

菲律宾领土和海洋主张的演变

张祖兴

〔摘 要〕 本文根据相关史料，对菲律宾领土和海洋主张的变迁过程进行描述。在领土问题上，菲律宾的领土主权主张经历了一个明显的扩张过程。1978 年《第 1596 号总统令》是一份非法扩张领土、侵犯中国领土主权的国内法律文件。这个文件违反了确定菲律宾领土范围的所有国际条约和当时的菲律宾宪法。在海洋问题上，菲律宾的海洋权益主张表面上看经历了一个收缩的过程，标志是 2009 年的《第 9522 号共和国法案》。根据该法案，菲律宾缩小了其一贯主张的内水和领海的范围。由于这部法案实质上减少了菲律宾的领土面积，不符合其本国宪法，合宪性大有疑问。我们应清晰把握菲律宾非法扩张领土的事实，要求菲律宾纠正其不法行为，坚决不允许菲律宾在侵犯中国领土主权的基础上进一步侵犯中国正当的海洋权益。

〔关键词〕 菲律宾；领土主权；海洋权益；南海仲裁案

〔中图分类号〕 D993.5 〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1008 - 6099 (2017) 06 - 0037 - 13

前 言

在“南海仲裁案”审理过程中，菲律宾政府多次声称，菲律宾不要求受理该案的仲裁庭处理与中国之间存在的领土主权问题；菲律宾只请求仲裁庭根据 1982 年《联合国海洋法公约》（以下一般简称《公约》）处理与海洋权益相关的

〔作者简介〕 张祖兴，中山大学国际关系学院副教授。

〔基金项目〕 国家社科基金重大项目“南海断续线的法理与历史依据研究”（14ZDB165）。

争端。同时，菲律宾声称，菲律宾的海洋主张是以《公约》为基础提出的^①。由于海洋权益问题与领土主权问题不可分割，海洋权益主张只能在领土主权的基础上提出，不处理领土主权问题就不可能处理海洋权益问题，菲律宾的要求完全是荒谬的。仲裁庭居然接受了这种荒谬的主张，认定对菲律宾提出的大多数诉求拥有管辖权，这样的认定和处理当然是不可接受的。本文主要讨论与菲律宾这个要求相关的两个问题。第一，菲律宾的领土主张经历了怎样的变迁过程；第二，菲律宾的海洋主张经历了怎样的变迁过程，变更主张的动机是什么。仲裁庭如果能对这两个问题加以研究，或许能得出不同的结论。在今后我们与菲律宾交涉相关问题时，我们也有必要对菲律宾的领土和海洋主张的变迁过程有清晰的把握，不允许其提出无理和过份的要求。从学术研究的视角看，很多学者讨论过菲律宾海洋主张的动机、变化动因等，但对菲律宾领土和海洋主张变迁过程的系统研究还很不够。

一 菲律宾领土主张的变迁

菲律宾共和国是由原美国殖民地领土独立而成的。从国际法看，菲律宾的领土继承的是美国的领土，而美国继承的是西班牙的领土。在美国统治菲律宾殖民地期间，美国与殖民统治加里曼丹地区的英国进一步确定了菲律宾群岛西、南端的界线。美国在殖民统治时期为准备菲律宾独立而起草的有关法律文件也对菲律宾的领土范围作出了明确的规定。可以说，在菲律宾获得独立的时候，菲律宾的领土范围已经得到了明确的界定。但是，在独立 20 多年之后，菲律宾政府却无端地扩张其领土主张，对明确属于中国南沙群岛一部分的部分岛屿提出了非法的领土主权主张。

最早明确界定菲律宾群岛范围的法律文件是美西战争结束后美国与西班牙 1898 年签订的简称为《巴黎条约》的第三条：

西班牙将被称为菲律宾列岛的群岛割让给美国，包括位于下述线内的

^① 罗萨里奥 (Del Rosario) (时任菲律宾外交部长) 称，“菲律宾善意地尊重和行使其《公约》下的权利和义务，从我们修正我们的法律可以看出来。我们根据《公约》第 46 条和第 47 条，把以前的直线基线改成群岛基线，并规定，卡拉延岛群和黄岩岛的海洋区域将根据第 121 条确定。”菲律宾之所以采取这些措施，是因为“所有的公约当事国都有义务遵守《公约》的规则”。见《南海仲裁案庭审笔录》(Final Transcript Day 1 - Jurisdiction Hearing)，2015 年 7 月 7 日，<http://www.pcacases.com/web/view/7>，第 11 - 12 页。

岛屿:

这条线沿着或靠近北纬 20°自西向东延伸，穿过巴士海峡可航行航道中线，起于东经 118°止于东经 127°；然后，沿东经 127°至北纬 4°45′，沿北纬 4°45′线延伸至该线与东经 119°35′交叉点，沿东经 119°35′延伸至北纬 7°40′，沿北纬 7°40′线延伸至该线与东经 116°交叉点；然后，以直线连接到北纬 10°与东经 118°交叉点，然后沿东经 118°延伸至起始点。^①

这条规定明确了如下表的七个坐标点。菲律宾群岛的范围就是由这七个点按顺序连接、一共七个线段组成的一条封闭线。这条线是所谓“条约界限”的基础。

表 1 《巴黎条约》规定的菲律宾群岛范围坐标

| 序号 | 东经 | 北纬 | 序号 | 东经 | 北纬 |
|----|---------|-------|----|---------|-------|
| 1 | 118° | 20° | 5 | 119°35′ | 7°40′ |
| 2 | 127° | 20° | 6 | 116° | 7°40′ |
| 3 | 127° | 4°45′ | 7 | 118° | 10° |
| 4 | 119°35′ | 4°45′ | | | |

资料来源：笔者根据《巴黎条约》第三条整理。

1900 年美国与西班牙间补充条约对割让范围作出了一点补充，该条约只有一个条款“对于西班牙在缔结《巴黎条约》时可能拥有的、位于该条约第三条所述界线之外的、属于菲律宾群岛的任何和所有岛屿，特别是对于卡加延苏禄 (Cagayan Sulu) 及锡布图 (Sibutu) 及其属地的权利和权利主张，西班牙全部让与美国，并同意所有岛屿应全部包括在所割让的群岛之中，就像它们被明确地包括在上述范围内一样……”^②

该条约的意图很清楚，就是把所有西班牙拥有主权的、“属于菲律宾群岛的任何和所有岛屿”的所有权利全部割让给美国，并明确列出了部分岛屿的地名。

① “Treaty of Peace between the United States of America and the Kingdom of Spain”, signed at Paris, December 10, 1898, ratifications exchanged and proclaimed at Washington, April 11, 1899, Treaty Series, No. 343, http://avalon.law.yale.edu/19th_century/sp1898.asp

② “Treaty between the United States and Spain for the Cession to the United States of Any and All Islands of the Philippines Archipelago Lying Outside of Lines Described in Article III of the Treaty of Peace of December 10, 1898”, signed at Washington November 7, 1900, proclaimed March 23, 1901, Treaty Series, No. 345, <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-es-ust000011-0623.pdf>

美国从西班牙继承的是整个菲律宾群岛，美国对该群岛之外的任何地方不拥有任何权利。

在美国统治菲律宾期间，美国与英国对菲律宾群岛与北婆罗洲的分界线作出了规定。《1930 年美英条约》的第一条描述了一条分割属于菲律宾群岛的岛屿和属于北婆罗洲岛屿的界线^①。这条线由十一个点连接组成，其中，起始点和终点都在 1898 年《巴黎条约》所描述的线上。第三条规定，“所有位于该线东边和北边的岛屿和可能存在的所有横穿该线的岛屿和岩礁，属于菲律宾群岛，所有位于该线南边和西边的岛屿属于北婆罗洲。”这条线由十一个点连接而成，这十一个点的坐标见表 2。

表 2 《1930 年美英条约》规定的菲律宾群岛与北婆罗洲分界线坐标

| 序号 | 东经 | 北纬 | 序号 | 东经 | 北纬 |
|----|---------|-------|----|------------|----------|
| 1 | 120°00′ | 4°45′ | 7 | 118°20′ | 6°00′ |
| 2 | 120°00′ | 4°23′ | 8 | 117°58′ | 6°17′ |
| 3 | 119°00′ | 4°23′ | 9 | 117°58′ | 6°52′ |
| 4 | 119°00′ | 4°42′ | 10 | 117°25′30″ | 7°24′45″ |
| 5 | 119°35′ | 5°16′ | 11 | 117°00′ | 7°40′ |
| 6 | 118°50′ | 6°00′ | | | |

资料来源：笔者根据《1930 年美英条约》第一条整理。

在上述文件基础上，美国为准备菲律宾独立而制订的所谓“1935 年宪法”第一条确认了菲律宾的领土范围：

第一条 国家领土

菲律宾，包括美国与西班牙 1898 年 12 月 10 日缔结的《巴黎条约》中割让给美国的所有领土（其界限规定在该条约的第三条）、美国与西班牙 1900 年 11 月 7 日缔结于华盛顿的条约及 1930 年 1 月 2 日美国与英国缔结的

^① 条约全文见：Treaty Series , Publication of Treaties and International Engagements (registered with the Secretariat of the League of Nations) ,1933 , pp. 298 - 302.

条约中所包括的所有岛屿，以及现菲律宾群岛政府行使管辖权的所有领土。^①

菲律宾“1973年宪法”颁布时仍确认“1935年宪法”所确定的领土范围：

第一条 国家领土

国家领土包括菲律宾群岛（包括群岛内所有岛屿和环抱这些岛屿的水域）、根据历史性权利或法律权利（by historic right or legal title）属于菲律宾的所有其他领土包括领海、空气空间、底土、海床、岛架以及其他菲律宾拥有主权或管辖权的海底区域。群岛各岛屿周围、之间和连结群岛各岛屿的水域，不论其宽度与面积如何，均为菲律宾内水的组成部分。^②

这条规定中，所谓“历史性权利或法律权利”指的是同一个东西，即从美国继承而来（历史性权利）并以相关条约（法律权利）为基础的权利。把整个菲律宾群岛内的各种水域——无论其宽度与面积如何——都视为菲律宾的内水，显示出菲律宾拥有强烈的群岛整体性的概念，是菲律宾对群岛水域概念的一种特殊的理解。

在国内法上，菲律宾在独立20多年后公然采取领土扩张行动的标志是所谓的1978年6月11日《第1596号总统令》^③。这次领土扩张也预示着菲律宾海洋权益主张的扩张，后来的相关海洋立法的领土范围都是以该“总统令”为基

① 作者根据英文翻译，原文如下：

Article I—The National Territory

Section 1. The Philippines comprises all the territory ceded to the United States by the treaty of Paris concluded between the United States and Spain on the tenth day of December, eighteen hundred and ninety-eight, the limits of which are set forth in Article III of said treaty, together with all the islands embraced in the treaty concluded at Washington, between the United States and Spain on the seventh day of November, nineteen hundred, and in the treaty concluded between the United States and Great Britain on the second day of January, nineteen hundred and thirty, and all territory over which the present Government of the Philippine Islands exercises jurisdiction.

See <http://www.gov.ph/constitutions/the-1935-constitution/>, 2016-03-18.

② 作者据英文翻译，原文如下：

Article I—The National Territory

Section 1. The national territory comprises the Philippine archipelago, with all the islands and waters embraced therein, and all the other territories belonging to the Philippines by historic right or legal title, including the territorial sea, the air space, the subsoil, the sea-bed, the insular shelves, and the other submarine areas over which the Philippines has sovereignty or jurisdiction. The waters around, between, and connecting the islands of the archipelago, irrespective of their breadth and dimensions, form part of the internal waters of the Philippines.

See <http://www.gov.ph/constitutions/1973-constitution-of-the-republic-of-the-philippines-2/>, 2016-03-30.

③ Presidential Decree No. 1596 – Declaring Certain Area Part of the Philippine Territory and Providing for Their Government and Administration.

础的。

1978 年 6 月 11 日公布并声称立即生效的《第 1596 号总统令》宣称，将所谓的“卡拉延岛群”（Kalayaan Island Group），包括海床、底土、大陆边和空气空间，纳入菲律宾领土，其地理范围为：

从北纬 7°40′与东经 116°交叉点（在菲律宾条约界限上）开始，沿北纬 7°40′线向西至 7°40′与东经 112°10′交叉点之处；然后，沿东经 112°10′线向北至东经 112°10′与北纬 9°交叉点；然后，向东北方向，至北纬 12°与东经 114°30′交叉点；然后，沿北纬 12°线向东至北纬 12°与东经 118°交叉点；然后，沿东经 118°线向南至东经 118°与北纬 10°的交叉点；然后，向西南方向至起点即北纬 7°40′与东经 116°交叉点。

这个区域完全在条约界限之外。根据条约界限，菲律宾领土的最西点是北纬 7°40′与东经 116°交叉点，而根据该总统令，最西点到达北纬 7°40′与东经 112°10′交叉点。

总统令中提出了几条理由。包括：由于邻近（proximity）而对菲律宾的安全和经济生存至关重要；该区域的大部分是菲律宾群岛大陆边的一部分；在法律上不属于任何国家但由于历史、不可缺少的需要和根据国际法确立的有效占领和控制（effective occupation and control）；虽然其他国家对该区域提出过主张但这些主张因放弃（by abandonment）而失效且不能优先于菲律宾基于法律、历史和衡平等理由（on legal, historical, and equitable）而提出的主张。这些理由在国际法上都是不成立的。

菲律宾“1987 年宪法”对“国家领土”规定的措辞与“1973 年宪法”稍有不同：

第一条 国家领土

国家领土包括菲律宾群岛（包括群岛内所有岛屿和环抱这些岛屿的水域），以及菲律宾拥有主权或管辖权的所有其他陆、海、空领土，包括领海、海床、底土、岛架和其他海底区域。群岛各岛屿周围、之间和连结群岛各岛

屿的水域，不论其宽度与面积如何，均为菲律宾内水的组成部分。^①

与“1973 年宪法”相比，这里去除了“根据历史性权利或法律权利”等字眼，有突破条约界限的意图。同时，把“1973 年宪法”中“其他菲律宾拥有主权或管辖权的海底区域”改成“菲律宾拥有主权或管辖权的所有其他陆、海、空领土”，显示出该条有意把所谓的“卡拉延岛群”包括在内，但没有明说。

至此，菲律宾在国内法上提出了扩张性的领土主张，突破了条约界限，其主要标志是 1978 年《1596 号总统令》，并通过“1987 年宪法”模糊地确认了这个扩张性的主张^②。

二 菲律宾海洋主张的变迁

2009 年菲律宾《第 9522 号共和国法案》颁布之前，菲律宾一直以群岛整体性为基础把整个菲律宾群岛内的所有水域主张为菲律宾的内水。《第 9522 号共和国法案》试图放弃群岛整体性主张，改为以个别岛屿为基础主张海洋权利。这种放弃在菲律宾国内法上是否合法是有疑问的。

菲律宾最早提出群岛水域为内水主张的是“1955 年 3 月 7 日照会”。

联合国国际法委员会在第六届会议期间（1954 年 6 月 3 日至 7 月 28 日）通过了《关于领海制度的初步条款》，请求各国政府对这些初步条款发表评论。菲律宾常驻联合国使团于 1955 年 3 月 7 日照会联合国秘书长，就有关领海制度的初步条款发表评论。照会称，关于菲律宾的领水范围，菲律宾政府的立场是：

① 作者根据原文翻译，原文如下：

Article I —National Territory

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.

See <http://www.gov.ph/constitutions/1987-constitution/The Constitution of the Republic of the Philippines>, 2016-03-18.

② 很难明确认定菲律宾何时对我国黄岩岛非法提出了领土主张。在 2009 年菲律宾《第 9522 号共和国法案》中，明确提到了黄岩岛，但菲律宾并未以法律形式确认该岛是其领土。2009 年 4 月 13 日，中国常驻联合国代表团致函联合国秘书长指出，菲律宾对黄岩岛提出领土主权要求是非法和无效的，并要求秘书长将中国立场周知各国。参见 http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/communicationsredeposit/mzn69_2009_chn.pdf, 2016 年 6 月 14 日。

所有属于菲律宾群岛的不同岛屿的周围水域、岛屿之间和连接不同岛屿的水域，无论其宽度或面积如何，都是菲律宾岛屿领土的必然的附属物，构成国家或内陆水域（national or inland waters）的不可分割的一部分，在菲律宾的排他性主权之下。”^①

1898 年 12 月 10 日缔结的《巴黎条约》、1900 年 11 月 7 日美国与西班牙缔结于华盛顿的《条约》、1930 年 1 月 2 日美国与英国之间达成的《协定》、1932 年 7 月 6 日美国与英国之间达成的《专约》（重复出现在《第 4003 号共和国法案》第六节和《菲律宾宪法》第二条中）等文件描述了一些线段，这些线段内的所有其他水域，为保护菲律宾的渔业权利、养护其渔业资源、执行其税收和反走私法律、防卫和安全、保护其他菲律宾可能认为对其国家福祉和安全至关重要的利益等目的，在不妨害友好的外国船只在这些水域行使无害通行权的情况下，被认为是菲律宾的海洋领水（maritime territorial waters）^②。

1956 年 1 月 20 日菲律宾常驻联合国使团照会联合国秘书长，就有关领海制度草案第二章（领海的界限）第三条（领海的宽度）发表评论“菲律宾政府认为，菲律宾领海的界限是公认的条约界限内的水域，因此，菲律宾的观点是，领海的宽度可以超过十二海里。因此，基于历史性理由，有必要通过国家间条约或专约创造一些例外。规定领海界限的规则看来是以沿海国的大陆性质为基础的，菲律宾政府的观点是，应该把类似菲律宾这种国家的群岛性质考虑在内制定一些规定。”^③

1961 年 6 月 17 日菲律宾《第 3046 号共和国法案》确认了上述主张。

《第 3046 号共和国法案》，即《菲律宾领海基线划定法》（*An Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines*），将 1955 年照会内容以国内法形式确定下来。1968 年 9 月 18 日，菲律宾公布了《第 5446 号共和国法案》，修正了《第 3046 号共和国法案》第一条的打字错误。根据这两部法律，菲律宾最北部的一段领海基线由两个基点连接而成：北纬 21°7'3"东经 121°57'24"的雅米岛（Yami Island）和北纬 20°28'28"东经 122°02'06"的土马鲁礁（Tumaruk Rk.）。这两个

① “Commission Covering the Work of its Seventh Session”，2 May - 8 July 1955，*Official Records of the General Assembly, Tenth Session, Supplement No. 9 (A/2934)*，Document: - A/CN.4/94，p. 52.

② *Ibid.*，p. 53.

③ “Comments by Governments on the Provisional Articles Concerning the Regime of the High Seas and the Draft Articles on the Regime of the Territorial Sea Adopted by the International Law Commission at Its Seventh Session in 1955”，*Official Records of the General Assembly, Tenth Session, Supplement No. 9*，chaps. II and III，Document A/CN.4/99 and Add. 1 to 9，p. 70，<http://www.un.org/law/ilc/index.htm>

基点都超出了包括 1898 年《巴黎条约》等确定的条约界限之外，是菲律宾以法律形式出现的扩张领土的举动。

《第 3046 号共和国法案》更清晰地表述了菲律宾 1955 年和 1956 年致联合国照会中有关的法律观点。该法序言中，在列举了几个相关的国际条约后，明确指出“上述条约中规定的界限内的所有水域一直被视为菲律宾群岛领土（the territory of the Philippine Islands）的一部分。”可以看出，这部法律明确地把条约界限内的所有岛屿和水域都看成是菲律宾的领土，而条约界限内的菲律宾领土又分为两类：一类是领海（the territorial sea of the Philippines），另一类是内水（inland or internal waters of the Philippines）。条约界限与群岛最外缘各岛之间的水域为领海，以直线基线法连接的群岛各外缘岛屿的基线内水域为内水。

这些文件是菲律宾海洋权利主张的国内法基础。这几份文件都清楚地显示，菲律宾坚持菲律宾群岛以及所谓“卡拉延岛群”的整体性，整个群岛水域被视为内水，而不是以 1982 年《联合国海洋法公约》中所谓的“岛屿制度”主张个别岛屿的内水和领海权利。

菲律宾国内有关海洋立法也是以群岛整体性为基础的，如 1978 年 6 月 11 日公布的《第 1599 号总统令》第一节规定“专属经济区的范围：从测算领海的基线（the baseline from which the territorial sea is measured）开始，向外延伸 200 海里的距离。如果如此确定的该区域的外部界限与一个相邻国家的专属经济区重叠，共同的界线应由相关国家以协议确定或根据适当的一般公认的有关划界的国际法原则确定。”第六节规定“本法令自官方公告公布 30 天后生效。”

从这条规定可以看出，这里所说的“测算领海的基线”指的是群岛基线。因为，根据菲律宾“1973 年宪法”、《第 3046 号共和国法案》和《第 5446 号共和国法案》，菲律宾的领土范围是条约界限内的岛屿和水域，在此范围内，群岛基线范围内的水域属于内水的地位。因此，“测算领海的基线”应是群岛基线。也就是说，在该“总统令”公布时菲律宾明确地以群岛整体性为基础主张海洋权利。

群岛水域的内水地位在菲律宾签署和批准《联合国海洋法公约》时进一步得到确认。

1982 年 12 月 10 日菲律宾签署《公约》时，菲律宾作出了一个“谅解”，共八段。1984 年 5 月 8 日菲律宾在批准《公约》时再次确认了该“谅解”。其中，第一段表示“菲律宾共和国政府签署《公约》不应以任何方式损害或妨碍菲律宾共和国根据和源于《菲律宾宪法》享有的主权权利。”第四段表示“签署

《公约》不应以任何方式损害或妨碍菲律宾对于任何其行使主权利力的领土（如卡拉延岛群、附属水域）的主权。”第七段表示“群岛水域的概念与《菲律宾宪法》中内水的概念相同，在连接群岛水域和专属经济区或公海之间的海峡，外国船舶不享有助于国际航行的过境通行权利。”^①

菲律宾《第 9522 号共和国法案》标志着菲律宾海洋政策的重大转变。

《第 9522 号共和国法案》于 2009 年 2 月 17 日由参、众两院通过，2009 年 3 月 10 日批准。同年 4 月 1 日，根据《联合国海洋法公约》第四十七条第九款的规定，菲律宾将坐标表的副本交存于联合国秘书长。

该法案的名称是“为修订《第 3046 号共和国法案》（该法案曾经《第 5446 号共和国法案》修订）的某些条款、确定菲律宾群岛基线以及其他目的的法律”其中第一节规定：

《第 3046 号共和国法案》第一节，标题为“确定菲律宾领海基线的法案”，曾经《第 5446 号共和国法案》第一节修订，现被修订如下：

第一节

菲律宾群岛基线因本法被确定和具体描述如下：（一共公布了 101 个基点，第一节公布的基点仅仅是“菲律宾群岛”的基点，为包括所谓“卡拉延岛群”和黄岩岛的基点。）

最北点：Amianan 岛（北纬 21°6′57.73″东经 121°57′27.71″^②）

最西点：Balabac Great Reef（北纬 7°54′36.35″东经 116°53′16.64″）

该法案的重点内容是第二节，其中规定对于菲律宾同样行使主权和管辖权的下列区域的基线将根据《联合国海洋法公约》第 121 条作为菲律宾辖下的“岛屿制度”加以确定：

- （1）根据《第 1596 号总统令》建立的卡拉延岛群（Kalayaan Island Group）。
- （2）黄岩岛（Bajo de Masinloc, also known as Scarborough Shoal）。

第八节表达了更改法律的意图：经共和国《第 5446 号共和国法案》修订的《第 3046 号共和国法案》的条款，以及所有其他与本法不一致的法律、命令、行政令、法规等，因本法而相应地修订和变更。

^① “Declaration and Statements”, the Philippines, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm, 2016-04-08.

^② 与《第 3046 号共和国法案》规定的最北点不同，不知何故！

《第 9522 号共和国法案》公布后，包括法学教授和学生在内的一些菲律宾公民向菲律宾最高法院提起上诉，质疑该法案的合宪性。指控的违宪之处主要有两点：第一，《第 9522 号共和国法案》减少了菲律宾的海洋领土，即减少了菲律宾国家主权覆盖的范围，违反了体现《巴黎条约》和相关条约条款的“1987 年宪法”第一条；第二，《第 9522 号共和国法案》将基线向陆地方向的国家水域向外国船舶和飞行器开放，损害菲律宾主权和国家安全，违反国家的无核政策，损害海洋资源，违反相关宪法规定。此外，上诉人声称，《第 9522 号共和国法案》把卡拉延岛群作为岛屿处理，不仅导致大量海洋区域的丧失（损失 15 000 平方英里的领水），还危害渔民生计^①。

应诉官员声称，《第 9522 号共和国法案》的目的是让菲律宾遵守《公约》的条款，保护菲律宾对卡拉延和黄岩岛的领土主权，不损害国家的安全、环境和经济利益，未放弃菲律宾对沙巴的主张^②。

本文不打算全面评估这个案件，而是关注菲律宾最高法院对合宪性问题的处理。最高法院的判词认为，根据《第 3046 号共和国法案》，菲律宾的“内水或群岛水域”面积为 166 858 平方英里，领海面积为 274 136 平方英里，专属经济区面积为 0，各类水域总面积为 440 994 平方英里；而根据《第 9522 号共和国法案》，“内水或群岛水域”面积为 171 435 平方英里，领海面积为 32 106 平方英里，专属经济区面积为 382 669 平方英里，各类水域总面积为 586 210 平方英里。两相比较，《第 9522 号共和国法案》使得菲律宾拥有的各类水域的总面积增加了 145 216 平方英里。

最高法院显然是有意把内水和群岛水域混在一起，使得菲律宾主张的整体水域的总面积看起来有所增加。但关键点在于，内水和领海面积大大地减少了。专属经济区水域从无到有，大大增加。可以确定的是，《第 9522 号共和国法案》大大减少了菲律宾一贯主张的包括领海和内水在内的领土的面积，其实质是通过放弃部分领土主权的主张而换取非主权性的海洋区域面积的扩大。

关于《第 9522 号共和国法案》是否合宪的问题，最高法院给出肯定的回答。最高法院称“《第 9522 号共和国法案》是根据《公约》划定国家海洋区域和大陆架的法律工具，而不是界定菲律宾领土。”判词还宣称“国会决定根据《公约》第 121 条将菲律宾共和国的卡拉延岛群和黄岩岛归入岛屿制度下，不是菲律宾放弃对这些地方的主张，而是显示出菲律宾是一个负责任地遵守《公约》义

① *Magallona v. Ermita*, G. R No. 187167, 16 August, 2011.

② *Ibid.*.

务的国家。”^①

这些说法似是而非。说《第 9522 号共和国法案》无意界定菲律宾的领土，这看起来正确，但实际上这部法案的效果是减少了菲律宾主张的领土的面积，等同于更改了宪法中有关领土的条款，这样的法律难道没有违宪吗？说这部法案是根据《公约》划定国家海洋区域和大陆架，也是一个错误的说法。划定本国的海洋区域必须要依据宪法所规定的领土范围来进行，不首先适用宪法而直接适用《公约》，显然是置宪法于不顾，也完全不符合逻辑。由于《第 9522 号共和国法案》实质上更改了宪法的规定，从法理上看，菲律宾最高法院应该认定这部法案是违宪的。更改宪法应该按照宪法规定的程序进行，国会以法案的形式变更宪法的条款不符合菲律宾宪法规定的修改宪法的程序^②。《第 9522 号共和国法案》的合宪性大有疑问。

推动《第 9522 号共和国法案》的人看来是出于这样的想法：如果继续坚持宪法的规定，将“削弱菲律宾在有关菲律宾海洋空间争端中的地位”。最高法院的判词表达了同样的想法“《第 9522 号共和国法案》是菲律宾在保卫我们的海洋区域方面采取的一个至关重要的步骤，符合宪法和我们的国家利益。”^③现在看来，这部法案已经给“南海仲裁案”埋下了伏笔。

小 结

在陆地领土问题上，菲律宾的领土主张经历了一个明显的扩张过程。1978 年《第 1596 号总统令》是一份非法扩张领土、侵犯中国领土主权的国内法律文

① *Magallona v. Ermita*, G. R No. 187167, 16 August, 2011.

② 菲律宾宪法第十七条对宪法的修改或修正作出了规定：

第一款 对本宪法的任何修改或修正可由下列机构提出：

（一）国会，以全体议员的四分之三赞同票提出；

（二）修宪大会。

第二款 对本宪法的修改也可由人民直接提议，但须有全体登记选民的至少百分之十二提出请求，而且每一选区至少有百分之三的登记选民赞同。

在本宪法批准后的五年内，不得根据本款修改宪法；之后根据本款修改宪法每五年不得超过一次。

国会应规定行使本款所指权利的办法。

第三款 国会可以全体议员的三分之二赞同票召开修宪大会，或以全体议员的过半数赞同票将召开修宪大会问题提交选民表决。

第四款 根据本条第一款对本宪法所进行的任何修改或修正，须经公民投票多数票通过后方可生效。公民投票应在国会或修宪大会通过该修改或修正案后，至少六十天至多九十天内举行。

根据本条第二款进行的修改，须经公民投票多数票通过后方可生效。公民投票应在选举委员会确认符合请求条件后，至少六十天至多九十天内举行。

③ *Magallona v. Ermita*, G. R No. 187167, 16 August, 2011.

件。这个文件违反了确定菲律宾领土范围的所有国际条约和当时的菲律宾宪法。经菲律宾“1987年宪法”模糊确认后，菲律宾迄今一直以此不法行为为基础持续侵犯中国领土主权。菲律宾应主动纠正此不法行为^①。在“南海仲裁案”的审理过程中，菲律宾阿基诺三世政府扬言不要求仲裁庭处理领土主权问题，其主要目的是通过管辖权门槛，也有掩盖其侵犯中国领土主权这个事实的企图。仲裁庭虽然没有必要确定菲律宾有关行为的不法性，但也应该看到这些不法行为的存在。仲裁庭接受菲律宾的管辖请求，错误地认定对该案有管辖权，实际效果是帮助菲律宾掩盖这些不法行为并怂恿菲律宾在这些不法行为的基础上进一步侵害中国的正当海洋权益。这种做法是无知且不负责任的。

在海洋问题上，菲律宾的海洋权益主张表面上看经历了一个收缩的过程。标志是2009年的《第9522号共和国法案》。根据该法案，菲律宾减少了其一贯主张的内水和领海的范围。从法理看，每个国家都有权根据国际法主张自己的权利。问题在于，菲律宾明显是从自私自利、意图侵犯别国利益的角度来提出这些主张的。菲律宾《第9522号共和国法案》部分否定了其一贯主张的群岛整体性主张，为向中国提起仲裁诉讼进行了法理准备。由于这种否定实质上减少了菲律宾的领土面积，违反了其本国宪法，这部法案的合宪性大有疑问。似乎可以认为，受理“南海仲裁案”的仲裁庭应以菲律宾宪法中包含的海洋主张为基础认定菲律宾真实的海洋主张，而不应以某一届菲律宾政府单方面提出的、合宪性存疑的某部法律来认定其海洋主张。

菲律宾杜特尔特政府执政以来，中菲关系进入了相对缓和的发展时期。但菲律宾并未放弃其非法的领土主张，将来也可能以“南海仲裁案”的结果与中国交涉。中国应清晰把握菲律宾非法扩张领土的事实，要求菲律宾纠正其不法行为，坚决不允许菲律宾在侵犯中国领土主权的基础上进一步侵犯中国正当的海洋权益。

【责任编辑：邓仕超】

^① 从程序上看，纠正这个不法行为并无太大难度，只需撤销《第1596号总统令》即可。菲律宾“1987年宪法”有关“国家领土”的规定完全可以理解为沿袭“1973年宪法”的相关规定。菲律宾放弃对黄岩岛的非法主张完全不涉及宪法的修改问题。

and rules creation; combining soft and hard mode , flexible and effective; combining think tank exploration and government decision-making; combining mutual learning and complementarity; combining local exploration and top-level design; combining existed mechanisms and innovative mechanisms. But several problems still exist such as: lack of theoretical guidance; lack of system construction; lack of effective mechanism coordination; lack of political mutual trust , and shortage of the development momentum. To innovate the China-ASEAN regional and sub regional cooperation mechanism , the following measures need to be taken: China needs to strengthen the theoretical study of regional order and regional governance , and put forward the theoretical construction of China-ASEAN regional cooperation mechanism; China should bear the primary responsibility for providing regional and sub regional public goods; to promote the integration and upgrading of China-ASEAN regional cooperation mechanism , and to raise the level of institutionalization; to make full use of the initiatives of the think tanks and local governments to build sub regional cooperation mechanisms; to explore the pattern of China-ASEAN sub regional cooperation and development actively and maximize the benefits.

【Keywords】 China-ASEAN Relations; Regional Cooperation; Sub Region Cooperation; Cooperation Mechanism; Model Innovation

【Authors】 QUAN Yi , Research Fellow , Asia-Pacific Economic Research Institute , Fujian Academy of Social Sciences , Fuzhou , China; YIN Zhu , Professor , Zhuhai College , Jilin University , Zhuhai , China

The Historical of Change of the Philippines' Territorial and Maritime Claims

ZHANG Zuxing

【Abstract】 Based on relevant historical documents , this article describes the historic change of the Philippines' territorial and maritime claims. In territorial question , the Philippines' territorial claim has experienced an obvious process of expansion. The mark of this expansion is its “Presidential Decree No. 1596” (1978) , which intended to violate China's territorial sovereignty and the Philippines' own constitutional law. In maritime questions , through its “Republic Act No. 9522” (2009) , the Philippines seemed to intend to reduce the size of its internal waters and territorial sea , which might contradict its own Constitution. The illegality of the Philippines' territorial expansion is quite clear and should be redressed.

【Keywords】 the Philippines; Territorial Sovereignty; Maritime Claims; South China

Sea Arbitration

【Author】ZHANG Zuxing , Associate Professor , School of International Studies , Sun Yat-Sen University , Guangzhou , China

Analysis of the Law Guarantee of Macroeconomic Regulation and Control and the Functions of the Financial Stability of the Central Bank: Taking Malaysia and Thailand's Central Bank Law as Samples

LIU Hui

【Abstract】Macro control and financial stability are the core functions of a modern central bank. After the global financial crisis of 2008 , Malaysia and Thailand's central bank laws established central bank independence with nominal affiliated to the ministry to strengthen national macro control need. At the same time , The central bank laws of two countries took the financial stability function as a new member of the central bank's monetary policy objective system , and gave central bank the rich legal authorization for macro-economic control and maintaining financial stability , and established a strict system of legal liability. These highly fortified the law guarantee of macroeconomic control and the functions of the financial stability of the central bank.

【Keywords】Central Bank Independence; Macro Control; Financial Stability; Statutory Power and Procedure; Monetary Policy Objective; Financial Law; The People's Bank of China

【Author】LIU Hui , PH. D. Candidate , Law School , Xiamen University , Xiamen , China

The Gap Between China's People-to-People Exchange Policy and Its Aim to Promote Understanding Among People

ZHUANG Liwei

【Abstract】This paper is intended to highlight the general features of China's policy ideas and policy practices in "people to people exchange" affairs and some cognitive errors on these ideas and practices. After a series of arguments on the concepts and cognitive differences related to "people to people exchange" , this paper discusses how to effectively promote understanding among people in different countries and solidify the social foundation of the relations among countries.

【Keywords】People-to-People Exchange; Understanding Among People; People-to-People