

菲律宾南海领土主张的 历史法理批判

Historical and Legal Critique
of the Philippines' Territorial Claims
in the South China Sea

自然资源部海洋发展战略研究所

2026年7月

执行摘要

菲律宾领土边界的历史法理评估项目由自然资源部海洋发展战略研究所倡议发起。来自自然资源部海洋发展战略研究所、中国历史研究院、武汉大学、南京大学、北京交通大学、广东外语外贸大学和淮阴师范学院等机构的历史学和国际法等多学科学者组成专家组，共同编写完成《菲律宾南海领土主张的历史法理批判》报告（下称《报告》）。《报告》旨在检视菲律宾在南海提出的领土主张是否与公开的可信史料和公认国际法规则一致，以确定其相关领土主张是否符合国际法。

《报告》回顾和梳理菲律宾领土边界的形成过程，分析其历次扩张领土范围的意图与做法。《报告》指出，菲律宾为支持其对黄岩岛和南沙群岛部分岛礁的“领土主权”提出的一系列“依据”，在历史层面充斥着对史料的误用曲解，在法理层面鲜见其证明价值，仅是菲律宾突破国际条约限制、非法扩张领土范围的借口。菲律宾的领土扩张企图冲击国际法律体系，对区域和平稳定与战后秩序安排构成威胁。

据此，《报告》得出结论：菲律宾意图突破一系列具有国际法效力的条约所限定的领土边界，将其扩张至黄岩岛和南沙群岛部分岛礁的做法，缺乏基本的史实依据，明显违背有关领土取得的国际法规则，不具备历史法理基础。

目 录

引 言	1
一、菲律宾领土的国际条约界限	3
(一) 独立前的领土边界由国际条约圈定	3
(二) 独立后对领土边界的继承与确认	7
二、菲律宾在南海的领土扩张企图	10
(一) 菲律宾对黄岩岛的领土主张	10
(二) 菲律宾在南沙群岛的领土主张	13
三、菲律宾南海领土主张的评估	16
(一) 黄岩岛领土主张的评估	16
1. 基于海洋区域的领土主张	16
2. 基于发现和先占的领土主张	18
3. 基于条约解释的领土主张	22
(二) 南沙群岛部分岛礁领土主张的评估	29
1. 基于地理邻近的领土主张	29
2. 基于盟国“托管”的领土主张	30
3. 基于“战后先占”的领土主张	32
四、菲律宾领土扩张企图的危害	35
(一) 挑战国际法律体系	35
(二) 威胁区域和平稳定	37
(三) 破坏战后秩序安排	39
五、结论	41

引 言

菲律宾的领土边界在西班牙殖民和美国殖民时期逐渐形成，独立后由菲律宾共和国继承和确认。二十世纪七十年代以来，受国内外因素影响，菲律宾政府陆续就中国南沙群岛的部分岛礁（菲称“Kalayaan Island Group”，即“卡拉延岛群”^①）和黄岩岛（菲称“Bajo de Masinloc”，即“马辛洛克礁”）提出了陆地领土^②主权主张，展现出扩张其领土边界的意图。

在不同历史时期，菲律宾先后基于“地理邻近”“先占”“条约边界”等不断变化的理由，主张黄岩岛与南沙群岛部分岛礁的领土主权，并派遣军队侵占了南沙群岛中的 8 个岛礁^③。然而，菲律宾主张上述岛礁领土主权的历史和国际法依据，存在重大疑问。有鉴于此，本报告基于可信史料和公认国际法规则，全面检视菲律宾领土边界的形成历史，从事实与法理层面，评析菲律宾在南海提出的领土主张。

《报告》第一部分回顾菲律宾于 1946 年独立前，在西班牙和美国殖民时期的领土边界形成历程，梳理菲律宾在独立后较长时间内，对殖民时期形成领土边界的确认接受情况。第二部分阐述菲律宾在黄岩岛和南沙群岛扩张其领土的企图与行动，分析菲相关领土主张的主要依据。第三部分评估

① 菲方又称 Kalayaan Islands。

② “陆地领土”一词在本报告中简称“领土”。

③ 即马欢岛、费信岛、中业岛、南钥岛、北子岛、西月岛、双黄沙洲、司令礁。另外，菲律宾还派遣“马德雷山号”军舰在南沙群岛中的仁爱礁长期“坐滩”。

菲律宾对黄岩岛和南沙群岛部分岛礁的领土主张，是否具备切实的历史事实和国际法基础。第四部分从国际法律体系、区域和平稳定与战后国际秩序的视角，探讨菲律宾在南海非法扩张领土的影响。

一、菲律宾领土的国际条约界限

菲律宾的领土边界经历了从最初缺乏明确边界，到逐步推进部分定界，最终实现领土边界的精确划定与实地标界的演变过程。根据历史事实与国际法，菲律宾的边界由三个国际条约明确规定，其领土受制于“国际条约界限”（International Treaty Limits）。^①

（一）独立前的领土边界由国际条约圈定

西班牙殖民者抵达菲律宾之前，这片由 7000 多个岛屿组成的区域尚未形成统一的国家，也不存在现代国际法意义上的“领土边界”，仅存在基于部族、酋邦势力范围的碎片化疆域。1542 年维拉洛博斯（Ruy Lopez de Villalobos）为首的西班牙远征队抵达萨马岛，为表达对西班牙亲王菲利普（Philip）的敬意，将萨马岛命名为菲律宾那（Felipina）。^②随后其又将萨马岛、莱特岛等岛屿统称为“菲律宾群岛（Las Filipinas）”。^③此后作为地名的“菲律宾”一词逐渐被世人使用与传播，进而演变成了国名、族名。^④

1565 年 4 月 27 日，黎牙实比（M. L. de Legaspi）率领西班牙殖民军占领宿务岛（Cebu）及附近岛屿，正式开启

^① 1944 年美国陆军工程署陆军制图局所绘菲律宾群岛地图明确将菲律宾的领土边界以“国际条约界限”的线框予以圈定。参见 U.S. Army Map Service, “Philippine Islands 500k: Balabac Strait (Sheet NB 50-2)”, Perry-Castañeda Library Map Collection, 1944, https://maps.lib.utexas.edu/maps/ams/philippine_islands_500k/.

^② Emma H. Blair and James A. Robertson (Eds.), *The Philippine Islands 1493-1803*, Vol.3, 1569-1576, Cleveland: The Arthur H. Clark Company, 1903, p. 127.

^③ Gregorio F. Zaide, *Philippine Political and Cultural History, Vol. I, the Philippines Since Pre-Spanish Times*, Manila: Philippine Education Company, 1949, p. 137.

^④ Sonia M. Zaide, *The Philippines: A Unique Nation, with Dr. Gregorio F. Zaide's History of the Republic of the Philippines*, 2nd ed., Quezon City: All-Nations Publishing, 1999, p. 139.

了西班牙殖民菲律宾的历史进程。至十九世纪末，菲律宾群岛的地理雏形基本奠定，其标志是两份国际文件的签署。

一是1885年3月7日西班牙、英国和德国在马德里签订的关于苏禄的议定书（*Protocol between Great Britain, Germany and Spain*，以下简称1885年《马德里协议》）^①，从法理上确定了西属菲律宾与英属北婆罗洲间的边界。二是1895年8月7日西班牙和日本签订的《西班牙与日本划分两国疆界共同宣言》（*Declaration on the Delimitation of Boundary between the Government of Spain and the Government of Japan*）^②，从法理上确定了西属菲律宾与日据台湾岛间的边界。

1898年，西班牙在美西战争中战败，被迫将菲律宾群岛割让给美国，重塑了菲律宾领土边界。通过1898年《美西和平条约》（*A Treaty of Peace between the United States and Spain*，又称《美西巴黎条约》），美国和西班牙以精确的经纬度划定了菲律宾的领土界限，^③史称“巴黎条约线”（*Paris Treaty Line*）。^④

由于《美西巴黎条约》并未完全囊括1885年《马德里

① Najeed M. Saleeby, *The History of Sulu*, Manila: Bureau of Printing, 1908, p. 372.

② 陈鸿瑜编译：《东南亚各国海域法律及条约汇编》，台南：暨南国际大学东南亚研究中心1997年版，第26-27页。

③ The Bureau of Insular Affairs of War Department, *A Pronouncing Gazetteer and Geographical Dictionary of the Philippine Islands, with Maps, Charts, and Illustrations*, Washington: Government Printing Office, 1902, pp. 2-3.

④ 1908年绘制的霍奇森地图明确用“巴黎条约线”圈定了菲律宾群岛的领土界限。参见 Caspar W. Hodgson and A. Briesemeister, “Map of the Philippine Islands”, Library of Congress, 1908, <https://www.loc.gov/item/2013590196>.

协议》规定的北婆罗洲 3 里格 (League) 之外的所有西班牙属岛礁，因而美西双方于 1900 年再次签订《美西关于菲律宾外围岛屿割让的条约》 (Treaty for Cession of Outlying Islands of the Philippines Between the US and Spain, 以下简称《美西华盛顿条约》)，将锡布图岛、卡加延苏禄岛明确纳入了美属菲律宾 (见图 1)。^①在谈判期间，西班牙当局始终未提及任何南海岛礁，其显然与菲律宾群岛无关。^②



图 1: 美国战争部岛屿事务局 1902 年制《菲律宾群岛地图》

① The Minister of State of Spain, *Spanish Diplomatic Correspondence and Documents 1896-1900*, Washington: United States Government Printing Office, 1905, pp. 397-398.

② *Ibid.*, pp. 267-398.

1930年美国和英国签订《关于划定英属北婆罗洲与美属菲律宾之间的边界条约》（Treaty Between the US and the UK concerning the Boundaries of the Philippines and North Borneo，以下简称《美英边界条约》），将茫西群岛（Mangsee Islands）和海龟群岛（Turtle Islands）纳入美属菲律宾版图。^①此外，1928年常设仲裁法院认定，“巴黎条约线”内的帕尔马斯岛（Palmas Island/ Miangas）领土主权属于荷属东印度。^②

至此，圈定美属菲律宾界限的“巴黎条约线”转变成“国际条约界限”^③或“菲律宾条约界限”（Treaty Limits of Philippines）。^④界内除帕尔马斯岛外，岛屿的领土主权属于美属菲律宾。上述史实清晰地表明，“巴黎条约线”的数次调整与变动，均不涉及其在南海一侧的界限。

至二十世纪三十年代初，基于《美西巴黎条约》《美西华盛顿条约》《美英边界条约》三个国际条约形成的“国际条约界限”，构成了美属菲律宾边界的框架。1935年菲律宾

① Charles I. Bevans, *Treaties and Other International Agreements of the United States of American 1776-1949*, Washington: United States Government Printing Office, 1974, p. 477.

② Edward M. Douglas, *Boundaries, Areas, Geographic Centers and Altitudes of the United States and the Several State*, Washington: United States Government Printing Office, 1930, p. 49.

③ 1938年美国出版的《菲律宾事务联合筹备委员会报告书》所附菲律宾地图就出现了使用“国际条约界限”圈定菲律宾领土边界的线框。参见 Department of State, *Joint Preparatory Committee on Philippine Affairs, Report of May 20, 1938*, Volume I, Washington: United States Government Printing Office, 1938, Appendix Map, p. 215.

④ 美国中央情报局1968年绘制的菲律宾地图标有“菲律宾条约界限”（Treaty Limits of Philippines）字样的线框。参见 Central Intelligence Agency, “Philippines”, University of Alabama Historical Map Archive, 1968, [http://cartweb.geography.ua.edu/lizardtech/iserv/calcrn?cat=Asia&item=/Asia1968a.sid&wid=500&hei=400&props=item\(Name,Description\),cat\(Name,Description\)&style=simple/view-dhtml.xs](http://cartweb.geography.ua.edu/lizardtech/iserv/calcrn?cat=Asia&item=/Asia1968a.sid&wid=500&hei=400&props=item(Name,Description),cat(Name,Description)&style=simple/view-dhtml.xs).

自治领宪法对此予以确认。^①宪法第1条将“国家领土”界定为：“菲律宾由1898年12月10日通过《美西巴黎条约》第三款所规定的西班牙转让给美国的领土，和1900年11月7日美西、1930年1月2日美英签订的条约所包括的一切岛屿，以及现今菲律宾政府享有管辖权的一切领土组成”^②。制宪委员会特别强调“棉兰老岛和苏禄群岛是菲律宾领土的一部分……阻止它们从国家分离”^③。

1937年9月，当日本非法占领相邻菲律宾的中国东沙群岛后，美菲内部曾讨论“国际条约界限”外扩以包括黄岩岛的可能，但最终因证据不足而放弃。^④美国在二战期间制作的菲律宾官方地图也证明，黄岩岛在此次讨论后未被“纳入”菲律宾。^⑤因此，30年代末“国际条约界限”未发生外扩。珍珠港事件后，日本迅速攻占菲律宾。^⑥日本在战前就已形成对菲律宾群岛由“国际条约界限”圈定的基本认知，故日据时期菲领土边界亦无任何变动。^⑦

（二）独立后对领土边界的继承与确认

① Raphael Perpetuo M. Lotilla(ed.), *The Philippine National Territory: A Collection of Related Documents*, Manila: Foreign Service Institute, 1995, p. 207.

② “1935 Constitution of the Republic of the Philippines”, The LawPhil Project, May 14, 1935, <https://lawphil.net/consti/cons1935.html>.

③ Rodolfo C. Severino, *Where in the World is the Philippines? Debating Its National Territory*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011, p. 22.

④ François-Xavier Bonnet, “Geopolitics of Scarborough Shoal”, *Irasec's Discussion Papers*, No.14, November 2012, pp. 38-42.

⑤ 連合国最高司令官總司令部民事局文書(GHQ/SCAP Records, Civil Affairs Section), Kanto Civil Affairs Region, 「Philippine Islands」(Maps of Kanto, n. d., ボックス番号: 2789, フォルダ番号: 14), 国立国会図書館デジタルコレクション, <https://dl.ndl.go.jp/en/pid/11907615/1/8>.

⑥ Ikehata Setsuho and Ricardo Trota Jose (Eds.), *The Philippine under Japan: Occupation Policy and Reaction*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1999, pp. 17-18.

⑦ 外務省条約局, 『「フィリッピン」関係条約集 / 1942年』, アジア歴史資料センター, <https://www.ja-car.archives.go.jp/das/meta/B10070285400>.

在 1946 年独立后近 30 年内，菲律宾与美国缔结的双边条约、国内立法，适用的领土范围均为 1935 年宪法所规定的“国际条约界限”，明确显示其对殖民时期形成的领土边界的继承与确认。1935 年宪法历经 1939 年、1940 年和 1947 年三次修正，但“国家领土”条款始终保持不变，一直施行至 1973 年。^①根据 1935 年的制宪会议记录，制宪者试图通过在宪法中写入“国家领土”条款、明确界定其范围的方式来保证菲律宾本土的完整性，根本不存在扩张国家领土的意图。^②

此后，1947 年《菲美一般关系条约》、1952 年《菲美军事同盟条约》、1961 年菲关于领海基线的第 3046 号法令和 1968 年菲关于领海基线的 5446 号修正令等国内法，均确认了“国际条约界限”为菲律宾的领土界限，未将南沙群岛任何岛礁和黄岩岛“纳入”（见图 2）。^③

① Gregorio F. Zaide, *The Republic of the Philippines (History, Government, and Civilization)*, Manila: Rex Book Store, 1970, p. 260.

② Jose M. Aruego, *The Framing of the Philippine Constitution*, Manila: University Publishing Co., Inc., 1936, pp. 123-125; Raphael Perpetuo M. Lotilla, *The Philippine National Territory: A Collection of Related Documents*, Manila: UP Institute of International Legal Studies and Foreign Service Institute, 1995, pp. 177-178.

③ “Proclamation No.11-Publishing the Treaty of General Relations Between the Republic of the Philippines and the United States of America”, The LawPhil Project, October 22, 1946, https://lawphil.net/executive/proc/proc1946/proc_11_1946.html; “Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America”, The LawPhil Project, August 30, 1951, <https://lawphil.net/international/treaties/mutdef.html>; “Republic Act No.3046-An Act Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines”, The LawPhil Project, June 17, 1961, https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1961/ra_3046_1961.html; “Republic Act No. 5446-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’”, The LawPhil Project, September 18, 1968, https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1968/ra_5446_1968.html.

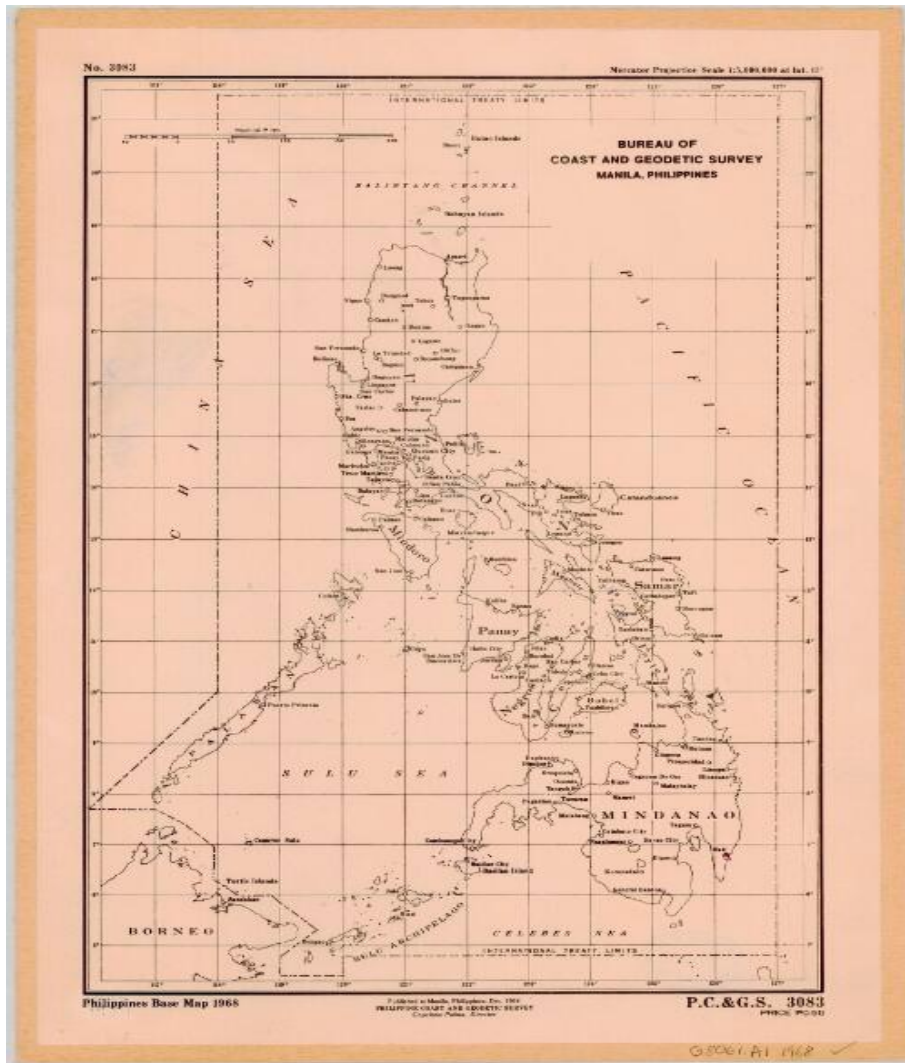


图 2: 菲律宾海岸与大地测量局 1968 年制菲律宾地图

二、菲律宾在南海的领土扩张企图

自二十世纪七十年代起，菲律宾通过发布占岛公报和总统令、修改宪法、颁布法令等方式，分别以不同理由，对中国黄岩岛和南沙群岛部分岛礁提出领土主张，暴露其突破“国际条约界限”、扩张领土的企图。

（一）菲律宾对黄岩岛的领土主张

菲律宾对黄岩岛的主权主张，始于其对中国批准的国际业余无线电运动的干扰。1997年，国际业余无线电爱好者联队在第3次登陆黄岩岛活动时遭到菲律宾干扰，此举立即遭到中国的抗议。^①此后，为主张黄岩岛主权，菲律宾提出的“依据”随着时间和情势不断更易，呈现出极不稳定的特点，可大致分为以下三类。

一是基于海洋区域主张领土主权。菲律宾在最初提出对黄岩岛的领土主权主张时，一度将黄岩岛位于本国专属经济区或大陆架之内作为主张主权的理由。例如，1997年菲总统拉莫斯就曾公开宣称，菲律宾有勘探和开发黄岩岛资源的主权，因为它在菲律宾的专属经济区之内。^②这类混淆领土取得规则和国际海洋法调整对象的领土主权“依据”，至今仍在菲方表态中被援引与暗示，频频见诸菲政府官员议员之口和媒体宣传。

^① 李菁：《黄岩岛上的无线电波》，《三联生活周刊》2012年第20期；倪宁宁、戎华：《国内无线电爱好者远征黄岩岛用电台维护主权》，凤凰网，2009年3月15日，<https://news.ifeng.com/c/7fYQffQwnp3>。

^② 傅莹：《中国的黄岩岛与2012年的黄岩岛事件》，南海战略态势感知计划，2023年9月25日，<https://www.scspi.org/zh/dtfx/1695647997>；萧曦清：《南沙风云——南沙群岛问题的研判与分析》，台北：台湾学生书局2009年版，第364页。

二是基于发现和先占主张黄岩岛主权。在 1997 年的参议院听证会上，菲外交部长的说法相较菲最初立场已有所不同。其试图将菲律宾的领土主张建立在对黄岩岛及周边海域的长期控制与管理之上，包括传统渔业利用、避风活动、海洋科研、军事靶场使用、灯塔运营，以及持续打击走私和非法捕捞等。^①

2012 年 4 月 18 日，菲外交部发布文件《菲律宾对“马辛洛克礁”及其附近水域的立场》（*Philippine Position on Bajo de Masinloc and the Waters within Its Vicinity*），首次较为详细地阐明菲律宾在黄岩岛主权问题上的立场和依据。^②该文件再次改变其自身立场，否认依据国际条约和黄岩岛位于菲律宾 200 海里专属经济区取得主权。其将主张领土主权的主要“依据”表述为，菲律宾独立前殖民当局对黄岩岛的水文地理测量和制图，与菲独立后对该岛行使有效占领（*effective occupation*）和有效管辖（*effective jurisdiction*）等。这些说法试图表明，菲律宾有资格基于先占和有效统治等法律制度，确立其对黄岩岛的领土主权。^③

在菲律宾的此类表态中，古地图被视为证明南海岛礁主权归属的关键“依据”。菲律宾对 1734 年《菲律宾群岛水道与地理图》（*Carta hydrographica y chorographica de*

^① Statement of the Philippine Foreign Affairs Secretary Domingo Siazon before the Public Hearing of the Senate Foreign Relations and Defence Committees on 5 June 1997.

^② Department of Foreign Affairs of the Philippines, “Philippine Position on Bajo de Masinloc and the Waters within Its Vicinity”, *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, April 18, 2012, <https://www.officialgazette.gov.ph/2012/04/18/philippine-position-on-bajo-de-masinloc-and-the-waters-within-its-vicinity/>.

^③ *Ibid.*

las Yslas Filipinas, 以下简称《穆里略地图》) 十分重视。在《穆里略地图》中, 靠近吕宋岛西岸的海面标注了三个礁滩, 菲政府主张其中“Panacot”就是现今黄岩岛, 进而得出黄岩岛于 1734 年以前为其最先发现的结论。^①1875 年《菲律宾总图》(Carta General del Archipiélago Filipino) 同样因标绘了黄岩岛而被菲方反复援引。^②

三是重新解释确定其领土边界的国际条约。^③近年来, 菲律宾政府一改 2012 年后所称不依据国际条约主张黄岩岛主权的立场, 转而高调重拾 1900 年《美西华盛顿条约》并寻求对其进行开放性解释。菲现任总统小马科斯声称, 《美西华盛顿条约》得以使菲律宾的“主权范围”超越了《美西巴黎条约》划定的界限, 且这一点早已反映于 1935 年菲律宾自治领宪法之中。^④

此后, 菲外交部的公开声明指出, 菲对黄岩岛所享有的主权建立在国际法、法律原则、有效控制以及“通过国际条约与协议获得的承认”之上, 并得到 1935 年、1973 年及 1987 年菲律宾宪法的共同确认。^⑤菲海警发言人则声称, 仅以《美

① 三个地物注名均采用他加禄语的音译, 由北自南分别为: “Galit”意为愤怒; “Panacot”意为“威胁”; “Lumbay”意为“痛苦”。此外, 菲方也将该图作为主张南沙群岛部分岛礁主权的“依据”。参见 Jay Tarrilla, “PCG Spokesperson for the West Philippine Sea”, Facebook, October 2, 2025, <https://www.facebook.com/watch/?v=699193809174208>.

② “1875 Carta General del Archipiélago Filipino 1902 US Edition”, Institute for Maritime and Ocean Affairs, March 16, 2026, <https://imoa.ph/1875-carta-general-del-archipelago-filipino-1902-us-edition/>.

③ 此类“依据”也被菲方用于声索南沙群岛部分岛礁的领土主权。为简明故, 《报告》对此不作重复论述。

④ Ferdinand R. Marcos Jr., “Keynote Address of President Ferdinand R. Marcos Jr. for the 21st IISS Shangri-La Dialogue”, Presidential Communications Office, May 31, 2024, <https://pco.gov.ph/presidential-speech/keynote-address-of-president-ferdinand-r-marcos-jr-for-the-21st-iiss-shangri-la-dialogue/>.

⑤ Department of Foreign Affairs of the Philippines, “DFA Statement on Recent Statements about the Extent of Philippine Territory”, Embassy of the Philippines in Singapore, October 7, 2025, <https://www.philippine-embassy.org.sg/dfa-statement-on-recent-statements-about-the-extent-of-philippine-territory/>.

西巴黎条约》来限制菲律宾的领土权利，是对历史与法律的误读，菲领土并未在 1898 年被固定不变，而是通过后续协定不断扩展，并得到西班牙、英国以及国际社会的承认。^①

（二）菲律宾在南沙群岛的领土主张

菲律宾对南沙群岛部分岛礁的主权主张始于二十世纪七十年代。1971 年 7 月 10 日，菲总统马科斯发表声明，正式对南沙群岛部分岛礁提出领土主张。^②菲律宾陆续派遣军事力量，占据南沙群岛的马欢岛、费信岛、中业岛、南钥岛、北子岛、西月岛、双黄沙洲、司令礁。为支持对南沙群岛部分岛礁的领土主张，菲律宾先后提出了以下三类“依据”。

一是基于地理邻近对南沙群岛部分岛礁主张主权。1971 年 7 月，菲律宾总统马科斯声称，南沙群岛部分岛礁邻近菲律宾，“在其 200 海里经济区的范围内”，应归属菲律宾，且因这些岛礁具有国防与安全价值，有必要反对中国占有太平岛等岛礁。^③1978 年的 1596 号总统令中，菲律宾政府再次指出，这些岛礁“靠近菲律宾……是菲律宾群岛大陆边缘的一部分”，现已归属于菲律宾。^④菲国会 2009 年通过第 9522 号共和国法令，进一步将所谓“卡拉延岛群”以连线方式圈

① Jay Tarriela, “PCG Spokesperson for the West Philippine Sea”, Facebook, October 2, 2025, <https://www.facebook.com/watch/?v=699193809174208>.

② The Office of the President ed., *Official Gazette, Republic of the Philippines*, Vol. 67, No. 29, 1971, pp. 5673-5674.

③ *Ibid.*

④ “Presidential Decree No. 1596-Declaring Certain Area Part of the Philippine Territory and Providing for Their Government and Administration”, The LawPhil Project, June 11, 1978, https://lawphil.net/statutes/presdecs/pd1978/pd_1596_1978.html.

入菲律宾的领土范围之内。^①

二是接替盟国“托管”行使对南沙群岛部分岛礁的主权。1971年菲律宾政府公报认为，根据1951年“对日和平条约”，南沙群岛为二战盟军“托管”下领土，未经盟国同意，任何一方不得派兵占据。^②1974年，菲律宾再次通过外交照会重申该说法，还宣称“对日和平条约”未明确南沙归属，其地位应由盟国或联合国决定，进而主张自身可通过占领获得主权。^③

三是主张二战后对南沙群岛部分岛礁实施了“先占”。1971年菲律宾政府公报称，菲律宾人托马斯·克洛马从1947年至1950年期间对南沙群岛部分岛礁开展“探索”并实施“占领”。菲律宾宣称，这些岛礁属于“无主地”，可根据国际法所承认的获取方式加以主张主权，包括采取占领和有效管理（effective administration）。^④

1978年6月11日颁布的第1596号菲总统令明确“追认”克洛马对南沙群岛部分岛礁，即所谓“自由地”（Freedomland）的“先占”行为的有效性，以经纬度连线方式界定了其范围，并用他加禄语将之命名为“卡拉延岛群”。该总统令指出，上述区域在法律上不属于任何国家或民族，但根据历史、不

① “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 Baseline of the Philippines and for Other Purposes”, The LawPhil Project, March 10, 2009, https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2009/ra_9522_2009.html.

② The Office of the President ed., *Official Gazette, Republic of the Philippines*, Vol. 67, No. 29, 1971, pp. 5673-5674.

③ Marwyn Samuels, *Contest for the South China Sea*, New York: Methuen, 1982, p. 104.

④ The Office of the President ed., *Official Gazette, Republic of the Philippines*, Vol. 67, No. 29, 1971, pp. 5673-5674.

可或缺的需要以及按照国际法所确立的有效占领和控制，该区域现在必须被视为属于或受制于菲律宾的主权。此外，菲律宾还称，尽管有其他国家曾对该区域的某些部分提出过权利主张，但这些主张已因放弃而失效，且不可能胜过菲律宾根据法律、历史和公平原则所提出的主张。^①

^① “Presidential Decree No. 1596-Declaring Certain Area Part of the Philippine Territory and Providing for Their Government and Administration”, The LawPhil Project, June 11, 1978, https://lawphil.net/statutes/presdecs/pd1978/pd_1596_1978.html.

三、菲律宾南海领土主张的评估

菲律宾为将其领土边界扩张至黄岩岛和南沙群岛部分岛礁，提出了一系列“依据”。值得注意的是，这些“依据”随着时间和事件发展不断变化，甚至自相矛盾。无论在历史还是法律层面，菲律宾的非法领土主张都很难令人信服。

（一）黄岩岛领土主张的评估

1. 基于海洋区域的领土主张

依据所谓“专属经济区和大陆架”主张黄岩岛主权的说法，是对海洋法与领土取得规则关系的错误解释。“陆地决定海洋”是国际法上确定海洋区域归属和范围的基本原则。^①

《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）规定的专属经济区和大陆架制度不能作为主张任何陆地领土主权的法律基础，这是国际法的基本常识。

《公约》前言明确指出，其只解决“与海洋法有关的一切问题”，并“在妥为顾及所有国家主权的情形下，为海洋建立一种法律秩序”。^②因此，一国应在尊重他国领土主权的前提下主张和行使海域管辖权，不得以海域管辖权否定或侵犯他国领土主权。同时，《公约》也确认，“本公约未予规定的事项，应继续以一般国际法的规则 and 原则为准据”。^③结合《公约》的谈判背景，可以清晰地看到，《公约》是反

^① The *Grisbådarna Case* (Norway v. Sweden), Award, PCA Reports 1909, p.4.

^② “United Nations Convention on the Law of the Sea”, Preamble, United Nations, December 10, 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

^③ *Ibid.*

映现代国际海洋法的主要国际法律文书，但其规范的事项并非穷尽无遗，特别是，《公约》不处理陆地领土归属问题。

具体而言，专属经济区制度是确定大陆或岛屿可产生海洋区域范围的法律制度，国家在专属经济区内享有在自然资源和海洋科学研究等方面的权利，但任何国家不可能据此主张陆地的领土主权。^①大陆架权利的产生同样从属于陆地领土主权，而不可能反过来作为一国对他国领土主张主权的法律依据。^②黄岩岛主权归属国际法的领土规则调整。因此，菲律宾曾明确提出且至今仍反复暗示的观点——黄岩岛处于其主张的专属经济区范围内而确定主权归属，是明显缺乏国际法依据的。

同时，菲律宾主张的覆盖黄岩岛及其附近海域的专属经济区和大陆架界限需经划界方能确定。从海洋法角度看，菲律宾有权主张从其群岛基线起算 200 海里的专属经济区和大陆架，但其外部界限需要与相关国家通过协议公平划定，^③而这一进程尚未完成且存在着明显的权利主张重叠。在中菲未完成相关海域划界前，黄岩岛是否被菲律宾专属经济区和大陆架“包围”尚不确定。

菲律宾的说法也存在明显的逻辑谬误。黄岩岛属于“高

^① “United Nations Convention on the Law of the Sea”, Art.56, United Nations, December 10, 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf; North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Netherlands/Denmark), Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 51, para.95-96.

^② “United Nations Convention on the Law of the Sea”, Art. 67.1, United Nations, December 10, 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

^③ “United Nations Convention on the Law of the Sea”, Arts. 73 & 84, United Nations, December 10, 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

潮时高于水面的自然形成的陆地区域”^①且属中沙群岛一部分，依照包括《公约》在内的国际法至少可产生远至 12 海里的领海。这使其不可能处于任何专属经济区和大陆架“以内”，而仅位于自身产生的领海范围等之内。菲律宾的说法混淆了黄岩岛所处的实际海洋区域属性，具有明显的误导性。

2. 基于发现和先占的领土主张

其一，发现（discovery）不能被作为菲律宾领土取得的基础。从历史事实层面看，菲律宾用于主张先发现黄岩岛的证据存在重大缺陷。多项研究已经证明，《穆里略地图》中的“Panacot”并非当今的黄岩岛，而是对靠近吕宋岛西岸地物的标绘，菲提出的所谓“证据”完全是张冠李戴的结果。^②

《穆里略地图》并非官方地图，且显示地理信息不准确，不满足地图作为领土归属证据的要求。另外，认为图上出现的地物主权均属菲律宾显然是荒谬的，这一点从该图本身的内容就能看出。例如，图上靠近棉兰老岛北岸保和海位置的注记就指出，“北部的三宝颜到卡拉加一带属于西班牙”（Desde Samboangan hasta Caraga por el norte es de España）。这表明地图所绘的棉兰老岛南部、苏禄群岛等在当时都尚不属于西班牙，更遑论远在南海的黄岩岛。

从国际法层面看，随着无主地的减少和领土取得的法律

^① “United Nations Convention on the Law of the Sea”, Art. 121.1, United Nations, December 10, 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

^② 李孝聪：《从古地图看黄岩岛的归属——对菲律宾 2014 年地图展的反驳》，《南京大学学报》2015 年第 4 期，第 76-87 页；吴士存：《南海：历史与现实》，杭州：浙江教育出版社 2026 年版，第 364-379 页；Carlos Quirino, *Philippine Cartography: 1320-1899*, Manila : Vibal Foundation, 2010, p.73.

门槛提高，在菲方所援引地图的成图年代，国家对无主地的发现早已不再被视为一种合法的领土取得方式。菲律宾当前提出的历史证据没有任何一项能够证明，其作为国家在上述时间点之前先发现黄岩岛。这项“过时”的领土取得制度，不能被用于支持菲律宾对黄岩岛的领土主权。菲律宾持续在误用和曲解史料事实的基础上，宣扬其对黄岩岛的“先发现”，不过是对其缺乏法律基础的非法主张的无效重复，是其混淆视听、迷惑公众的手段。

其二，菲律宾未能以先占取得黄岩岛的领土主权。在国际法上，一个国家可以通过对特定陆地区域的有效占领（effective occupation），将无主地（*terra nullius*）转变为自己的主权领域，即实现“先占”（*animus occupandi*）。确立对一块无主地的先占，一是需要证明存在对其行使主权的行為，二是显示将其据为领土的意图。^①

一方面，菲律宾未能有效证明其在历史上对黄岩岛行使主权。在殖民时期，西班牙和美国从未将黄岩岛作为“领土”行使主权或行政管辖，也从未发现有记录的统治行为。^②菲方所称在西班牙殖民时期发生在黄岩岛的海难救助活动和相关事件，不能证明菲律宾在行使其属地管辖权，因为开展

^① Hiroshi Taki, “Effectiveness”, Oxford Public International Law, February 2013, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e698?rskey=BZbQFY&result=1&prd=OPIL>.

^② 现有档案、地图和航海指南多将其视为航行中的危险区予以记录。参见 Ricardo Padrón, “Las Indias olvidadas: Filipinas y América en la cartografía imperial Española”, Universidade de São Paulo, 3º Simpósio Iberoamericano de História da Cartografia Agendas para a História da Cartografia Iberoamericana São Paulo, April 2010, pp.1-12, <https://3siahc.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/04/ricardo-padron-3siahc.pdf>.

上述活动不以一国享有管辖权为前提条件。^①

菲方还曾多次援引 1875 年《菲律宾总图》，意图证明其领土主权。^②应当看到，《菲律宾总图》仅是一幅水文地理图，旨在标明航行障碍物和海道深度，而非描绘西班牙属菲律宾群岛范围的行政区划图，不具备证明领土归属的证据价值。《菲律宾总图》缺乏领土主权证明价值的事实，早已为国际判例所确认。在 1928 年“帕尔马斯岛案”裁决中，本案独任仲裁员、曾任常设国际法院院长的胡伯法官明确指出，该地图“未显示政治边界”，不可在领土主权归属问题上被作为证据采用。^③

菲方主张的实质是，只要在该地图中出现的地物即属菲律宾领土，这显然是荒谬的。地图中出现的马来西亚东部地区、东沙岛，甚至中国台湾地区，毫无疑问与菲律宾领土无涉，这本身就否定了菲方观点。此外，一个明确的反证是，美国官方出版的各类菲律宾群岛地图也都将黄岩岛排除在其领土范围之外（见图 3）。

① *Minquiers and Ecrehos (France v. United Kingdom)*, Judgment, I.C.J. Reports 1953, pp. 67-68.

② Claudio Montero, “1875 Carta General del Archipiélago Filipino 1902 US Edition”, Institute for Maritime and Ocean Affairs, March 16, 2026, <https://imoa.ph/1875-carta-general-del-archipelago-filipino-1902-us-edition/>.

③ *Island of Palmas Case (USA v. Netherlands)*, Award of 4 April 1928, R.I.A.A., Vol.2, 2006, p. 853.

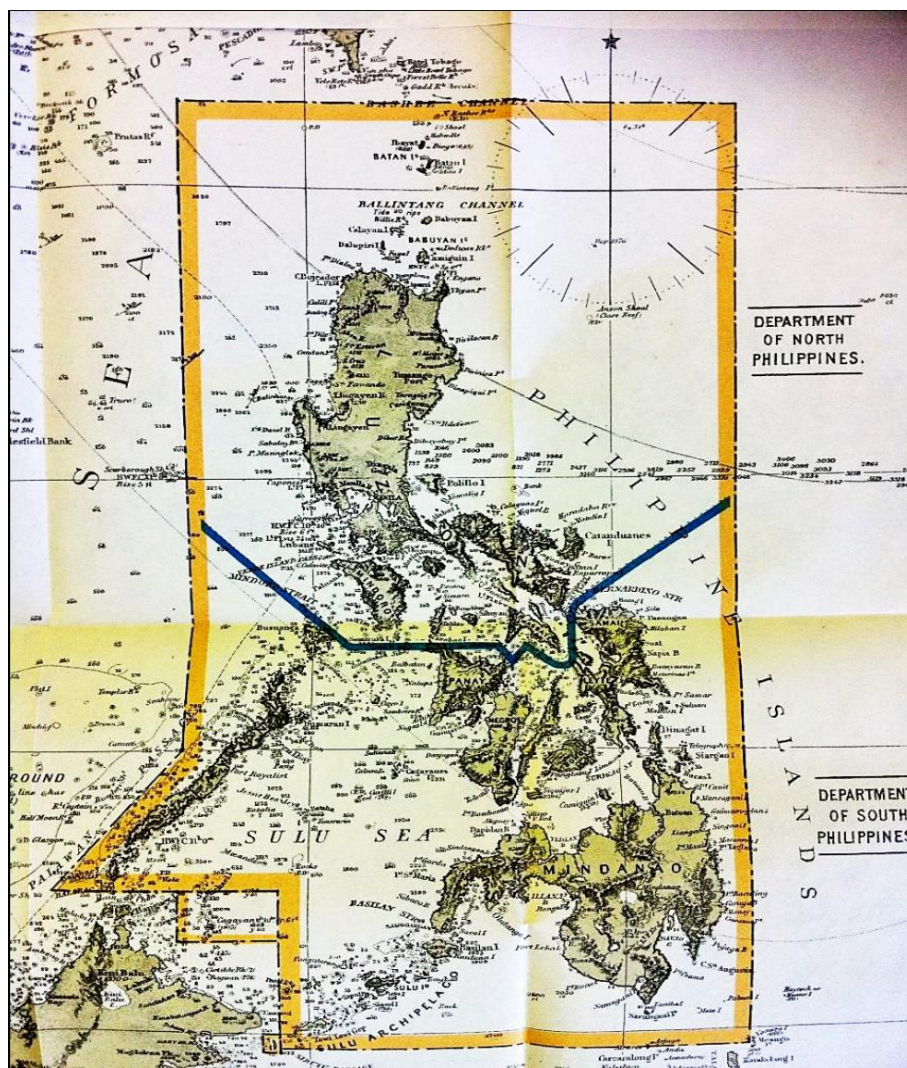


图 3: 美国战争部岛屿事务局 1902 年制菲律宾群岛图

另一方面，菲律宾未能展现出明确的先占意图。在 1997 年之前，菲律宾政府部门在多份地图和包括菲律宾驻德大使馆 1990 年回函在内的官方文件中，明确将黄岩岛排除在其领土范围之外，仅主张黄岩岛周边海域属于其专属经济区。同一时期，中国清晰明确的主权立场和主权行使行为，也排除了黄岩岛作为“无主地”的可能。^①1997 年后，尽管菲律

^① 例如，中国南海科学考察队于 1994 年经中国政府批准登岛开展调查活动，并建造考察纪念碑。

宾所采取的部分行为是国家行为，但却并不属于之前行为的正常延续，而是为了强化本国在争议中的立场而刻意创造的，不具有国际法上的证明价值。^①

其三，“有效统治”理论在黄岩岛问题上没有适用空间。通过使用所谓“有效管辖”（effective jurisdiction）等表述，菲律宾似乎有意指出，其在黄岩岛实施了充分的“有效统治”，^②使其主张优于其他国家，进而获得领土主权。

有效统治普遍被用于描述国家在行使国家权力时所采取的、表明其意图作为领土主权者的行为。^③从国际司法实践来看，有效统治要求在客观上存在行使国家主权的行為，主观上有作为主权者行事的明确意图和意愿，且无法对抗既存的领土主权，仅被作为存在领土争议的情况下的判断主权归属的方法之一。^④

菲律宾主张的“有效统治”在黄岩岛主权明确归属中国的情况下没有适用空间。菲律宾客观上在争端产生前没有实施展示主权的实质行为，在主观方面也没有展现出实施主权统治的意图，甚至还包括出具黄岩岛不在菲律宾领土范围内的证明函等与此相反的官方行为和表态。

3. 基于条约解释的领土主张

^① Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment of 19 November 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 652.

^② Hiroshi Taki, “Effectiveness”, Oxford Public International Law, February 2013, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e698?rskey=BZbQFY&result=1&prd=OPIL>.

^③ Marcelo G. Kohen and Mamadou Hébié, “Territory, Acquisition”, Oxford Public International Law, November 2021, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1118>.

^④ Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment of 22 December 1986, I.C.J. Reports 1986, p. 554.

菲律宾殖民时期的领土边界主要由 1898 年《美西巴黎条约》、1900 年《美西华盛顿条约》和 1930 年《美英边界条约》三项国际条约确定，且这一边界也为独立后的菲律宾政府所确认。菲律宾通过曲解条约和国内立法等多种方式试图突破和重塑条约边界，既与历史事实不符，也构成对国际法的违反。^①值得注意的是，菲律宾 2025 年提出的论点，与其 2012 年声明中明确否定其对黄岩岛“主权”以国际条约为基础的立场，自相矛盾，令人费解。^②

ARTICLE III³

Spain cedes to the United States the archipelago known as the Philippine Islands, and comprehending the islands lying within the following line:

A line running from west to east along or near the twentieth parallel of north latitude, and through the middle of the navigable channel of Bachi, from the one hundred and eighteenth (118th) to the one hundred and twenty seventh (127th) degree meridian of longitude east of Greenwich, thence along the one hundred and twenty seventh (127th) degree meridian of longitude east of Greenwich to the parallel of four degrees and forty five minutes (4° 45') north latitude, thence along the parallel of four degrees and forty five minutes (4° 45') north latitude to its intersection with the meridian of longitude one hundred and nineteen degrees and thirty-five minutes (119° 35') east of Greenwich, thence along the meridian of longitude one hundred and nineteen degrees and thirty five minutes (119° 35') east of Greenwich to the parallel of latitude seven degrees and forty minutes (7° 40') north, thence along the parallel of latitude seven degrees and forty minutes (7° 40') north to its intersection with the one hundred and sixteenth (116th) degree meridian of longitude east of Greenwich, thence by a direct line to the intersection of the tenth (10th) degree parallel of north latitude with the one hundred and eighteenth (118th) degree meridian of longitude east of Greenwich, and thence along the one hundred and eighteenth (118th) degree meridian of longitude east of Greenwich to the point of beginning.

The United States will pay to Spain the sum of twenty million dollars (\$20,000,000) within three months after the exchange of the ratifications of the present treaty.

图 4：《美西巴黎条约》文本

^① 菲律宾在黄岩岛与南沙群岛部分岛礁的主张中持有类似立场，故在第二节中不再做重复分析批驳。
^② 参见本报告第二部分。

首先，黄岩岛不在三项国际条约规定的割让范围之内。检视包括缔约宗旨目的、上下文、条约文本和其他辅助材料在内的国际条约解释要素，1898年《美西巴黎条约》对西班牙割让领土的范围，也即菲律宾群岛的范围作出了明确界定。所有菲律宾群岛中北部的被割让领土均分布在“东经一百一十八度（118°）至东经一百二十七度（127°）”之间，而黄岩岛经度约为东经117.7度，显然不在割让范围之内。^①

1900年《美西华盛顿条约》是对前条约的补充，确认“西班牙在缔结《美西巴黎条约》时可能拥有的、属于该条约第三条所述范围之外的属于菲律宾群岛的全部岛屿”，均在割让予美国的领土之列。1930年《美英边界条约》则进一步明确英属北婆罗洲与菲律宾群岛之间岛屿的归属问题，即菲律宾群岛西南向靠近北婆罗洲岛屿的归属问题，不涉及处于菲律宾群岛西北侧的黄岩岛。

事实上，美国国务院在对外信函和内部文件（见图5）中都曾就接受割让的范围作出澄清，认定菲律宾领土被限制在条约规定的范围之内，明确对何为“线”外其他岛屿予以清楚说明，即“（西班牙）给美国的特定额外岛屿，所有都位于婆罗岛（今加里曼丹岛）东北，主要是卡加延苏禄岛和锡布图岛及其附属地物”^②，黄岩岛显然不在其中。^③如前所

^① 参见图4：1898年《美西巴黎条约》第3条。

^② I.e., in Figure 5, “... certain additional islands to the United States, all of which lie to the northeast of the Island of Borneo, the principal islands being Cagayan Sulu, and Sibutu, and their dependencies ...”.

^③ Letter of Wilbur J. Carr in reply to the Secretary of War, October 9, 1933, Box 10, Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C.

述，美国官方机构在殖民时期出版的大量地图，也均将黄岩岛标绘在领土范围之外。

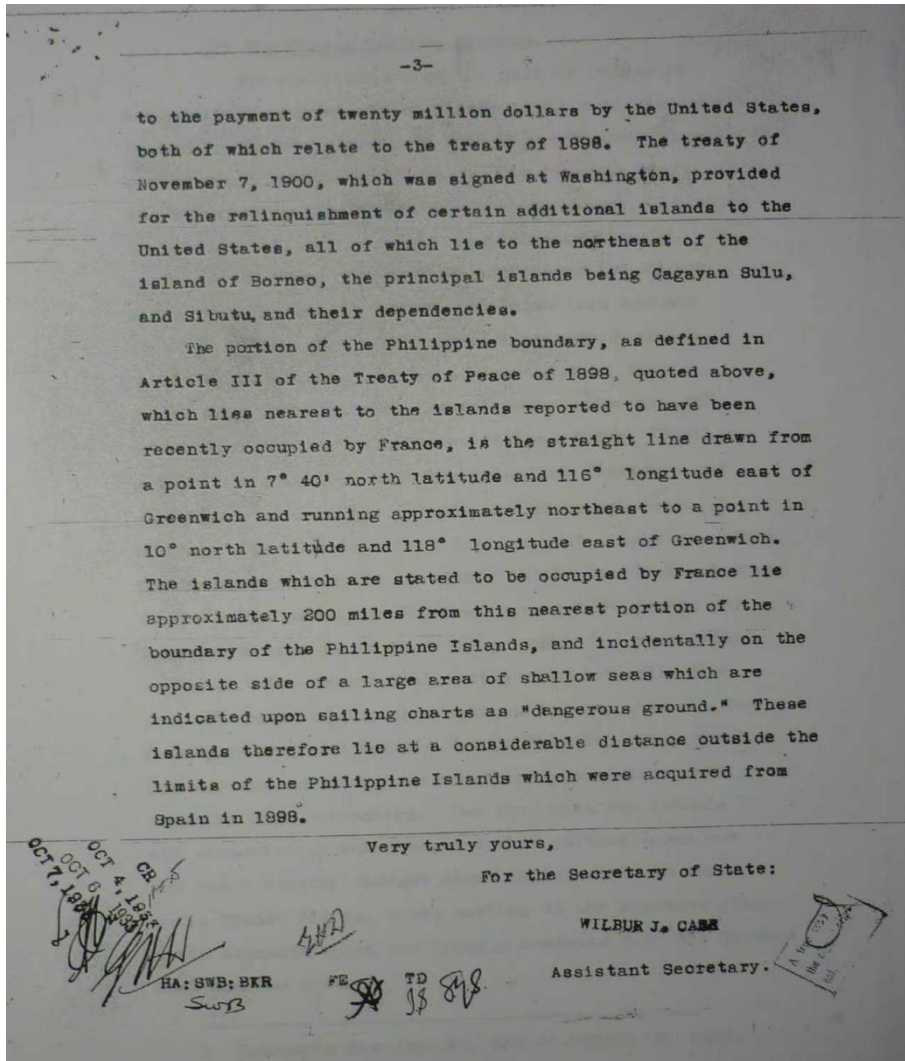


图 5：美国国务院 1933 年信函档案

其次，菲律宾独立后通过多种方式承认黄岩岛在其领土主权范围之外。这使其受国际法上承认和禁止反言 (*estoppel*) 原则的约束。例如，菲律宾直至二十世纪九十年代，仍在官方地图上将黄岩岛标注在其领土范围

(territorial limits) 之外。^①这一立场也在菲律宾各级政府机构的官方函件中得到印证。菲律宾驻西德大使在 1990 年 2 月 5 日签发的信函中指出，“根据菲律宾国家地图和资源信息局，斯卡伯勒礁或黄岩岛不在菲律宾领土主权范围以内。”（见图 6）



EMBASSY OF THE PHILIPPINES
ARGELANDERSTRASSE 1
5300 BONN I
WEST GERMANY

2 February 1990

S i r :

5

Thank you for your letter dated 22 January 1990.
According to the Philippine National Mapping and Resource Information Authority, the Scarborough Reef or Huangyan Dao does not fall within the territorial sovereignty of the Philippines. It is 10 miles off the line drawn under the Treaty of Paris; however, the area is within the 200-mile Philippine economic zone.

Very truly yours,

BIENVENIDO N. TAN, JR.
Ambassador

Mr. Dieter Löffler
European DX Foundation e.v.
Postfach 62 02 60
5000 Köln 60

EINGEGANGEN

5. Feb. 1990

Erl.....

图 6: 菲律宾驻西德大使馆 1990 年回函

菲律宾国家地图和资源信息局在 1994 年 10 月 28 日签

^① 例如，菲在上世纪九十年代，由环境和自然资源部下属国家地图和资源信息局发布的第 25 号官方地图，明确将黄岩岛划在菲律宾领土范围之外。参见图 8。

发的《菲律宾共和国领土边界证明书》承认，“菲律宾共和国的领土边界和主权由 1898 年 12 月 10 日签署的《美西巴黎条约》第 3 条确定”，并确认“菲律宾环境和自然资源部通过国家地图和资源信息局发布的第 25 号官方地图中显示的领土界限（作者注：将黄岩岛标注在领土范围以外）完全正确并体现了真实状态”（见图 7-8）。菲律宾上述官方表态不仅构成其黄岩岛领土主权归属主张的反证，也使其基于对法律事实的承认和禁反言原则受到国际法的约束。

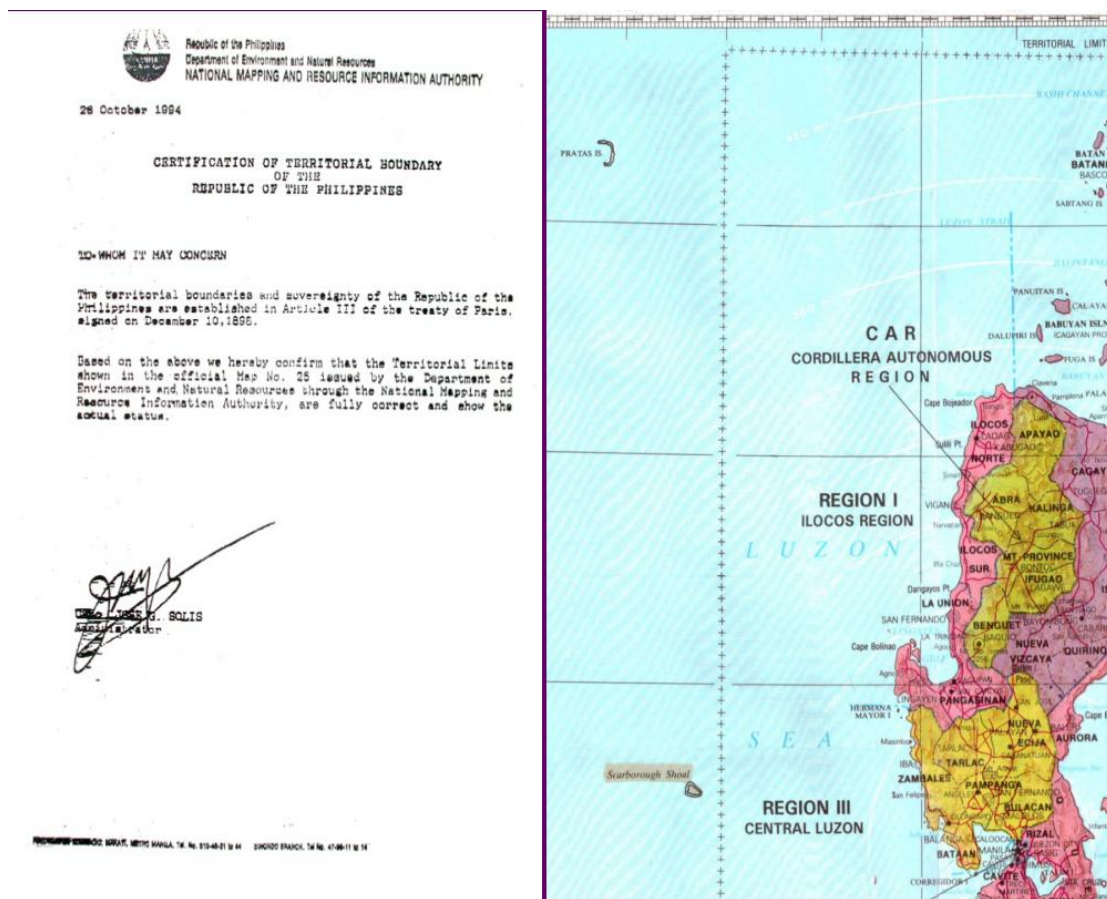


图 7：菲律宾国家地图和资源信息局证明信（左）

图 8：菲律宾第 25 号国家官方地图局部图（右）

最后，菲律宾通过国内立法将黄岩岛纳入其领土范围的做法违反国际法。领土主权只能以国际法上关于领土取得的公认规则所允许的方式获取。在二战后形成的以《联合国宪章》为中心的现行国际法体系下，一国违反国际法试图取得领土，很可能构成侵略、非法吞并等最严重的国际不法行为。

应当看到，西班牙在整个殖民时期从未对黄岩岛和南沙群岛实施过占领、管辖或有效控制，因此黄岩岛和南沙群岛部分岛礁均非西班牙领土，不可能通过任何条约被“割让”给美国，再由美国转交给菲律宾。1930年《美英边界条约》仅划定美属菲律宾与英属北婆罗洲之间的边界，不涉及黄岩岛和南沙群岛，更未将其划入菲律宾领土，无法作为其“主权”依据。

菲律宾在独立时的领土边界，不可能超出宗主国在该群岛所获取的范围。条约没有赋予菲律宾对黄岩岛和南沙群岛部分岛礁主张主权的权源（title）。这意味着，菲律宾独立后所有超出条约界限的领土主张都应当具备独立和充分的国际法依据。但事实是，菲律宾就黄岩岛提出的主权主张缺乏国际法依据。因此，菲律宾修改宪法等国内法的做法在国际法上不能成为其主张黄岩岛领土主权的依据，甚至可能使其承担侵犯他国领土的国家责任。从2012年“哥伦比亚诉尼加拉瓜领土与海洋争端案”等国际司法实践来看，菲律宾出于强化主张目的实施的单边行为，包括修改国内法在内，

在国际法上的效力均是非法和无效的。^①

（二）南沙群岛部分岛礁领土主张的评估

1. 基于地理邻近的领土主张

一方面，地理邻近不是国际法认可的领土取得方式。在“帕尔马斯岛”案中，胡伯法官在裁决中明确指出，国际法上并不存在仅凭地理邻近，即可对领海以外岛屿主张领土主权的规则，邻近性本身不产生任何主权权利。^②该观点后被国际法院及各类仲裁庭援引。^③

另一方面，历史证明南沙群岛从来不在菲律宾群岛范围之内。1933年，针对法国意图非法侵占“九小岛”的情况，时任美国助理国务卿威尔伯·卡尔（Wilbur J. Carr）回函称，根据1898年《美西巴黎条约》第3条对菲律宾边界部分的界定，这部分岛屿“距离菲律宾群岛边界最接近的部分约有200海里远，且恰好位于一片广阔浅海的对侧区域，该浅海在航海图中被标记为‘危险地带’……位于美国1898年从西班牙受让的菲律宾群岛界限之外。”^④英国政府法律顾问经过长期的调查和研究后，也明确得出结论称，菲律宾的权利主张是可疑的，南沙群岛属于中国而非其他主张方。^⑤

这已清楚说明，无论从史实还是法理角度看，南沙群岛

^① Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 652.

^② Island of Palmas Case (USA v. Netherlands), Award of 4 April 1928, R.I.A.A., Vol.2, 2006, p. 854.

^③ Katharina Häusler and Jane A Hofbauer, “Palmas Island Arbitration”, March 2011, <https://opil.ouplaw.com/d-isplay/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e191>.

^④ Letter of Wilbur J. Carr in reply to the Secretary of War, October 9, 1933, Box 10, Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C.

^⑤ [英]安东尼·卡蒂：《南海的历史与主权》，王祥等译，北京：新星出版社2023年版，第116、122-127页。

的任何部分与菲律宾群岛均不存在附属关系，更不可能构成菲律宾领土的一部分。菲律宾在南海问题上反复炒作“邻近原则”，刻意回避国际法规则与历史事实，本质上是出于自身政治与安全利益的片面操弄，既无条约依据，也无国际判例支撑，不可能得到国际社会的承认。

2. 基于盟国“托管”的领土主张

“托管”（Trusteeship）作为一项国际法律制度，是指依据相关托管协定，将特定领土置于联合国管理之下，由一个或多个管理国在联合国监督下实行临时管理与治理，以推动该领土逐步实现自治或独立。^①需要注意的是，托管并非国际法所承认的合法领土取得方式，却被菲律宾方面蓄意曲解和滥用。所谓盟国“托管”是对“对日和平条约”的歪曲，而且“对日和平条约”本身也是非法、无效的。

其一，南沙群岛根本不存在盟国“托管”的事实。在“对日和平条约”的磋商与制定阶段，美国为使自身对日本的军事管控合法化与长期化，声称将琉球群岛、小笠原群岛等特定岛屿交由联合国托管。但后续历史事实表明，美国并未履行任何“托管”的法定程序，完全背离了联合国关于“托管”须经联合国安理会或联合国大会批准的规定。^②

更为重要的是，南沙群岛从来都不是盟国“托管”对象。

《联合国宪章》第 77 条规定的“托管”适用三类领土：“前

^① 《联合国宪章》第 75 条规定：“联合国设立国际托管制度（International Trusteeship System），管理并监督凭个别协定置于该制度下之领土。”

^② 罗欢欣：《琉球地位问题的历史回溯与法理辨析》，《世界军事》2026 年第 2 期。

国联委任统治地；二战后自敌国割离之领土；管理国自愿交付托管之领土。”^①“对日和平条约”第3条对“托管”对象明确界定，即拟交“托管”的范围仅涵盖琉球群岛、小笠原群岛等特定岛屿，西沙群岛、南沙群岛不在此列。^②该条约还明确要求日本放弃对西沙、南沙群岛的所有权利主张，并未提及要对这两个群岛采取任何形式的托管措施。

事实上，对于自身所主张的“托管”说法，菲律宾始终无法拿出任何一份盟国之间达成的正式协议或相关文献作为支撑。鉴于此，韩国学者指出：“1951年‘对日和平条约’缔约国中，没有一个国家表示支持这种理论，并且同盟国的‘托管’根本不存在。”^③

其二，谈判记录证明菲无权援引“对日和平条约”主张领土主权。菲律宾作为旧金山和会参与国及“对日和平条约”签署国，在会议召开与条约磋商期间，对草案中有关西沙群岛、南沙群岛的处置条款，既未提出任何异议，也未主张任何权利。^④在签署和批准“对日和平条约”时，菲律宾也未就南沙群岛的归属问题表达过任何立场和诉求。

菲律宾在这一系列关键节点上的沉默态度，表明当时菲律宾认为南沙群岛与己无关。如今菲律宾却妄图歪曲该条约

① *Charter of the United Nations*, Chapter XII, Report of the United Nations, UN Doc. DPI/511, 1945.

② “日本对于美国向联合国提出将北纬二十九度以南之南西诸岛（包括琉球群岛与大东群岛）、孀妇岩岛以南之南方诸岛（包括小笠原群岛、西之岛与硫磺列岛）及冲之鸟岛与南鸟岛置于联合国托管制度之下……”，参见“Treaty of Peace with Japan (with two declarations)”, United Nations, September 8, 1951, <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20136/volume-136-i-1832-english.pdf>.

③ Hungdah Chiu and Choon - ho Park, *Legal Status of the Paracel and Spratly Islands*, Ocean Development & International Law, Vol.3, 1975, p.19.

④ 《葛罗米柯九月五日在旧金山会议上演说全文》，《人民日报》1951年9月9日，第4版。

为其侵占行为背书，实属无理之举。

3. 基于“战后先占”的领土主张

菲律宾以“克洛马事件”为核心依据，主张其在第二次世界大战后，通过“先占”的方式取得南沙群岛部分岛礁领土主权。^①事实上，菲律宾所谓“战后先占”既不符合国际法上的领土取得规则，又与客观历史事实相违背，不具有任何法律效力。

其一，南沙群岛在二战后并非无主地，不属于可被先占取得的对象。中国是南沙群岛的最早发现者、开发者和管理者，早已取得南沙群岛的领土主权。中国古代官方志书明确将南沙群岛划入辖境，确定其行政隶属关系。^②中国对南海渔业等活动的管理也早已有之。^③安东尼·卡蒂（Anthony Carty）在广泛考察各国历史档案后，也在其已发表的研究中“得出清晰的结论”，南沙群岛的主权早已被认为是属于中国的。^④在第二次世界大战后，中国根据战后安排及时完成

① 1971年7月10日的菲律宾政府公报称，克洛马从1947年至1950年期间对南沙群岛部分岛礁开展所谓“探索”加以占领。这些岛屿、小岛、珊瑚礁、沙洲和浅滩被视为“无主地”，可根据国际法所承认的获取方式加以获取，其中就包括占领和有效管理。参见 *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, July 5, 1971, Library of Congress, 1902-2012, v.67no.29, pp.5673-5674; 1978年6月11日，菲律宾发布第1596号总统令，再度宣称克洛马对南沙群岛部分岛礁实施“先占”的行为有效。参见“Presidential Decree N-o.1596-Declaring Certain Area Part of the Philippine Territory and Providing for Their Government and Administration”, *The LawPhil Project*, June 11, 1978, https://lawphil.net/statutes/presdecs/pd1978/pd_1596_1978.html.

② 如道光二年（1822）两广总督阮元总裁、广东巡抚李鸿宾等监修的《广东通志》记载：“长沙海、石塘海，俱在城东海外洋。”参见（清）阮元修，陈昌齐等纂：清道光二年刻本《广东通志》，卷一百一十二《山川略·琼州府·万州》；又如道光八年（1828）万州知事胡端书等续修的《万州志》记载：“万州有千里长沙，万里石塘，然俱在外海，海舟触沙立碎，入塘无出理。”参见（清）胡端书修，陈儒冠纂：清光绪十七年刻本《万州志》，卷三《山川略·川》。

③ 清代中国渔民也前往南沙群岛生产生活，并接受中国政府的管理。海南渔民世代相传的“更路簿”将南沙群岛称为“北海”，详细记录了往返航路。近代西方航海家的记录也证实，中国渔民常年在南沙群岛活动，搭建居所、储存给养。参见 Monique Chemillier-Gendreau, *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratleys*, Paris: L' Harmattan, 1996, pp. 188-189.

④ [英]安东尼·卡蒂：《南海的历史与主权》，王祥等译，北京：新星出版社2023年版，第2-3页。

了对南沙群岛接收，恢复对其行使主权。

事实上，中国对南沙群岛领土主权的持续行使，在菲律宾当前反复强调的“克洛马事件”中也得到了清晰呈现。1956年，针对克洛马向菲律宾政府提出的将南沙群岛部分岛礁“纳入”菲律宾领土的诉求，中国外交部发表声明指出，南沙群岛向来是中国领土的一部分。^①此后，台湾当局亦组建南沙巡航部队加强管控，截获克洛马的船只，并在其签署不再侵入南沙群岛的保证书后予以释放。^②

其二，菲律宾在二十世纪七十年代前没有采取任何能体现其官方意图的先占行为。菲律宾政府和克洛马本人在“克洛马事件”中都曾明确表示，相关行动纯属私人性质，不代表菲律宾政府的政策。^③同样值得一提的是，菲律宾国会在1968年修正3046号法令的过程中，仅有个别议员提及克洛马的“自由地”，其他议员漠不关心，并未表现出支持。^④这与菲律宾议员积极推动将沙巴领土主张写入立法文件的做法形成鲜明对比，也从侧面印证了当时菲律宾国会并不认可“自由地”属于菲律宾领土。^⑤

进一步看，菲律宾实际上曾承认南沙群岛作为“有主地”的法律地位，这也与其此后的立场发生了明显的自相矛盾。

① 中华人民共和国外交部：《中国对南沙群岛的主权绝不容许侵犯》，《人民日报》1956年5月30日，第1版。

② 《（台湾地区）海军舰只两艘 巡视南沙群岛》，台湾：《联合报》1956年6月16日，第1版。

③ 台湾地区“外事主管部门南海诸岛档案汇编委员会”：《“外交部”南海诸岛档案汇编》，台湾地区“外事主管部门研究设计委员会”编印，1995年，第999页。

④ Senate of the Philippines, “Congressional Record”, Sixth Congress, Third Regular Session, 1968, p. 355.

⑤ Kan Wang, “The 1960s Philippine Territorial Sea Laws in Sino-Philippine Territorial Disputes: A Historical and Legal Analysis”, *International Journal of China Studies*, Vol. 16, No. 1, 2025, p. 87.

例如，1950年5月17日，菲律宾总统季里诺在记者招待会上发表谈话称，鉴于南沙群岛“有国民党军队据守，以友邦之关系，菲律宾自无提出占领该区之必要”。^①由此可见，在“克洛马事件”发生后相当长的一段时期内，菲律宾政府并未提出对南沙群岛部分岛礁的主权主张，从而使相关行为不可能符合“先占”的构成要件。

^① 郭渊：《1950年菲律宾对西沙、南沙群岛的觊觎与中国的应对》，载《海南热带海洋学院学报》2023年第4期，第7页。

四、菲律宾领土扩张企图的危害

菲律宾在歪曲涂抹历史事实和错误适用国际法的基础上，持续采取误导国际舆论、实施激进行动等方式，非法声索黄岩岛和南沙群岛部分岛礁地物主权。这已严重威胁南海地区的和平稳定，成为周边国家推动经济和社会发展的不安定因素，冲击第二次世界大战后的国际秩序安排，将自身追求非法私利所引发的风险向国际社会扩散转移。

（一）挑战国际法律体系

首先，菲律宾领土扩张企图挑战以《联合国宪章》为核心的国际法体系。《联合国宪章》明确规定，任何国家的领土完整均不受侵害，特别是以“使用威胁或武力”之方式。^①应当看到，领土边界的稳定性和不可侵犯性，是当代国际关系和国际法体系赖以存在的基石。

菲律宾却武力侵占中国在南海的部分岛礁，并在数十年间持续通过国内立法、海上行动和舆论操纵，试图将非法侵占合法化。这种做法与以《联合国宪章》为核心的国际法体系对尊重他国领土主权的要求背道而驰。菲律宾的言行违背《联合国宪章》对国家领土完整的根本关切，侵蚀了国家领土边界的稳定性和不可侵犯性。

其次，菲律宾领土扩张企图背离领土取得的国际法规则，且恶意混淆领土取得规则与国际海洋法。国际法对一国合法

^① *Charter of the United Nations*, Art. 2, Report of the United Nations, UN Doc. DPI/511, 1945.

取得领土的方式有明确规定，现代国际法上的领土取得方式则更为有限。^①

菲律宾在领土边界既已确定情况下，对他国领土提出非法要求，试图以曲解领土取得规则、附会事实证据等方式扩张其领土范围。这不仅构成对领土取得规则的直接违反，还可能在国际关系上引起影响恶劣的“示范效应”。与此同时，菲在外交场合和国际宣传中，刻意混淆南海岛礁领土归属问题与海洋划界等问题，模糊了领土取得规则与国际海洋法的分野。

再次，菲律宾利用国内立法作为非法扩张领土范围的手段，明显扭曲国内法与国际法的关系。国际法上的常识是，一国不能通过国内立法单方面改变陆地领土的主权归属，国内法仅能在国家基于国际法承认的领土取得方式获得主权后，对其进行确认和宣示。

然而，菲律宾的立法实践与之全然相悖。菲律宾陆续出台“群岛基线法”“海洋区域法”等，将黄岩岛和南沙群岛部分岛礁非法纳入主权范围，企图以操弄国内法的方式侵占他国领土。假使这种以国内法替代和僭越国际法规则的诡辩逻辑得到普遍接受，国际法对国家行为的规制必然被虚化，国家单边扩张将陷入只需国内法授权，而不受国际法限制的荒唐境地。

^① R. Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law: With a New Introduction by Marcelo G. Kohen*, Manchester: Manchester University Press, 2017, pp. 29-31.

最后，菲律宾领土扩张企图包含对国际条约的恶意误读，严重违背条约解释的国际法规则。《维也纳条约法公约》确立条约解释的基本规则，要求依其用语按其上下文，并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意解释条约。^①

菲律宾在黄岩岛和南沙群岛部分岛礁归属问题上的条约解释实践，与之全然相悖。菲不顾文意、缔约目的和辅助材料等应考量因素，以单边解释将不为三项条约规范的领土强行纳入其中，还在早已明确认可基于三项条约所继承领土边界的情况下自食其言，甚至对条约内容“合则用、不合则弃”。若此类单边错误解释被普遍效仿，国际条约规则体系将名存实亡，国际法赖以运作的规范基础也将受到损害。

（二）威胁区域和平稳定

首先，菲律宾的领土扩张企图推升区域海上安全风险。菲律宾以维护所谓“主权”为名，频繁派遣海警船只、渔船甚至军事力量进入黄岩岛和南沙群岛部分岛礁邻近海域，采取冲撞、抵近侦察、投放航行障碍物等危险方式实施挑衅和干扰，严重威胁各方海上人员和财产安全，持续升级地区紧张局势。菲律宾单方面改变现状的激进举措，使南海这一全球重要航运通道面临不应有的冲突隐患，也给南海周边各国赖以发展的和平环境带来威胁。

其次，菲律宾的领土扩张企图明确违反《南海各方行为

^① “Vienna Convention on the Law of Treaties”, Arts. 31-32, United Nations, International Law Commission, 1969, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf.

宣言》的宗旨与规定。《南海各方行为宣言》的核心要义是，各方承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动。^①菲律宾近年来的一系列单边行动，包括在非法侵占岛礁上扩建军事设施、修改国内法试图固化非法主张等，均与上述承诺背道而驰。这严重侵蚀了区域国家间的互信基础，加剧各国之间的立场对立，也给“南海行为准则”磋商进程制造了障碍，大大拖累了中国与东盟国家共同维护南海和平稳定的努力。

再次，菲律宾的领土扩张企图损害中国与东盟关系大局。中国与东盟互为最大贸易伙伴和重要战略伙伴，双方关系长期保持健康稳定发展势头，各领域务实合作成果丰硕。南海的和平稳定是中国与东盟国家共同利益所在。菲律宾为一己私利，刻意将南海问题塑造为中国与东盟之间的整体性分歧，企图绑架东盟为其非法主张背书。这不仅无助于问题的解决，反而对中国—东盟整体合作氛围造成负面冲击，给构建中国—东盟命运共同体的前景带来不确定性。

最后，菲律宾的领土扩张企图引入不受欢迎的外部复杂因素。南海事务理应由中国与东盟国家共同协商、自主处理。这既是区域国家长期坚持的重要原则，也是维护南海和平稳定的根本保障。菲律宾却不断向域外势力开放军事基地，频繁举行针对性极强的联合巡航与演习，主动将域外军事力量

^① DOC, para. 5.

引入南海地区。应清楚认识到，域外力量介入不仅无助于解决争端，反而极易激化矛盾，损害所有南海沿岸国的主权安全与长远发展利益。此种做法威胁区域国家在南海问题上的自主权，严重背离了区域国家将南海建设为和平、友谊、合作之海的共同愿望。

（三）破坏战后秩序安排

通过包括《开罗宣言》《波茨坦公告》在内的一系列具有法律约束力的国际文件，对日本侵略扩张所窃取的领土作出明确处置，是建立战后国际秩序的核心成果之一。其中，《开罗宣言》明确规定，日本所窃取于中国之领土，例如东北四省、台湾、澎湖群岛等，必须归还中国。^①《波茨坦公告》第8条进一步确认《开罗宣言》之条款必将实施。^②基于既有领土主权，中国依据上述具有国际法效力的文件，在战后迅速恢复行使对南海诸岛的主权。

作为第二次世界大战后独立的主权国家，菲律宾的领土范围为三项国际条约和一系列具有国际法效力的历史文件所明确界定。如前所述，菲律宾在独立后长达数十年的表态和实践，都对此一再确认。^③该立场不仅是菲律宾作为国际社会成员对战后领土安排的明确接受，更是菲政府当时对于维护以《开罗宣言》《波茨坦公告》为核心的战后亚太秩序所作出的庄严承诺。

① See Cairo Declaration.

② Potsdam Declaration, Art.8.

③ 参见《报告》第一章第二节。

菲律宾后来的领土扩张企图却对第二次世界大战后的国际秩序安排构成了破坏。菲律宾作为战后国际社会的一员，在其领土范围从未包括中国南海诸岛的任何部分的情况下，单方面对已有明确归属的领土提出非法主张，意图推翻战后国际社会共同缔造并维护的领土安排。此种行为不仅是对其承担的国际法义务的公然否定，更是对战后国际社会基于正义与和平原则共同构建的国家领土归属秩序的直接践踏。

菲律宾当下的领土扩张行径，与其历史上维护条约边界、尊重战后安排的承诺形成了明显反差，充分暴露了其基于一时私利而肆意推翻国际承诺的机会主义本质。若一国可如此轻易地背弃其长期坚持并反复确认的法律立场，则国际关系赖以运行的诚信基石必将动摇，战后国际秩序所维系的领土边界确定性亦将面临重大风险。

五、结论

菲律宾陆地领土边界在西班牙和美国殖民时期形成，经由三项国际条约在国际法上得到确立，即“国际条约界限”。在独立后，菲律宾通过宪法和其他国内法等，继承和确认殖民时期确定的领土边界。然而，二十世纪七十年代以来，菲律宾政府频频展现出扩张领土范围的意图，采取修改宪法、颁布法令以及发表声明等方式，对南沙群岛部分岛礁和黄岩岛提出领土主张。

根据对可信史料和公认的国际法规则的全面分析，菲律宾独立后在南海新提出的权利主张，明确缺乏历史基础和法理依据，其不享有黄岩岛和南沙群岛任何岛礁的主权。菲律宾为支持其在黄岩岛和南沙群岛部分岛礁的“领土主权”提出的一系列“依据”，并采取包括国内立法和非法侵占在内的措施，不能证明其在南海的领土主权。此外，菲律宾政府前后不一、频繁变动的法律立场，在逻辑上也存在大量自相矛盾之处，难以自圆其说。

由此可见，菲律宾意图突破一系列具有国际法效力的条约所限定的领土边界，将其扩张至黄岩岛和南沙群岛部分岛礁的做法，缺乏基本的史实依据，明显违背有关领土取得的国际法规则，不具备历史和法律基础。应充分认识到，菲律宾的非法行径在挑战国际法律秩序的同时，构成了区域和平稳定与国际秩序维系的重大威胁，不应被国际社会所容许。