係按 1987 年制定之『共和國憲法』第 1 條所定，因此無論 2009 年『第 9522 號共和國法』如何定義菲律賓之群島基線，菲律賓領域範圍仍包括國際條約界限範圍，故應討論之爭議乃該『第 9522 號共和國法』是否違憲⁶⁹。而 2011 年菲律賓最高法院針對『第 9522 號共和國法』是否違憲進行處理的 *Magallona et al. v. Executive Secretary*（2011）案中，菲國最高法院認定：除其他外，該『群島基線法』僅是執行『海洋法公約』的內國法，但並未放棄條約界線，亦未當然使菲國領域縮小，因此並未違憲。雖然對於菲國最高法院判決，原申請人不服，並提出「再審

⁶⁹ 請參考 Bautista（2011: 45）。

議之訴」(Memorandum for Reconsideration)，雖尚未審理⁷⁰，但在最後判決確定前，似乎仍可合理推定：『第 9522 號共和國法』並未違反憲法規定，亦即『第 9522 號共和國法』未處理菲國領域問題，因此菲國領域仍將根據『1987 年憲法』之相關規定；簡言之，縱使通過『第 9522 號共和國法』並不當然表示菲國已放棄條約外部界限主張。

(三) 小結

不可忽略的是，『菲律賓憲法』在 1973 年第 1 次修憲時已不再援引三個國際條約界限，而 1987 年修訂之憲法在用語上與 1973 年之憲法大同小異，其規定：「國家領域包含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域，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，不管其幅員為何，皆是菲律賓之內水的組成部分⁷¹。」

『憲法』對領域範圍之界定早已不再訴諸三個國際條約，僅概括描述該國國家領域包含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域，因此在『第 3046 號共和國法』和『第 5446 號共和國法』之部分條文內容在『第 9522 號共和國法』通過後，與該法律不一致之法律或規章應有相應之修訂或修改。

菲國論者指出，『群島基線法』僅是要修改部分 1961 年『第 3046 號共和國法』條文，而 1961 年法律有兩條，第一條規定 80 個基點，第二條規定在基點所圍繞之海域為菲國內水，而 2009 年之『群島基線法』僅修訂舊法的第一條，限於技術性的基點問題，讓該等基線基點可以符合『海洋

⁷⁰ 菲國最高法院尚未審理此案，見 Bensurto (2012: 337)。

⁷¹ 『1987 年菲律賓共和國憲法』第 1 條。全文為：The national territory comprises the Philippine archipelago, with all the islands and waters embraced therein, and all other territories over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction, consisting of its terrestrial, fluvial and aerial domains, including its territorial sea, the seabed, the subsoil, the insular shelves, and other submarine areas. The waters around, between, and connecting the islands of the archipelago, regardless of their breadth and dimensions, form part of the internal waters of the Philippines。

法公約』規定，但並未修訂舊法的第二條，因此縱使名稱為『群島基線法』，畫出群島基線，但在該等「群島基線」內水域性質究係為何，仍不清楚：第一種可能是該等水域法律性質仍由舊法決定，是以還是內水，而非群島水域。第二種可能是菲國最高法院之見解，認為不論該水域名是『1987 年憲法』第一條所稱的內水，抑或是『海洋法公約』所稱的群島水域，均是菲國主權所及，但外國船舶在國際法下仍享有無害通過權與群島海道通行權（*Magallona, et. al. v. Executive Secretary, et al.*, 2011）。

二、菲律賓群島基線之合法性

（一）有關技術性規範問題

1. 群島基線部分

菲律賓依『第 9522 號共和國法』第 1 節選定 101 個基點劃定群島基線，該 101 條直線基線中僅有 3 條超過 100 浬⁷²，然皆未超過最長限度 125 浬，亦在限制之基線總數 3% 以內。『第 9522 號共和國法』修正先前過長的基線長度，俾符合『海洋法公約』規定。而在水陸面積比之限制、基點設定限制，以及不致另一國的領海與公海或專屬經濟區隔斷之限制方面，『第 9522 號共和國法』均未違反，足見菲律賓在 2009 年通過之群島基線制度符合『海洋法公約』第 47 條之規定。一般認定菲國此一法律所界定群島基線似乎與『海洋法公約』相一致（*Beckman*, 2013: 146; *U.S. Department of State*, 2014: 8）。

2. 島嶼制度部分

然菲國『群島基線法』第 2 節規定「卡拉揚群島」以及「黃岩島」不適用群島制度，而適用『海洋法公約』島嶼制度；換言之，菲國雖將部分南沙群島與黃岩島納入菲國領土，但卻另行建立所謂「島嶼制度」適用於該二組島群⁷³。雖然海洋法公約容許群島國加因為實際需要無庸僅於一套群

⁷² 其為第 11 號、第 46 號與第 82 號基線。

⁷³ 至於為何採取如此作法，根據菲國學者 *Michael Garcia* 之說法，2009 年所公佈的群島基

島基線下將所有的群島納入其中，亦可建立多套群島直線基線（Piernas, 2012: 555, para.12），但菲國如此規定是將僅有一套群島直線基線，另外有兩套非群島基線的島嶼制度，如此菲國之海域界限是否合乎『海洋法公約』之規定？

首先，「島嶼制度」係習慣國際法無疑（Churchill & Lowe, 1999: 49），且島嶼可擁有自己的基線系統，進而主張各類海域權利，其領海基線劃定則適用其他有關陸地領土之規定⁷⁴。是以，關於島嶼領海基線之劃定係回歸『海洋法公約』規定，即使用「正常基線」（normal baseline）或「直線基線」（straight baselines）⁷⁵。

至於因為各國地形千差萬別，為配合沿海國不同之海岸地形與特徵，沿海國應得同時適用直線基線與正常基線兩種劃定領海之方法，並交互使用（姜皇池，2004）：172），意即沿海國為適應不同海岸情況，可依據『海洋法公約』第 14 條之規定，交替使用以上各條規定的任何方法以確定基線⁷⁶。有謂此處所指之「混合基線」僅限於交替使用直線基線與混合基線來確定領寬度，並不包含群島基線制度？然如此看法並無任何根據，若檢視『海洋法公約』第 14 條之立法意旨，並無任何法律理由排除一群島國家可根據本身需要而將部分離散島礁採取不同基線主張，縱使部分地區採群島基線，部分地區採直線基線或正常基線，如此作為尚難排除其非「混合基線法」，因此在『海洋法公約』下仍是合法的基線主張。

線就「黃岩島」與「卡拉揚群島」是否納入有各類不同選擇與考量，主要考慮如何促進菲國領土完整與利益、如何使國際社會成員接受菲國主張，以及符合『海洋法公約』之規定。其後選擇不將該兩組島嶼納入，而是對該兩組島嶼適用「島嶼制度」（regime of islands），其中之所以將「黃岩島」排除在 2009 年群島基線系統外，主要是因考量到該島礁與中國有嚴重爭議，為避免過度刺激中國；至於未將「卡拉揚群島」納入該基線系統中，除顧及中國外，另一考慮是若將「卡拉揚群島」列入，則將無法該當 1982 年『海洋法公約』有關群島制度之海域水陸比（Garcia, 2015）。

⁷⁴ 『海洋法公約』第 121 條第 2 款：「除第三款另有規定外，島嶼的領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架應按照本公約適用於其他陸地領土的規定加以確定。」（LOS §121(2)）

⁷⁵ 有關正常基線與直線基線之簡要討論，可參考 Scovazzi (2012: 852-856, paras. 1-25)、Lathrop (2015: 69-90)、以及 Tanaka (2015: 45-57)。

⁷⁶ 有關基線制度之說明，可進一步參考 Churchill 與 Lowe (1999: 31-59)、Roach 與 Smith (2000: 47-66)。

(二) 有關實質航行權益保障問題

1. 菲國群島水域法律性質問題

檢視菲律賓 2009 年『群島基線法』，另一必須審慎處理的是航行權保障問題。如上所指出，群島國家必須劃出群島海道供各國航行，若未指定群島海道，除正常用於航行的海道必須容許外國船舶進行群島海道通行外，全部的群島水域必須開放適用無害通過制度。

雖然菲國最高法院指出在『群島基線法』下基線所圍繞水域是「群島水域」，但此似乎是一種規避說法，因為在『1987 年憲法』與 1961 年『第 3046 號法律』下，該基線所圍繞的水域並非「群島水域」(archipelagic waters)，而仍是「內水」(internal waters) (Jayewaddene, 1990: 158; Bautista, 2009: 90)。詳言之，『群島基線法』雖修改部分基點基線，使該群島基線符合『海洋法公約』相關技術性規定，但並未明確表明該等群島基線內之水域為「群島水域」，將適用『海洋法公約』第四部分有關航行制度。事實上，菲國論者不諱言指出，2009 年『群島基線法』並未對 1961『第 3046 號共和國法』下「菲律賓水域」之定義進行修改，而是予以保留，不僅認定在群島基線內水域是菲律賓內水，且從群島基線到條約界限內之水域仍是菲國領海 (Severino, 2012: 260)。

2. 有關航行權保障問題

以往論者曾批評菲律賓是全世界所有群島國家中唯一否定在群島水域中外國船舶享有無害通過權者 (Molenaar, 1998: 354)，是以縱使根據上述分析，菲國群島基線與其所劃定群島水域符合『海洋法公約』相關技術性規範，對最為核心的航行權確保部分仍需予以檢視。

而此檢視，毫無疑問是與上述有關群島水域定性息息相關，若在『群島基線法』制定後，其所涵蓋之水域並未改變法律性質，則外國船舶不僅無法適用較有保障的群島海道通行制度，甚至亦不享有無害通過權。而上述菲國最高法院雖指出，在群島水域外國船舶應享有無害通過權與群島海道通行權，且菲律賓政府從 1988 年來即信誓旦旦地表示將修改菲國內國法

律使之與『海洋法公約』相一致⁷⁷，但此似乎並未使菲國政府徹底執行群島制度有關保障第三國船舶航行權該有之設計，截至目前為止，菲國必未指定任何群島海道⁷⁸，亦未明文准許外國船舶（包括軍艦與漁船等）之無害通過權以及群島海道通行權等等；簡言之，菲國立法僅是在技術層面使之符合『公約』規定，但實質部分仍未予以落實。

不僅未予以落實，猶有甚者，檢視目前菲國有關『漁業法』之規定，在新修 2015 年『漁業法施行細則』中，其第 91 條規定任何外國漁船進入「菲國水域」（Philippine waters）推定是進行違法捕魚；第 92 條進一步規定：任何外國漁船進入菲律賓水域，若是：（i）航行期間漁具已佈放或未收妥；（ii）在「非正常航道或路線」（an irregular track or route）上航行；（iii）穿越菲國領海未事前通報菲國主管機關或獲其核准或同意；（iv）不符合無害通過之航行、在傳統航道外航行或在受指定之漁場航行；（v）航行期間「未懸掛船籍旗幟」（without flying its national flag）若有上述任一款情形，則菲國當局將推定該外國漁船是進行非法捕魚⁷⁹。在此種規定下，顯然外國漁船並不具有無害通過權，甚至是推定有害，顯然與『海洋法公約』之規定有所抵觸。

（三）小結

根據上述分析，菲律賓仍將龐大的群島水域定義為該國內水，而非群島水域；至於群島水域內更否定外國船舶之無害通過權，至於更為積極的群島海道通行權，菲國雖一再討論應該予以劃定⁸⁰，但至今仍未予以落實，

⁷⁷ 見『菲律賓關於澳洲反對菲律賓簽署及批准公約時所作之諒解的聲明』（*Declaration by the Philippines concerning an Objection by Australia to the Understanding recorded upon Signature by the Philippines and Confirmed upon Ratification*），載於陳鴻瑜（1997：75）。

⁷⁸ 菲國之所以遲遲不願意指定群島海道，除眾多技術性問題外，有認為是顧及群島海道近乎讓外國船舶與公海相同之航行自由，擔心如此將使菲國群島水域之脆弱生態遭到衝擊，是以與其指定群島海道，更傾向宣告整個菲律賓群島與其水域是「特別敏感海域」（Particularly Sensitive Sea Areas; PSSA），相關討論，請參考 Encomienda（2009：393-412）。

⁷⁹ 菲國 2015 年新修『漁業法施行細則』資料來自漁業署。

⁸⁰ 菲國曾於 1989 年與臺灣簽署『台菲海道通行協議』，並頒佈行政命令 473 號執行該

在此情況下，尚難調菲律賓之立法已使該國成為符合『海洋法公約』群島制度的國家。

三、菲律賓於簽署『海洋法公約』所作之聲明與國際法之關係

(一) 引言

菲律賓於 1984 年 5 月 8 日向聯合國秘書處交存該國批准 1982 年『海洋法公約』之相關文書 (Oceans and Law of the Sea, United Nation, 2013)，同時宣稱依『公約』第 310 條作出 8 點聲明⁸¹。然該聲明一經提出，即受相關國家抗議，如澳洲、保加利亞、捷克斯拉夫、烏克蘭及蘇聯，並批評菲律賓所作之聲明屬於『海洋法公約』所禁止之「保留」⁸²。該聲明部分說明試圖對菲國所主張群島制度性質進行定性，因此有必要一併處理該等聲明與『第 9522 號共和國法』之關連，以及在國際法下之可能影響。

(二) 菲國有關『海洋法公約』之相關聲明

菲律賓在 1984 年作出之聲明有兩點與『海洋法公約』之群島制度相關，分別為⁸³：

6. 『海洋法公約』對於經由群島海道通行之規定，不能損害菲律賓作為群島國控制海道之主權或使之無效，亦不能剝奪其制定法律保障其主權、獨立和安全之權力⁸⁴。

協議，但菲國最後以臺灣漁船通行海道之際，是否違反菲國法律，無從檢驗，特別是菲國北方省分海岸防衛隊根本沒有執法船舶，使得本來在書面上相當有利的協議無從落實，指出海岸防衛隊與其他相關機構根本沒有確實執行能力，至少對巴丹群島而言確實如此，因而對劃定群島海道以供通行持相當負面態度。有關此種負面經驗與評價，請參考 Abad (1997: 70-73)。

⁸¹ 『海洋法公約』第 310 條：「第三百零九條不排除一國在簽署、批准或加入本公約時，作出不論如何措辭或用何種名稱的聲明或說明，目的在於除其他外使該國國內法律和規章同本公約規定取得協調，但須這種聲明或說明無意排除或修改本公約規定適用於該締約國的法律效力。」

⁸² 見 Bautista (2011: 44) 與 Ku (1991: 475)。

⁸³ 漢文翻譯轉引自陳鴻瑜 (1997: 73)。

⁸⁴ 聲明第 6 點原文為：The provisions of the Convention on archipelagic passage through sea

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，外國船隻不能享有用於國際航行的過境通行權⁸⁵。

雖此聲明並未明確表示其目的何在，但查此限制規定目的似乎在管制外國軍艦於其群島水域之無害通過權，故訴諸聲明以排除群島制度部分規定之適用（Piernas, 2012: 557），因而一般論者認為菲國此一聲明之目的是拒絕承認群島水域中其他國家的無害通過權、過境通行權或群島水道通行權（Robert & Smith, 1996: 401-403）。亦因如此，如上所指出，菲國之聲明遭到諸多國家抗議，認為聲明並非單純的「解釋性聲明」，而是違反『海洋法公約』的「保留」（Batongbacal, 1997: 96; Nelson, 2001: 780-81; Bautista, 2009: 387）。對此聲明，美國在 1986 年時即正式抗議表示：「國際法，包括反應在『海洋法公約』內的國際法，普遍理解是：內水概念與群島水域概念迥然不同，群島水域僅限於此等適當畫出的群島基線所包括水域，且需適用無害通過制度與群島海道通過制度」（U.S. Department of State, 2014: 6），因此 1988 年 10 月菲律賓表示：將使菲國「內國法與公約規定相和諧」（harmonize its domestic legislation with the provisions of the Convention）⁸⁶，至於具體落實法規一般認為是『第 9522 號共和國法』之制定。『第 9522 號共和國法』通過後，明確定義為群島基線所環繞水域之性質為「群島水域」，似乎推翻上述菲國於 1984 年所作聲明之第 7 點⁸⁷。

lanes do not nullify or impair the sovereignty of the Philippines as an archipelagic State over the sea lanes and do not deprive it of authority to enact legislation to protect its sovereignty, independence and security. 漢文翻譯大致上根據陳鴻瑜（1997：73）。

⁸⁵ 聲明第 7 點原文為：The concept of archipelagic waters is similar to the concept of internal waters under the Constitution of the Philippines, and removes straits connecting these waters with the economic zone or high sea from the rights of foreign vessels to transit passage for international navigation. 漢文翻譯大致上根據陳鴻瑜（1997：73）。

⁸⁶ 請參考 Bautista（2009: 91）。

⁸⁷ 因此有論者以為菲律賓於 2009 年 4 月 8 日依據該法案向聯合國「大陸界限委員會」（Commission on the Limits of the Continental Shelf; CLCS）遞交延伸大陸礁層申請文書，明確說明菲國申請資料均系依據『公約』規定，此項行政作為等同通告國際社會，菲律賓之新群島基線外大片國際條約界限水域，均依據『公約』規定成為領海、公海（或菲國專屬經濟區），不再是主權所及領海或「菲律賓內水或內陸水域」，等同撤回 1982

然從國際法規範檢視，『海洋法公約』第 310 條之目的乃在使該國內法律 and 規章同本公約規定取得協調，但須此種聲明或說明無意排除或修改本公約規定適用於該締約國的法律效力。倘若此種聲明或說明改變締約國間之法律關係，則將成為「保留」(reservation)⁸⁸，而依據第 309 條：「除非本公約其他條款明示許可，對本公約不得作出保留或例外」屬於『公約』限制之列。此外，依據『維也納條約法公約』第 27 條，其規定：「一當事國不得援引其國內法規定為理由而不履行條約。」是故關於國內法與條約之遵守，在國際法層面將是國際法效力大過國內法，而一國不得援引內國法以正當化其未能遵守國際義務之理由(Blay, et al.: 1984-87: 97-98)。因此，縱然菲律賓作出聲明，惟該聲明亦不得改變其應遵守國公約義務。然而就如上節所陳述，菲國並未確實落實『海洋法公約』有關群島水域外國船舶航行權之保障，上述聲明自是難謂與『公約』規定相一致。

伍、結論

觀察群島制度之發展過程，不容否認菲律賓在此過程中確實扮演重要角色，對群島國家之形塑，菲國與印尼相互合作，在第三屆海洋法會議中確實成就非凡，亦使群島國家概念符合兩國之要求；然就如上述所顯示，菲國對群島水域的主張原先期待將群島水域法制成群島國之內水，但此努力並未成功，不僅此種水域定位主張失敗，緊隨著是群島水域內之外國船舶通行制度，菲國同樣鎩羽，海權國家不僅建立全部群島水域必須開放適用無害通過制度，且要求在群島水域內建立群島海道，適用與過境通行制度幾乎相同的群島海道通行權，猶有甚者，有關海道的指定權，不僅群島國無權單獨指定，甚至在群島國不指定或其指定不為國際海事組織所接納

年簽署『海洋法公約』時所提聲明相關內容，正式放棄菲國長期以來之國際條約界限歷史權利主張，見蒲國慶（2012：132-33）。

⁸⁸ 『維也納條約法公約』第 2 條第 1 款(d)：「稱『保留』者，謂一國於簽署、批准、接受、贊同或加入條約時所作之片面聲明，不論措辭或名稱為何，其目的在摒除或更改條約中若干規定對該國適用時之法律效果。」亦可參見 Blay 等人（1984-87: 67）。

時，直接賦予第三國船舶與航空器通行通常用於國際航行的海道，此使群島國對群島水域內外國船舶通行問題管轄權限受到嚴重限縮。

於具體落實方面，菲律賓在 1961 年採行直線基線的法律（『第 3046 號共和國法』），雖稱為直線基線，但此一立法無疑是菲國群島基線的濫傷。然雖如此，因囿於憲法所謂條約界限之規定，菲律賓的群島海域主張，一直有些模糊，直到 2009 年制定『第 9522 號共和國法』後，始正式以內國法提出「群島制度與群島基線」稱謂。如此情形下，確實讓部分以往質疑得以消弭，而除開技術性的「水陸比」與「基線總數與長度」等議題外，從國際法或菲國內國法觀察，舊有的國際條約界限好像已遭揚棄，然若仔細分析，菲律賓的海域權利仍是如此模糊，究係採所謂「條約界限」抑或採行「群島制度」，抑或兩者並行，至今仍很難肯定判斷⁸⁹。

然即因如此，使得菲國縱使制定『群島基線法』，仍無法擺脫本身憲法或法律規定之限制，特別是『1987 年憲法』與 1961 年『第 3046 號共和國法』仍將「群島基線」所圍繞海域定性為「內水」，而從基線往外到傳統條約界限內海域依舊定位為「領海」；此外，從群島基線往外延伸 200 浬部分則構成菲國專屬經濟區⁹⁰，至於此等水域總和則將構成菲國所謂的「菲律賓水域」（the Philippines Waters），而菲國對「菲律賓水域」仍禁止他國漁船享有任何通行權（不論是無害通過權、群島水道通行權等等），如此情況下將與『海洋法公約』有關「群島水域」通行制度產生嚴重衝突。換言之，縱使雖菲國致力將有關群島基線之形式要件進行與『海洋法公約』相一致之調整，比如群島基線長度、群島水域之水陸比等等，但涉及群島制度的實質規定部分，如群島水域之法律性質、外國船舶之航行權（包括無害通過權與群島海道通行權）等等，則因其政治與歷史包袱，仍無法調整至符合『海洋法公約』⁹¹，論者即不諱言指出，在菲律賓內國『憲法』規

⁸⁹ 請參考 Schofield (2014: 50)、Beckman 與 Schofield (2014: 196-97)。

⁹⁰ 亦因如此，菲國總統在 2012 年提出『建立菲律賓海洋區域法草案』（*Bill Establishing the Maritime Zones of the Philippines*），見 Bensurto (2012: 338)。目前資料顯示，在 2015 年時該法仍在國會審議中尚未通過。

⁹¹ 有鑑於此，菲律賓又提出『建立菲律賓群島水域群島海道法草案』，將畫出三個群島海道，以符合『海洋法公約』規定，見 Bensurto (2012: 339)，然該法仍未正式通過，無

定下，菲國群島水域之性質經定位為「內水」（Blay, et al.: 1984-87: 96; Kwiatkowska, 1984-87: 96; Kwiatkowska, 1991: 10），在此種情況下，仍難謂菲律賓在 2009 年所制定『群島基線法』所建立的群島制度是完全符合『海洋法公約』的⁹²。

從討論其所規定是否符合『海洋法公約』規定，且縱使該法通過菲國內國程序，此等海道指定仍待國際海事組織同意。

⁹² 另請參考 U.S. Department of State (2014: 11-14)。國務院原文是：「菲律賓群島基線系統似乎與『海洋法公約』第 47 條相一致。然而有關建立該等基線的法律並未釐清該等水域是內水或是群島水域，亦未明訂菲律賓的領海寬度」(The Philippines' archipelagic baseline system appears to be consistent with Article 47 of the LOS Convention. The legislation establishing the baselines, however, did not clarify whether the waters within the baselines are internal waters or archipelagic waters, nor did it specify the breadth of the territorial sea of the Philippines.)。另請參考 Baumert 與 Melchior (2015: 71)。

附錄：菲律賓群島基點與長度數據表

Base 編	名稱	地點	世界大地坐標系統 (WGS 84) 座標		距下一個 基線 (M)
			緯度 (北)	經度 (東)	
1	PAB-01	Amianan Is.	21°6' 57.73"	121°57' 27.71"	70.08
2	PAB-02	Balintang Is.	19°57' 38.19"	122°9' 46.32"	99.17
3	PAB-04	Bigan Pt.	18°18' 35.30"	122°20' 19.07"	71.83
4	PAB-05A	Ditolong Pt.	17°7' 16.30"	122°31' 28.34"	1.05
5	PAB-05B	Ditolong Pt.	17°6' 14.79"	122°31' 43.84"	0.39
6	PAB-05	Ditolong Pt.	17°5' 51.31"	122°31' 42.66"	3.29
7	PAB-06	Spires Is.	17°2' 36.91"	122°31' 3.28"	9.74
8	PAB-06B	Digollorin Pt.	16°59' 18.03"	122°27' 56.61"	3.51
9	PAB-06C	Digollorin Rk.	16°49' 56.11"	122°26' 50.78"	2.40
10	PAB-07	Divimisa Pt.	16°47' 38.86"	122°26' 4.40"	30.94
11	PAB-08	Dinoban Pt.	16°18' 44.33"	122°14' 06.69"	116.26
12	PAB-10A	Tinaga Is.	14°29' 54.43"	122°57' 51.15"	80.29
13	PAB-11	Horodaba Rk.	14°6.29.91"	124°16' 59.21"	0.54
14	PAB-12	Matulin Rk.	14°6.10.40"	124°17' 26.28"	96.04
15	PAB-13	Atalaya Pt.	12°41' 6.37"	125°3' 53.71"	6.79
16	PAB-13A	Bacan Is.	12°36' 18.41"	125°8' 50.19"	5.52
17	PAB-14	Finch Rk.	12°32.33.62"	125°12' 59.70"	0.80
18	PAB-14A	Cube Rk.	12°31.57.45"	125°13' 32.37"	4.90
19	PAB-14D	NW Manjud Pt.	12°28' 36.42"	125°17' 12.32"	1.30
20	PAB-15	SE Manjud Pt.	12°27' 37.51"	125°18' 5.23"	7.09
21	PAB-16A	S Sorz Cay	12°21' 41.64"	125°23' 7.41"	5.68
22	PAB-16B	Panablihon	12°17' 27.17"	125°27' 0.12"	5.21
23	PAB-16C	Alugon	12°13' 21.95"	125°30' 19.47"	1.94
24	PAB-16D	N Bunga Pt.	12°11' 48.16"	125°31' 30.88"	0.54
25	PAB-17	E Bunga Pt.	12°11' 20.67"	125°31' 48.29"	5.71
26	PAB-18A	SE Tobabao Is.	12°6' 7.00"	125°34' 11.94"	83.94
27	PAB-19C	Suluan Is.	10°45' 16.70"	125°58' 8.78"	56.28
28	PAB-19D	N Tuason Pt.	9°49' 59.58"	126°10' 6.39"	57.44
29	PAB-20A	Arangasa Is.	8°53' 16.62"	126°20' 48.81"	40.69
30	PAB-21B	Sanco Pt.	8°13' 11.53"	126°28' 53.25"	30.80
31	PAB-22	Bagoso Is	7°42' 45.02"	126°34' 29.08"	12.95

32	PAB-22C	Languyan	7°29'	49.47"	126°35'	59.24"	0.54
33	PAB-23	Languyan	7°29'	16.93"	126°35'	59.50"	0.76
34	PAB-23B	Languyan	7°28'	30.97"	126°35'	57.30"	1.2
35	PAB-23C	N Baculin Pt.	7°27'	29.42"	126°35'	51.31"	10.12
36	PAB-24	Pusan Pt.	7°17'	19.80"	126°36'	18.26"	1.14
37	PAB-24A	S Pusan Pt.	7°16'	14.43"	126°35'	57.20"	63.28
38	PAB-25B	Cape San Agustin	6°17'	14.73"	126°12'	14.40"	1.28
39	PAB-25	Cape San Agustin	6°16'	8.35"	126°11'	35.06"	67.65
40	PAB-26	SE Sarangani Is.	5°23'	34.20"	125°28'	42.11"	0.43
41	PAB-27	Pangil Bato Pt.	5°23'	21.80"	125°28'	19.59"	3.44
42	PAB-28	Tapundo Pt.	6°21'	55.66"	126°25'	11.21"	3.31
43	PAB-29	W Calia Pt.	5°21'	58.48"	125°21'	52.03"	0.87
44	PAB-30	Manamil Is.	5°22'	2.91"	125°20'	59.73"	1.79
45	PAB-31	Marampog Pt.	5°23'	20.18"	125°19'	44.29"	78.42
46	PAB-32	Pola Pt.	6°9'	8.44"	124°15'	42.81"	122.88
47	PAB-33A	Kantuan Is	6°26'	47.22"	122°13.34.50"		29.44
48	PAB-34A	Tongguil Is.	6°2'	33.77"	121°56'	36.20"	2.38
49	PAB-35	Tongguil Is	6°1'	8.51"	121°54'	41.45"	1.72
50	PAB-35A	Tongguil Is.	6°0'	17.88"	121°63'	11.17"	85.94
51	PAB-38A	Kirapusan Is	5°12.8.70"		120°41'	38.14"	55.24
52	PAB-39	Manuk Manka Is.	4°47'	39.24"	119°51'	58.08"	43.44
53	PAB-40	Frances Reef	4°24'	53.84"	119°14'	50.71	0.61
54	PAB-40A	Frances Reef	4°25'	3.83"	119°14'	15.15"	15.48
55	PAB-41A	Bajapa Reef	4°36'	9.01"	119°3'	22.75"	6.88
56	PAB-42A	Paguan Is.	4°42'	52.07"	119°1'	44.04"	8.40
57	PAB-43	Alice Reef	4°45'	55.25"	119°3'	15.19"	2.28
58	PAB-44	Alice Reef	4°47'	5.36"	119°5'	12.94"	18.60
59	PAB-45	Omapoy Rk.	4°55'	10.45"	119°22'	1.30	23.37
60	PAB-46	Bukut Lapis Pt.	5°2'	23.73"	119°44'	18.14"	44.20
61	PAB-47	Pearl Bank	5°46'	35.15"	119°39'	51.77"	75.17
62	PAB-48	Bagnan Is.	6°5'	58.41"	118°26'	57.30"	8.54
63	PAB-48A	Taganak Is	6°4'	14.08"	118°18'	33.33"	13.46
64	PAB-49	Great Bakkungan Is.	6°11'	4.65"	118°6'	54.15"	3.97
65	PAB-50	Libiman Is.	6°13'	39.90"	118°3'	52.09"	5.53
66	PAB-51	Sibaung Is.	6°17'	43.99"	118°0'	5.44"	41.60
67	PAB-52	Muligi Is.	6°52'	14.53"	118°23'	40.49"	75.06

68	PAB-53	South Mangsee Is.	7°30'	26.05"	117°18'	33.75"	26.00
69	PAB-54	Balabac Is.	7°48'	30.69"	116°59'	39.18"	6.08
70	PAB-54A	Balabac Great Reef	7°51'	27.17"	116°54'	17.19"	1.18
71	PAB-54B	Balabac Great Reef	7°52'	19.86"	116°53'	28.73"	2.27
72	PAB-55	Balabac Great Reef	7°54'	36.35"	116°53'	16.64"	5.42
73	PAB-60	Ada Reef	8°2'	0.26"	116°54'	10.04"	10.85
74	PAB-61	Secam Is.	8°11'	18.36"	116°59'	51.87"	30.88
75	PAB-62	Latua Pt.	8°87'	56.37"	117°15'	51.23"	7.91
76	PAB-63	SW Tatub Pt.	8°44'	17.40"	117°20'	39.37"	11.89
77	PAB-63A	W Sicud Pt.	8°53'	32.20"	117°28'	15.78"	13.20
78	PAB-64	Tarumpitao Pt.	9°2.57.47"		117°37'	38.88"	81.12
79	PAB-64B	Dry Is.	9°59'	22.54"	118°36'	53.61"	82.76
80	PAB-65C	Sinangcolan Pt.	11°13'	19.82"	119°15'	17.74"	74.65
81	PAB-67	Pinnacle Rk.	12°19'	35.22"	119°50'	56.00"	93.88
82	PAB-68	Cabra Is	13°53'	24.45"	120°1'	5.86"	115.69
83	PAB-71	Hermana Mayor Is.	15°48'	43.61"	119°46'	56.09"	9.30
84	PAB-72	Tambobo Pt.	15°57'	61.67"	119°44'	55.32"	12.06
85	PAB-72B	Rena Pt.	16°9'	57.90"	119°45.15.76"		0.25
86	PAB-73	Rena Pt.	16°10'	12.42"	119°45'	11.95"	6.43
87	PAB-74	Rocky Ledge	16°16'	34.46"	119°46'	19.50"	0.65
88	PAB-74A	Piedra Pt.	16°37'	12.70"	119°46'	28.62"	1.30
89	PAB-75	Piedra Pt.	16°18'	29.49"	119°46'	44.94"	1.04
90	PAB-75C	Piedra Pt.	16°19'	28.20"	119°47'	7.69"	0.63
91	PAB-75D	Piedra Pt.	16°20'	4.38"	119°47'	20.48"	80.60
92	PAB-76	Dile Pt.	17°34'	24.94"	120°20'	33.36"	6.86
93	PAB-77	Pinget Is.	17°41'	17.56"	120°21'	2.20"	14.15
94	PAB-78	Baboc Is.	17°55'	4.13"	120°24'	40.56"	35.40
95	PAB-79	Cape Bojeador	18°29'	32.42"	120°33'	42.41"	1.77
96	PAB-79B	Bobon	18°30'	52.88"	120°34'	55.35"	58.23
97	PAB-80	Calagangan Pt.	19°10'	14.78"	121°12'	52.64"	98.07
98	PAB-82	Itbayat Is.	20°43'	15.74"	121°46'	57.80"	25.63
99	PAB-83	Amianan Is	21°7'	17.47"	121°56'	43.85"	0.08
100	PAB-84	Amianan Is.	21°7'	18.41"	121°56'	48.79"	0.25
101	PAB-85	Amianan Is.	21°7'	12.04"	121°57'	3.65"	0.44

來源：U.S. Department of State (2014: 11-14)。

說明：本表數據根據菲律賓立法。

參考文獻

- 王冠雄，n.d.〈菲律賓群島基線劃分群島海域問題之探討〉（<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/ac10dc3c-9d92-4449-831d-7b15350b5684?arfid=8f8092a6-b477-4f92-bf94-031da11665cd&opno=0ab69338-b476-449c-8554-2c7d26534828>）（2014/3/26）。
- 姜皇池，2004。《國際海洋法（上冊）》。台北：新學林。
- 姜皇池，2013。〈從廣大興看台菲專屬經濟海域重疊問題〉《台灣法學雜誌》227期，頁 21-33。
- 胡念祖，2009。〈對菲律賓海域主張演變之評析〉（<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/f90399b3-3356-4052-95dc-aa4b6fae4895?arfid=8f8092a6-b477-4f92-bf94-031da11665cd&opno=0ab69338-b476-449c-8554-2c7d26534828>）（2014/3/26）。
- 陳德恭，2009。《現代國際法海洋法》。中國北京：海洋出版社。
- 陳德恭，1988。《現代國際海洋法》。中國北京：中國社會科學出版社。
- 陳鴻瑜（編），1997。《東南亞各國海域法律及條約彙編》。埔里：國立暨南大學東南亞研究中心。
- 蒲國慶，2012。〈菲律賓領域主張之演進〉《台灣國際法季刊》9卷2期，頁 123-48。
- Abad, Florencio. 1977. "Lessons from the RP-Taiwan Agreement on Sea Lane Passage." *Ocean Law and Policy Series*, Vol. 1, No. 1, pp. 70-73.
- Batongbacal, Jay L. 1997. "The Philippines' Right to Designate Sea Lanes in Its Archipelagic Waters under International Law." *Ocean Law and Policy Series*, Vol. 1, No. 1, pp. 81-116.
- Batongbacal, Jay L. 2001. "The Maritime Territories and Jurisdiction of the Philippines and the United Nations Convention on the Law of the Sea." *Philippine Law Journal*, No. 76, pp. 123-68.
- Baumert, Kevin, and Brian Melchior. 2015. "The Practice of Archipelagic States: A Study of Studies." *Ocean Development and International Law*, Vol. 46, pp. 60-80.
- Bautista, Lowell B. 2008. "The Historical Context and Legal Basis of the Philippine Treaty Limits." *Asian-Pacific Law and Policy Journal*, Vol. 10, pp. 1-31.
- Bautista, Lowell B. 2009. "International Legal Implications of the Philippine Treaty Limits on Navigational Rights in Philippine Waters." *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 1, No. 3, pp. 88-96.

- Bautista, Lowell B. 2010. "The Legal Status of the Philippine Treaty Limits in International Law." *Aegean Review of the Law of the Sea and Maritime Law*, Vol. 1, No. 1, pp. 111-39.
- Bautista, Lowell B. 2011. "Philippine Territorial Boundaries: Internal Tensions, Colonial Baggage, Ambivalent Conformity." *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 16, pp. 35-53.
- Bautista, Lowell. 2013. "The Philippine Claim to Bajo de Masinloc in the Context of the South China Sea Dispute." *Journal of East Asia and International Law*, Vol. 6, No. 2, pp. 497-529.
- Beckman, Robert C., and Clive H. Schofield. 2014. "Defining EEZ Claims from Islands: A Potential South China Sea Change." *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, No. 1, pp. 193-243.
- Beckman, Robert. 2013. "The UN Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea." *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1, pp. 142-63.
- Bensurto Henry S., Jr. 2012. "Archipelagic Philippines: A Question of Policy and Law," in Myron H. Nordquist, and John N. Moore eds. *Maritime Border Diplomacy*, pp. 325-53. Leiden: Brill.
- Bernhardt, J. Peter A. 1994-95. "The Right of Archipelagic Sea Lanes Passage: A Primer." *Virginia Journal of International Law*, Vol. 35, pp. 719-75.
- Blay, S. K. N., R. W. Piotrowicz, and B. M. Tsamenyi. 1984-87. "Problems with the Implementation of the Third United Nations Law of the Sea Convention: The Question of Reservations and Declarations." *Australian Year Book of International Law*, Vol. 11, pp. 67-107.
- Bowett, D. W. 1960. "The Second United Nations Conference on the Law of the Sea." *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 9, pp. 415-35.
- Brown, E. D. 1994. *The International Law of the Sea*. Aldershot: Dartmouth.
- Churchill, R. R., and A. V. Lowe. 1999. *The Law of the Sea*, 3rd ed. Yonkers, N.Y.: Juris Publishing.
- Cogliati-Bantz, Vincent P. 2015. "Archipelagic States and the New Law of the Sea," in Lilian del Castillo, ed. *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea: Liber Amicorum Judge Hugo Caminos*, pp. 299-317. Leiden: Brill.
- Coquia, Jorge R. 1962. "Territorial Sea of Archipelagos." *Philippines International Law Journal*, Vol. 1, No. 1, pp. 139-56.
- Coquia, Jorge R. 1983. "Development of the Archipelagic Doctrine as a

- Recognized Principle of International Law.” *Philippine Law Journal*, Vol. 58, pp. 13-41.
- Coquia, Jorge R. 1990. “Maritime Boundary Problems in the South China Sea.” *British Columbia Law Review*, Vol. 24, No. 1, pp. 117-25.
- Coquia, Jorge R. 1997. “Some Legal and Constitutional Issues on Archipelagic Sea Lanes.” *Ocean Law and Policy Series*, No. 1, pp. 52-55.
- Davenport, Tara. 2015. “The Archipelagic Regime,” in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, and Tim Stephens, eds. *Oxford Handbook of the Law of the Sea*, pp. 134-58. New York: Oxford University Press.
- Dean, Arthur H. 1960. “The Second Conference on the Law of the Sea: The Fight for the Freedom of the Seas.” *American Journal of International Law*, Vol. 54, No. 4, pp. 751-89.
- Dellapenna, Joseph W. 1970-71. “The Philippines Territorial Water Claim in International Law.” *Journal of Law and Economic Development*, Vol. 5, No. 1, pp. 45-61.
- Demirali, Agim. 1975-76. “The Third United Nations Conference on the Law of the Sea and An Archipelagic Regime.” *San Diego Law Review*, Vol. 13, No. 3, pp. 742-64.
- Drigot, Diane C. 1982. “Oil Interests and the Law of the Sea: The Case of the Philippines.” *Ocean Development and International Law*, Vol. 12, Nos. 1-2, pp. 23-70.
- Dubner, Barry Hart. 1976. *The Law of Territorial Waters of Mid-Oceanic Archipelagos and Archipelagic States*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Encomienda, Alberto A. 2009. “Archipelagic Sea Lanes Passage and the Philippines Situation,” in Myron H. Nordquist, Tommy Koh, and John Norton Moore, eds. *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 law of the Sea Convention*, pp. 393-412. Leiden: Brill.
- Evensen, Jens. 1958, “Certain Legal Aspects Concerning the Delimitation of the Territorial Waters of Archipelagos.” A/CONF.13/18 (http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawofthesea-1958/docs/english/vol_I/17_A-CONF-13-18_PrepDocs_vol_I_e.pdf) (2016/10/14)
- Feliciano, Florentino P. 1962. “Comments on Territorial Waters of Archipelagos.” *Philippine International Law Journal*, Vol. 1, No. 1, pp. 157-77.
- Forbes, Vivian Louis. 2009. *Indonesia’s Delimited Maritime Boundaries*. Heidelberg: Springer.
- Garcia, Michael. 2009. “The Philippines Baselines Law.” (<http://www.un>

- org/depts/los/nippon/unff_programme_home/alumni/tokyo_alumni_presents_files/alum_tokyo_garcia.pdf) (2016/10/14)
- Goldie, L. E. F. 1992. "Archipelagos," in Rudolf Bernhardt, ed. *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1, pp. 239-44: Amsterdam: Elsevier.
- Hamzah, B. A. 1984. "Indonesia's Archipelagic Regime: Implications for Malaysia." *Marine Policy*, Vol. 8, No. 1, pp. 30-43.
- Hodgson, Robert D., and Lewis M. Alexander. 1972 (1984). *Towards an Objective Analysis of Special Circumstance*, cited by Phiphat Tangsubkul, in *The Southeast Asian Archipelagic States: Concept, Evolution, and Current Practice*, p. 3. Honolulu: East-West Environment and Policy Institute, East-West Center.
- Jayewardene, Hiran W. 1990. *The Regime of Islands in International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Koh, Tommy T. B. 1987. "The Territorial Sea, Contiguous Zone, Straits and Archipelagoes under the 1982 Convention on the Law of the Sea." *Malaya Law Review*, Vol. 29, No. 2, pp. 163-99.
- Ku, Charlotte. 1991. "The Archipelagic States Concept and Regional Stability in Southeast Asia." *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 23, No. 3, pp. 463-78.
- Kusumaatmadja, Mohtar. 1973. "The Legal Regimes of Archipelagoes," in L. M. Alexander, ed. *The Law of the Sea: Needs and Interests of Developing Countries*, pp. 166-72. Kingston: University of Rhode Island.
- Kwiatkowska, Barbara. 1991. "The Archipelagic Regime in Practice in the Philippines and Indonesia: Making or Breaking international Law?" *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, Vol. 6, No. 1, pp. 1-32.
- Larson, David. 1987. "Innocent Transit and Archipelagic Sea Lanes Passage." *Ocean Development and International Law*, Vol. 18, No. 4, pp. 411-44.
- Lathrop, Coalter G. 2015. "Baselines," in Donald Rothwell, Alex Oude Elferink, Karen Scott, and Tim Stephens, eds. *Oxford Handbook of the Law of the Sea*, pp 69-89. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, Alexander. 1983. "Baseline Delimitations and Maritime Boundaries." *Virginia Journal of International Law*, Vol. 23, No. 4, pp. 503-36.
- Lumba, Solomon F. 2009. "The Philippine Archipelagic Baselines Law." *Journal of East Asia and International Law*, Vol. 2, pp. 296-98.
- Magallona, et. al. v. Executive Secretary, et al., G.R. No. 187167, 2011 (<http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2011/august2011/187167.html>) (2016/10/14)

- Manansala, Mario C. 1974. "The Philippines and the Third Law of the Sea Conference: Scientific and Technical Impact." *Philippine Yearbook of International Law*, Vol. 3, pp. 135-43.
- Manansala, Mario. 1997. "Designation of Archipelagic Sea Lanes in the Philippines." *Ocean Law and Policy Series*, Vol. 1, No. 1, pp. 6-11.
- Molenaar, Eric. 1995. *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*. The Hague: Kluwer Law International.
- Munavvar, Mohamed. 1995. *Ocean States: Archipelagic Regimes in the Law of the Sea*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Nandan, Satya N., and Shabtai Rosenne, eds. 1993. *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Nelson, L. D. M. 2001. "Declarations, Statements and 'Disguised Reservations' with Respect to the Convention on the Law of the Sea." *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50, No. 4, pp. 767-86.
- O'Connell, D. P. 1971. "Mid-Ocean Archipelagos in International Law." *British Yearbook of International Law*, Vol. 45, pp. 1-77.
- Oceans and Law of the Sea, United Nation. 2013. "Declarations and Statements." (http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Philippines) (2016/10/14)
- Piernas, Carlos Jiménez. 2012. "Archipelagic Waters," in Rüdiger Wolfrum, ed. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1, pp. 553-58. Oxford: Oxford University Press.
- Prescott, J. R. V. 1982. *Maritime Jurisdiction in Southeast Asia: A Commentary and Map*. Honolulu: East-West Center.
- Prescott, Victor, and Clive Schofield. 2015. *The Maritime Boundaries of the World*, 2nd ed. Leiden: Brill.
- Roach, J. Ashley, and Robert W. Smith. 1996. *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, 2nd ed. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Roach, J. Ashley, and Robert W. Smith. 2000. "Straight Baselines: The Need for a Universally Applied Norm." *Ocean Development and International Law*, Vol. 31, No. 1, pp. 47-80.
- Rothwell, Donald. 2014. "Baselines under the International Law of the Sea." Report of the 76th Conference of the International Law Association (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/ila_report_2014_washington_volume_76.pdf) (2016/10/14)

- Schofield, Clive. 2014 "Defining the "Boundaries" between Land and Sea: Territorial Sea Baselines in the South China Sea," in S. Jayakumar, Tommy Koh, and Robert Beckman, eds. *The South China Sea Disputes and the Law of the Sea*, pp. 21-54. Cheltenham: Edward Elgar.
- Scovzzi, Tullio. 2012. "Baselines," in Rüdiger Wolfrum, ed. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1, pp. 852-56. Oxford: Oxford University Press.
- Severino, Rodolfo C. 2011. *Where in the World Is the Philippines? Debating Its National Territory*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Severino, Rodolfo C. 2012. "The Philippines' National Territory." *Southeast Asian Affairs*, No. 12, pp. 257-62.
- Soriano, Samuel. 1997. "Negotiating History of the Archipelagic Sea Lanes' Passage." *Ocean Law and Policy Series*, Vol. 1, No. 1, pp. 67-69.
- Symmons, Clive R. 1979. *The Maritime Zones of Islands in International Law*. Leiden: Brill.
- Tanaka, Yoshifumi. 2015. *The International Law of the Sea*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tangsubkkul, Phiphat, and Daniel J. Dzurek. 1982. "The Emerging Concept of Midocean Archipelagos." *Ocean Yearbook*, Vol. 3, pp. 386-404.
- Tangsubkul, Phiphat. 1984. *The Southeast Asian Archipelagic States: Concept, Evolution, and Current Practice*. Honolulu: East-West Environment and Policy Institute, East-West Center.
- The Geographer, Department of State. 1973. "Strait Baselines: The Philippines." International Boundary Study, Series A, *Limits in the Seas*, No. 33 (<http://www.state.gov/documents/organization/61546.pdf>) (2016/10/14)
- Trillanes, Antonio F. IV. n.d. "The Baseline Issue: A Positon Paper." (http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=17&ved=0ahUKEwifitHTpOrLAhUFnZQKHmBAl4ChAWCD8wBg&url=http%3A%2F%2Fwww.trillanes.com.ph%2Fsite%2Fassets%2Ffiles%2F1109%2Fbaseline_issue.doc&usg=AFQjCNFwFtfGzGENaoT7GCCHbr8OylYm-g) (2016/10/14)
- Tsamenyi, Martin, Clive Schofield, and Ben Milligan. 2009. "Navigation through Archipelagos: Current State Practice," in Myron H. Nordquist, Tommy T. B. Koh, and John Norton Moore, eds. *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, pp. 413-54. Leiden: Brill.
- U.S. Department of State, Office of Ocean and Polar Affairs, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs. 2014. "Philippines:

Archipelagic and other Maritime Claims and Boundaries.” *Limits in the Seas*, No. 142 (<http://www.state.gov/documents/organization/231914.pdf>) (2016/10/14)

United Nations, Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS). 1992. *The Law of the Sea: Practice of Archipelagic States* (<http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/publications/E.92.V.3.pdf>) (2016/10/14)

United Nations, Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS). 1990. *The Law of the Sea: Archipelagic States: Legislative History of Part IV of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. New York: United Nations.

Whiteman, Marjorie. 1965. *Digest of International Law*, Vol. 5. Washington, D.C.: U.S. Department of State.

Wiley, Mason. 2014. “Baselines under the International Law of the Sea.” Working session, April 8, in Report of the 76th Conference of the International Law Association (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/ila_report_2014_washington_volume_76.pdf) (2016/10/14)

An Analysis of the Archipelagic Regime of the Philippines: From an International Law Perspective

Huang-chih CHIANG

Professor of College of Law, National Taiwan University TAIWAN

Abstract

The present article is composed of five parts with the purpose of examining the legality of the Philippines' archipelagic baselines claim in the eyes of international law. In addition to an elaboration of the efforts of the Philippines to legalize the regime of archipelagic States in the international community, this article further examines the relevant provisions of the recently promulgated *2009 Law of Archipelagic Baselines of the Philippines*. Although the provisions relating to the length of baselines and water-land ratio as provided in the 2009 Law are in conformity with the relevant provisions of the *United Nations Convention on the Law of the Sea*, the Philippines's legislation denies the innocent passage and archipelagic sea-lanes passage rights for foreign vessels in the archipelagic waters of the Philippines. Accordingly, this article concludes that the *Archipelagic Baselines Law of the Philippines* is not in full conformity with the *UNCLOS*.

Keywords: the Philippines, regime of archipelagic States, archipelagic baselines, *Law of the Sea Convention*, right of innocent passage, right of archipelagic sea-lane passage

