

## 從國際法角度看琉球群島主權歸屬

李明峻

政治大學國際關係研究中心助理研究員

### 摘要

中華民國是目前唯一對琉球主權之歸屬日本有爭議的國家。由於中華民國與日本欠缺外交關係，因此台日雙邊分別以「日本交流協會」和「亞東關係協會」為辦理業務，但因對琉球主權尚有爭議，故與琉球（沖繩）地區的業務不透過「亞東關係協會」，而是由「中琉文化經濟協會駐琉球辦事處」直接辦理。就此而言，台灣與琉球地理上相依且有極深的歷史淵源，故對琉球主權歸屬的正確認知實有其迫切性。

首先，琉球雖於歷史上為中國的藩屬國，但卻未曾成為中的領土，其後日本以征服取得琉球主權，此點就當時的國際法而言並無違法之處。中國與日本雖一度提出「分島改約」之議，但隨著日本廢藩改縣而告罷議，中國至此不再提出異議。逮至「馬關條約」簽署之後，更明確認定日本對琉球之主權已告確立。其次，二次大戰前後的國際文件亦對此點無甚著墨，且中華民國在此等文件討論期間亦無反對意見。之後，美國「託管」琉球群島，以日本對琉球保有「剩餘主權（residual sovereignty）」為由，預留日後依主權歸還原則（the principle of return）移轉予日本之伏筆，按理中華民國應無法再於琉球主權歸屬議題上有所爭執。

但中華民國卻在「日華和平條約」生效後，於一九五三年八月八日美國將琉球群島北部之奄美大島交還日本時，突然以「波茨坦宣言」第8條規定日本主權限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定之其他小島之內，表示其中「吾人所決定其他小島」包含琉球群島在內，因而認為琉球群島的國際地位「應由主要盟國予以決定」。同時，中國政府對於琉球群島並無領土要求，亦無重建其宗主

權之任何意圖；惟主張琉球居民之真實願望應受尊重，彼等必須獲得選擇其自身前途之機會，強調此等島嶼之現狀（包括其領土之完整）應予維持，甚至認為琉球人民應有自決權。據此，中華民國在戰後初期突然改變對琉球群島問題的基本立場，對琉球群島的主權歸還日本表示爭議迄今。

然而，中華民國政府對於琉球群島基本立場的改變，係違反國際法上的「禁反言」原則，再加上若以「波茨坦宣言」第8條為依據，則「舊金山（對日）和約」本即是「主要盟國的決定」，該規定可說是已執行結束，不應再以此於琉球主權歸屬議題上力爭。至於琉球人民行使自決權的問題方面，由於日本為民主法制國家，因此如果琉球人民對琉球自治或獨立有所主張，隨時可提出主張或以公民投票決定，但目前琉球人民似無此方面的要求。因此，由國際地位與國際法面向探討，可知中華民國對琉球主權地位難以置喙，而日本藉由「征服（conquest）」手段取得琉球領土主權，以時際法的概念觀之亦為合法，在無其他國家反對之時，已逐漸建立其正當性。職是之故，在台灣的中華民國不應對琉球群島主權爭議上做無謂的爭執，而以交流發展多方合作為是。

**關鍵詞：**琉球群島、沖繩、領土、國際法、剩餘主權、征服

## 壹、前言

琉球群島的地理疆界處於北緯二十四至二十八度與東經一百二十二度至一百三十三度之間<sup>1</sup>，係位於台灣與日本間一系列島嶼的統稱。在台灣近代文獻上，琉球群島多與釣魚台列嶼問題一併被論及，但釣魚台列嶼係台灣北部大屯山入海而成，在地質上為台灣的附屬島嶼，只因日本於一八九五年一月將其先占，在行政區上將其編入沖繩縣石垣市所轄，遂有由琉球群島主權的歸屬認定「釣魚台列嶼」領有權的誤解，事實上琉球群島主權的歷史沿革與此無涉<sup>2</sup>。

琉球群島早在十二世紀即已存在獨立王國，從十九世紀末二十世紀初之中、日對其宗主國問題的外交角力，二次大戰後開羅宣言、波茨坦宣言與舊金山和約等國際文件的浮現，加以美國的託管行為等，引致中、台對其領土主權爭議<sup>3</sup>，惟在美國於一九七二年將琉球群島交還日本之後，我行政部門迄今對琉球群島的主權歸屬問題迄今仍持保留態度<sup>4</sup>。在政治外交層面上，因台灣與日本無外交關係，其經貿事務係透過「亞東關係協會」居中處理，而由於前述保留態度，使得中華民國對琉球沖繩地區的業務，名義上不經「亞東關係協會」居中處理，而由「中琉文化經濟協會駐琉球辦

<sup>1</sup> 美國琉球民政府一九五三年十二月二十五日發佈並施行的「琉球列島的地理境界」第二十七號公告。惟同時依據大英百科全書，則稍有出入，處於北緯二十四至三十度與東經一百二十三度至一百三十度之間。

<sup>2</sup> 「琉球認同與歸屬論爭」張啓雄等著，中央研究院東北亞區域研究，初版，2001。

<sup>3</sup> See generally 程家瑞主編「釣魚台列嶼之法律地位」，東吳法學院，一九九八年。自一九六九年，「釣魚臺列嶼」成為紛爭的焦點便在於台灣與日本大陸棚間極可能蘊藏世界最豐富的海底油田資源，其歸屬始成問題，包括中共對琉球群島的主權歸屬態度亦從承認到發現上述石油資源後遽轉為稱「釣魚臺列嶼」為其「神聖領土」，參宇佐美滋「尖閣列島問題」，頁 208-212，尾崎重義「尖閣諸島的歸屬問題（上）」，頁 227-232。參照丘宏達，「關於中國領土的國際法問題論集 肆、釣魚臺問題研究」，台灣商務印書管發行，民國六十四年四月初版，頁 69-71。

<sup>4</sup> 參附件一、二外交部於 1971、1972 年所發的聲明，但似乎仍圍繞在我對「釣魚台列嶼」的主權爭議上。惟由此愈見本文研究的重要性。

事處」直接辦理。本文將以歷史史實和國際法文件為研究主軸，探究琉球群島的領土主權歸屬，並確立其國際法上的地位。

## 貳、日本領有的沿革與法理

### 一、獨立王國時期

依口頭傳承，琉球最早的國王為十二世紀以前的天孫氏，但史料能證實的國王是一一八七年即位的舜天王。其後，英祖王（1260-1349）期間畫定土地界線、獎勵農業、普及佛教，使得國勢一時大盛，連九州南部諸島亦向其入貢。

至西元十四世紀時，琉球本島分立為三個王國（分別是中山、山南及山北），陷入所謂「三山分立」的戰亂狀況。其後，中山王搶先另外兩國，於明朝洪武五年（西元一三七二年）向中國入貢，並於翌（一三七三）年接受明朝的冊封，但山南及山北其後亦如法炮製<sup>5</sup>。至西元十五世紀初，中山王巴尚志消滅山南及山北兩國，建立琉球群島的統一王朝，但仍繼續維持與中國的附庸關係。

琉球接受中國冊封期間，中國在政治上雖要求其臣服並規定一定時間進貢，但卻未干涉其內政，琉球王國亦希冀藉由與明朝的藩屬關係，加強、擴大其對外的貿易關係；在外交上，雙方自始有使節往來，中國的文官制度、服制、文化等都影響當時的琉球，並開始有閩人移居琉球<sup>6</sup>。對琉球王

---

<sup>5</sup> 井上清，陳其南譯，「釣魚臺列嶼－歷史與主權問題的剖析」，日本現代評論社，一九七二年十月，頁75；李則芬「中日關係史」，臺灣中華書局，民國五十九年四月初版，頁244。

<sup>6</sup> 1372年明太祖朱元璋給琉球的中山王察度下達詔諭後，琉球的北山、中山、南山三王遂開始向明政府朝貢。從此琉球成為我國的藩屬，1392年明太祖有見於琉球對於來華使節海上航行的困難，特賜閩人善於造船航海的技術者三十六姓人家移居琉球。這一點是後來促進琉球對海外貿易的關鍵。閩人三十六姓中包括『知書者，授大夫長史，以為朝貢之司；習航海者，授通事，總為指南之備』。可知他們不僅是善於操舟者，且

國而言，接受中國的冊封，除了單純的形式關係外，尚伴隨著政治的機能及實質關係<sup>7</sup>。

另一方面，豐臣秀吉於西元一六〇九年命薩摩藩（鹿兒島）島津義久出兵琉球，擄琉球王國尚寧王，強迫其向島津氏進貢，琉球王國迫於無奈乃向中國與薩摩藩同時進貢。只是由於受到薩摩藩外力的強勢滲透，內政受制於日本人、民間習俗亦逐漸日化。但由於日本希望從中琉貿易獲得利益，因此並不禁止與中國的朝貢關係。清順治十一（西元一六五四）年，琉球國王受大清帝國冊封為中山王，有清一代共曾八次派使冊封琉王<sup>8</sup>，朝貢亦依明例，但此際的琉球王國事實上係「兩屬」<sup>9</sup>。值得注意的是，此時的琉球仍係以國家身份與中國、日本交往，並非中國或日本的領土，頂多只是二者的保護國（dependency）<sup>10</sup>。

十九世紀以後，西方列強先後造訪琉球。一八一六年，英國海軍所屬阿爾塞斯特號與萊拉號訪琉；一八四四年，法國軍艦亞美號亦進入那霸。一八五三年，美國海軍培里提督進入琉球，由於薩摩藩的官員冒充琉球人，對其告曰：「琉球為日本的保護國，係受日本法律統治」，使得培里提督在報告書中亦記載此點。其後，琉球分別與法、美、荷蘭等國簽訂修好條約

---

擔任通譯和其他與朝貢有關的事務。他們在琉球定居以後，便成為代表中國長期協助琉球，增進中琉關係的一群優秀人員。他們子孫繁衍，為琉球人盡過許多勞績。1416年中山王尚巴志征服北山。1429年中山王尚巴志征服南山，形成統一的琉球王國（第一尚氏王朝），每一代國王都需要由中央政府冊封任命。中央政府不干預琉球王國內部事務，像現在的香港和澳門一樣。「琉球事略」桂山義樹著，新文豐，臺一版，民78。

<sup>7</sup> 中琉文化經濟協會主編「第一屆中琉歷史關係國際學術會議論文集」，豐見山和行，「琉球王位與冊封關係」，頁393-440，聯合報文化基金會、國學文獻館出版，民國七十六年十月初版。

<sup>8</sup> 丘宏達，「現代國際法」，三民書局八十四年十一月，頁524。

<sup>9</sup> 李則芬，同前註4，頁252；鄭海麟，「從歷史與國際法看釣魚台主權歸屬」，海峽學術出版社，民國九十二年，頁138。在明末清初時期，琉球王國分別向中日進貢的事實並未為中國所知，此亦種下日後琉球王國為日本所滅，中國卻使不上力的遠因。

<sup>10</sup> 李則芬，同前註4，頁241-2；鄭樑生，「中日關係史研究論集(一)」，明代中琉兩國封貢關係的探討，文史哲出版社，民國七十九年七月初版，頁123-6。

<sup>11</sup>，顯見琉球當時被國際社會視為主權獨立國家。

在一八六七年的巴黎萬國博覽會時，薩摩侯島津氏甚至以琉球國王自居，不但不顧日本江戶幕府反對而逕自派出自己的代表，且與日本在不同區展示，並由岩下佐次右衛門出席開幕式，自稱是代表琉球王的使節。對於此點，日本江戶幕府乃向大會抗議：「琉球係江戶幕府命令薩摩藩加以征服，因而成為薩摩藩的屬國，不是獨立於日本之外的國家」，但大會並未接受日本的抗議。由此可知，當時國際社會係認為琉球為獨立國家。

## 二、明治政府的領有經緯

一八七二(明治五)年七月，日本為實施中央集權而進行「廢藩置縣」，以建立現代國家體制。然而，由於琉球當時尚非日本領土，因此日本政府於該年先設置琉球藩，由琉球藩廳治理，但其上歸鹿兒島縣代為管轄。同年九月四日，明治政府宣告琉球國王尚泰為「琉球藩主」，晉身於華族之列，並將其外交事務交由日本外務省管理。九月二十八日，明治政府向各國發出通知，將琉球與外國的所有條約移交日本外務省管轄，並要求各國今後與琉球的交涉與均由該省主管其事務<sup>12</sup>。

一八七二年十二月，發生琉球宮古·八重山群島島民漂流至台灣恆春而遭牡丹社原住民殺害的「台灣蕃社事件」，明治政府立即與清國政府交涉，但清國答覆：「台灣東部生蕃為化外之民，清國政教所不及」，對日本的要求不予理會<sup>13</sup>。一八七四年四月，明治政府決定對台灣出兵，並以西鄉從道為都督(司令官)，但因英美俄三國不喜日本出兵，日本政府一度決定做罷，但西鄉不顧中央反對逕自出兵。同年十月，在英國駐清公使維

<sup>11</sup> 與法是在一八五五簽訂修好條約，與美國是在一八五四年簽訂修好條約，而與荷蘭是在一八五九年簽訂修好條約。

<sup>12</sup> 丘宏達，同前註1，頁18；井上清，同前註4，頁70-5；林明德，「日本近代史」，三民書局出版，民國八十五年四月，頁129-132。

<sup>13</sup> 林明德，「日本近代史」，三民書局出版，民國八十五年四月，頁150-152。

德 (Thomas F. Wade) 的調停下，雙方簽訂「中日北京專約」<sup>14</sup>。清國確認由於台灣原住民不法侵害「日本國屬民」，因此日本政府的出兵係為「保民義舉」(即今日的外交保護)，賠償受害者遺族白銀十萬兩，以及補償日本遠征軍道路建設費四十萬兩，共計五十萬兩。此條約將琉球人民視為日本人，等於表示清國承認日本對琉球的管轄權。

一八七五年三月，尚泰以琉球王之名派遣進貢使至北京。此事為日本政府知悉後，日本駐清臨時代理公使立即致函責問琉球使節，但因清國官吏從中做梗而阻止未果，因此日本乃向清國提出抗議。同時，明治政府於同年五月派遣官員前往琉球<sup>15</sup>，傳達以下命令給當時的琉球藩廳：(1)禁止再對清派遣朝貢使·慶賀使；(2)禁止接受清的冊封；(3)使用明治年號；(4)施行日本刑法，並令負責準備者前往東京；(5)期與本土各縣相同，進行藩制改革；(6)廢除設在中國福州的琉球館；(7)令藩王尚泰以謝恩使身份遷居東京；(8)設置鎮台分營。此外，在一八七七(明治十)年十月，太政大臣更公告琉球的訴訟歸大阪上等法院管轄<sup>16</sup>。

對於明治政府的這些命令，琉球藩廳曾嘗試以派遣使者前往中國等手段來反抗，但在松田處分官多次前往琉球並加以說服之後，再憑藉警察與軍隊的力量，終於在一八七九(明治十二)年三月二十七日廢除琉球藩而設置沖繩縣。同時，明治政府命令琉球藩廳在同月三十一日前交出首里(守禮)城並進行接收。同年四月四日，琉球藩正式走入歷史，成為明治政府直轄的沖繩縣<sup>17</sup>。

一八七九年五月十日，對於日本將琉球編入領土一事，在琉球二次派使向清國求助之下，清國政府對駐北京日本公使提出抗議。針對這個抗議，

<sup>14</sup> 鄭海麟，同前註 7，頁 139；註四，李則芬，同前註 4，稱「中日北京專約」，頁 252。

<sup>15</sup> 即處分官松田道之。

<sup>16</sup> 沖繩大百科事典刊行事務局編，「沖繩大百科事典」，[出版者不詳] 1983，頁 632。

<sup>17</sup> 沖繩大百科事典刊行事務局編，「沖繩大百科事典」，[出版者不詳] 1983，頁 645；沖繩大百琉球大學短期大學部編，「文獻史料 近世沖繩 社會、文化史的研究」，那霸市：編者，1979，頁 368-340。。

日本政府於同年七月十六日發出備忘錄<sup>18</sup>，聲明日本方面的立場。於是，李鴻章委託美國卸任總統格蘭特（Grant）居中斡旋，使中日兩國就琉球歸屬問題進行談判<sup>19</sup>。

一八八〇年，中國方面在談判時提出所謂的「分島改約」方案<sup>20</sup>。亦即，將琉球一分為三，北部的奄美群島屬日本領土；沖繩本島及其周圍是獨立的琉球王國領土；南部距台灣較近的宮古——八重山群島割讓給清國。對此，日本方面提出將琉球一分為二的折衷方案，即沖繩群島以北是日本領土；宮古——八重山群島是中國領土。於是，中日兩國代表達成協議，但後來因中法情勢緊張，使得這一條約甚至未被簽署即不了了之，且中國其後亦未再提起關於琉球主權的問題<sup>21</sup>。

迨至一八九五年甲午戰爭爆發，清國戰敗而簽訂馬關條約，但從馬關條約簽訂的始末觀之，清國始終未就琉球主權問題與日本進行第二次外交磋商，且琉球主權爭議在條約中也隻字未提。藉由馬關條約的簽訂，清國與日本等於係建立新的外交關係，形同宣告日本領有琉球的既成事實已告確立<sup>22</sup>。

### 三、日本取得琉球主權的法理——征服

從中、日、琉交往的歷史觀之，中國對琉球群島僅曾有過宗主權，琉

<sup>18</sup> 表示豐臣秀吉命島津義久出兵琉球以來，其後德川家康再命島津家久出兵琉球，家康與秀忠命琉球為薩摩藩屬地。參照國際法事務研究會，領土，慶應通信，平成二年六月，頁120-121。

<sup>19</sup> 當時李鴻章和日方代表均認為琉球共36個島嶼，釣魚台列嶼並不在36島之內。同時，在其後的「分島改約」方案中，無論是日本提案還是中國提案，都認為釣魚島及其附屬島嶼是在琉球之外，並沒有當作談判內容。

<sup>20</sup> 同前註9；鄭海麟，同前註8，頁143。

<sup>21</sup> 對此，在《釣魚列島（尖閣列島）的歷史與歸屬問題》一書中，日本學者井上清有這樣的闡述：“然該條約之所以沒有生效，是因為清國皇帝反對該約有附帶條件而拖延批准時日，但並非是決定放棄所有權”。清國皇帝令其政府繼續與日本談判，但雙方最終仍未能達成協議，這一問題就這樣遭到擱置。

<sup>22</sup> 丘宏達，同前註1，頁19；井上清，同前註4，頁77-85。

球並非也從未是中國的領土<sup>23</sup>。同時，雖然琉球王國在西元一六〇九年以後迫於無奈而向薩摩藩進貢，並於一八七二年被日本天皇封「尚泰」為琉球藩主，明治政府於該年開始主管琉球與外國的所有條約與事務，甚至清國於「中日北京專約」確認琉球人為「日本國屬民」，日本政府出兵台灣為「外交保護」，但連日本亦聲稱琉球「國體與政體」不變，亦即琉球群島當時仍不算是日本的領土<sup>24</sup>。因此，日本真正取得琉球群島主權的法律程序<sup>25</sup>，應係一八七九年派兵強占琉球並改為沖繩縣一事<sup>26</sup>。

就國際法上國家領域的取得法制概念而言，前述日本入侵琉球王國之舉，顯然並非以割讓（cession）、時效（prescription）、先占（occupation）等領土主權取得方式為詮釋；較相近的國際法概念為征服（conquest；debellatio）<sup>27</sup>。在現代國際法上，「時效取得」必須以和平無爭議、持續長期的「實效控制」為前提，但因藉由征服強佔領土是非法的，故不論「實效控制」多久均自始無效。然而，「征服」或 Uti Possidetis 法則<sup>28</sup>均為古典國際法承認的領土移轉方式，雖然晚近已不再承認其係取得領土主權的合法方式<sup>29</sup>，而對其取得主權的法律效力有所爭論<sup>30</sup>，惟日本係在晚近國際法禁止以武力或其他強制方式取得領土等規定<sup>31</sup>之前，以征服方式取得琉球

<sup>23</sup> 參照 1953 年「行政院函復對美國逕將奄美大島交予日本一案處理情形請查照案」第三點：「自公元一三七二年至一八七九年……，中國在琉球群島享有宗主權……。中國政府對予琉球群島並無領土要求，亦無重建其宗主權之任何意圖；……」。「立法院公報」，第十二會期第八期，頁 88-89。

<sup>24</sup> 五十嵐博之，『連合國家』，東信堂。

<sup>25</sup> 同前註 1，頁 71。

<sup>26</sup> 同前註 2，頁 18。

<sup>27</sup> 嚴格以觀，「征服」係指以武力或戰爭過程中，征服國將被征服國全部領土併入版圖而言，P. Reuter, p. 174；英美國家稱「鎮服」（Subjugation）。此處稱「相近」，乃因「征服」主要係指兩國發生戰爭，領土主權由戰敗國移轉至戰勝國，而日本入侵琉球王國顯然與此定義有間，良以兩國並未事先發生戰爭，而係以日本主動入侵。

<sup>28</sup> 係指「使交戰國於戰爭結束後之際以佔領地為領土之原則」，參陳荔彤「臺灣主體論」，頁 25 元照出版有限公司，2002 年 4 月，初版一刷，頁 25。

<sup>29</sup> 蘇義雄「平時國際法」，三民書局八十二年十月修訂三版，頁 178。

<sup>30</sup> 同前註 39，頁 26。

<sup>31</sup> 參一九二五年「國際法法典化草案」第三十項宣示；一九二八年法國巴黎「廢戰公約」；

主權，故難以主張否認日本此等取得領土主權之行爲。

總體而言，清國對琉球主權問題基於宗主藩屬關係有義務關切與介入，但事實上自西元一八七九年後對琉球主權問題即不再有任何主張，這也爲二十世紀中葉美日簽署「沖繩歸還條約」(The Okinawa Reversion Treaty, 1972.5.15)，美軍將琉球歸還日本而排除中國有更多著力點鋪陳，同時也使得中日台三方對釣魚台列嶼的主權爭議更趨複雜。

## 參、二次大戰後的琉球主權問題

### 一、戰爭結束前後的國際文件、條約

如前所述，清國自西元一八七九年後對琉球主權問題即不再有任何主張，迨至馬關條約簽訂之後，形同宣告日本領有琉球的既成事實已告確立。然而，第二次世界大戰的爆發，雖然有所謂「領土不擴大原則」，但多少提供重新劃定國界的機會。在戰爭結束前後，盟國間簽署幾項國際文件、條約，對領土歸屬造成新的變數。吾人可從這些國際文件、條約來探討琉球主權的歸屬問題。

#### (一)「開羅宣言」(The Cairo Declaration, 1943.12.1)

1943年11月22日至26日，美國總統羅斯福、英國首相邱吉爾、中國政府主席蔣介石在開羅舉行三國高峰會議，這是二次大戰期間中國唯一出席的一次盟國高峰會議。會中，中國作爲反法西斯聯盟中的四大國之一，就如何協調對日作戰，及處理戰後問題，與美英兩國進行討論。

「開羅宣言」主要係決定第一次世界大戰戰後日本所奪得或佔領的島嶼與自中國竊取的領土，應予歸還或將日勢力驅逐，或使之獨立。儘管此

---

一九四八「波哥大」公約第五及十七條；國際聯盟有關「滿洲里」決議案；一九四一年「大西洋憲章」及聯合國憲章第二條第四項。

宣言是否具國際法律效力容有爭議<sup>32</sup>，但美、中、英首領於該會議中未提及變更琉球主權歸屬亦係事實。且依照「開羅宣言」之規定：「我三大盟國此次進行戰爭之目的，在制止及懲罰日本之侵略，……在剝奪日本自一九一四年第一次世界大戰開始後，在太平洋上所奪得或占領之一切島嶼，及使日本在中國所竊取之領土，如東北四省、台灣、澎湖群島等歸還中華民國。其他，日本以武力或貪慾所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境。我三大盟國稔知朝鮮人民所受之奴隸待遇，決定在相當時期使朝鮮自由獨立」<sup>33</sup>。其中，所謂「自一九一四年第一次世界大戰開始後，在太平洋上所奪得或占領之一切島嶼」，顯未將琉球納入。

在開羅會議中，當羅斯福與蔣介石討論琉球群島時，羅斯福曾問中國對琉球群島的看法，但蔣介石明確表示：「中國不擁有琉球主權」，並稱：「琉球與臺灣在中國歷史上地位不同。琉球乃一王國，其地位與朝鮮相等。」<sup>34</sup>，顯見琉球主權並沒有是否屬於中國的問題。

## (二)「波茨坦宣言」(The Potsdam Proclamation, 1945.7.26)

「波茨坦宣言」<sup>35</sup>究係政策聲明或係具有國際效力的法律文件，亦有

<sup>32</sup> 「開羅宣言」的國際效力爭執最烈者其實在國內，主要爭點在於「台灣主權是否未定」上。

<sup>33</sup> 原文如下：「The three great Allies are fighting this war to restrain and punish the aggression of Japan. They covet no gain for themselves and have no thought of territorial expansion. It is their purpose that Japan shall be stripped of all the islands in the Pacific which she has seized or occupied since the beginning of the first World War in 1914, and that all the territories Japan has stolen from the Chinese, such as Manchuria, Formosa, and the Pescadores, shall be restored to the Republic of China. Japan will also be expelled from all other territories which she has taken by violence and greed. The aforesaid three great powers, mindful of the enslavement of the people of Korea, are determined that in due course Korea shall become free and independent.」

<sup>34</sup> 同前註。

<sup>35</sup> 丘宏達，「現代國際法參考文件」，一、日本向同盟國投降文件（1945.9.2）第六點：「余等茲代表天皇與日本政府，及其繼承者，擔任忠實執行波茨坦宣言之各項條款，並發佈及採取經盟邦統帥或其他經指定之盟邦代表，為實施宣言之目的，而所需之任何命令及任何行動。」

人對其有爭執，但此處抽離此爭議問題，暫且認為「波茨坦宣言」具國際效力的法律文件，而日本於西元一九四五年向同盟國投降文書中亦表示願意接受該宣言。「波茨坦宣言」第8條原文：「開羅宣言的協議將必實施，使日本的主權限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定之其他小島之內」，雖中國認為其中「吾人所決定其他小島之內」包含琉球群島在內，認為琉球群島的國際地位「應由主要盟國予以決定」，但爾後的「舊金山（對日）和約」應即是「主要盟國的決定」，因此中華民國應無權主張對琉球群島的主權爭議<sup>36</sup>。

### (三)「舊金山對日和約」(The Treaty of Peace with Japan, Signed at San Francisco, 1951.9.8)

在「舊金山對日和約」中，關於琉球群島的問題見於該和約第三條，主要指出該條所列島嶼(包括琉球群島)置於聯合國「託管」制度(trusteeship system)之下，由美國為管理當局，且對此該島嶼及其領水等擁有行政、立法及管轄之權力。但結果美國並未將包括琉球群島在內的「舊金山對日和約」第三條所列的島嶼交付託管，此點除因日本國內政治情勢與國際美蘇(今俄羅斯)冷戰的遠東戰略考量外，日本也瞭解到一旦交付聯合國託管，則依據聯合國憲章的精神，將使託管地走向自治或獨立<sup>37</sup>。因此，雙方在此默契下決定以日本對琉球群島保有剩餘主權為由，由美國為管理當局，預留日後政治歸還<sup>38</sup>琉球群島的伏筆，以及美國排除其他國家依「開

<sup>36</sup> 此部份將於「舊金山對日和約」及以下「琉球群島的國際地位與國際法的問題」一併論及。

<sup>37</sup> 聯合國憲章第七十六條第二款：「按據本憲章第一條所載聯合國之宗旨，托管制度之基本目的應為：……增進托管領土居民之政治、經濟、社會、及教育上進展；並以適合各領土及其人民之特殊情形及關係人民自由表示之願望為原則，且按照各托管協定之條款，增進其趨向自治或獨立之逐漸發展。……」

<sup>38</sup> 丘宏達，同前註1，頁28-29；司馬桑敦「中日關係二十五年」，日本索取琉球的一段祕聞，聯合報叢書，民國六十七年二月初版，頁245-251。

羅宣言」共同佔領琉球及託管琉球的決定<sup>39</sup>。

(四)「日華和平條約」(Treaty of Peace between the Republic of China and Japan, 1952.4.28)

一九五二年，由於中國並未參加「舊金山對日和約」，因此日本依據第二十六條<sup>40</sup>與中華民國訂立內容幾乎一致的雙邊條約——「日華和平條約」，而「日華和平條約」的內容亦未將琉球群島納入。當日本代表提及此事時，中華民國的態度是：「……該地區為美國與日本國間之問題，中國政府不便表示意見。」<sup>41</sup>。因此，中華民國日後在琉球主權歸屬議題上實無權再提爭議。

如上所述，因中華民國於第二次世界大戰對琉球主權態度如上，因此當美國與日本於一九五三年發表對琉球問題的公報與協定，以及美國於一九七二年將琉球歸還日本時，中華民國政府在法律上實無置喙之餘地。

## 二、美國對琉球的軍事佔領

如上所述，「舊金山（對日）和約」第三條所示：「日本對於美國向聯合國提出將北緯二十九度以南之南西諸島（包括琉球群島與大東群島）、孀婦岩島以南之南方諸島（包括小笠原群島、西之島與琉璜列島）及沖之鳥島與南鳥島置於聯合國託管制度之下，而以美國為唯一管理當局之任何提議，將予同意。在提出此種建議，并對此種建議採取肯定措施以前，美國將有權對此等島嶼之領土及其居民，包括其領海，行使一切及任何行政、

<sup>39</sup> 丘宏達，同前註 1，頁 21。

<sup>40</sup> 「舊金山對日和約」第二十六條：「日本准備與任何簽署或加入 1942 年 1 月 1 日聯合國宣言，且對日本作戰而非本條約簽字國之國家，或以任何以前構成第二十三條中所指的國家的領土的一部分而非本條約簽字國之國家訂立一與本條約相同的或大致相同之雙邊條約，但日本之此項義務，將于本條約最初生效后三年屆滿時終止，倘日本與任何國家成立一媾和協議或戰爭賠償協議，給予該國以較本條約規定更大之利益時，則此等利益應同樣給予本條約之締約國。」

<sup>41</sup> 同前註 13，頁 54。

立法與司法權力」<sup>42</sup>。因此，在美國決定是否對包括琉球群島在內的上記地區實施託管制度之前，美國「有權對此等島嶼之領土及其居民，包括其領海，行使一切及任何行政、立法與司法權力」，成爲此等地區的唯一管理當局。

依聯合國憲章第七十六條第二款規定，國際託管制度（International Trusteeship System）基本目的之一係：「增進託管領土居民之政治、經濟、社會、及教育上進展；並以適合各領土及其人民之特殊情形及關係人民自由表示之意願爲原則，且按照各託管協定之條款，增進其趨向自治或獨立之逐漸發展」<sup>43</sup>。準此以言，琉球群島若依聯合國憲章第七十六條第二款由美國進行託管，則最終將走向託管制度立法目的的「自治或獨立」。

然而，由於在當時冷戰的圍堵政策下，美日均不欲琉球走向「自治或獨立」，因此美國藉由可自行決定是否選擇託管琉球群島之便<sup>44</sup>，利用舊金山和約第三條以美國爲唯一管理當局的規定，不只一次由其總統對日發表聯合公報<sup>45</sup>，認爲日本對琉球等島嶼保有剩餘主權<sup>46</sup>，並於一九七一年由美國自行決定將琉球歸還日本<sup>47</sup>。

---

<sup>42</sup> 原文如下：「Japan will concur in any proposal of the United States to the United Nations to place under its trusteeship system, with the United States as the sole administering authority, Nansei Shoto south of 29deg. north latitude (including the Ryukyu Islands and the Daito Islands), Nanpo Shoto south of Sofu Gan (including the Bonin Islands, Rosario Island and the Volcano Islands) and Parece Vela and Marcus Island. Pending the making of such a proposal and affirmative action thereon, the United States will have the right to exercise all and any powers of administration, legislation and jurisdiction over the territory and inhabitants of these islands, including their territorial waters.」

<sup>43</sup> 原文如下：「to promote the political, economic, social, and educational advancement of the inhabitants of the trust territories, and their progressive development towards self-government or independence as may be appropriate to the particular circumstances of each territory and its peoples and the freely expressed wishes of the peoples concerned, and as may be provided by the terms of each trusteeship agreement;」

<sup>44</sup> 丘宏達，同前註1，頁22參照。

<sup>45</sup> 同前註2，頁28。

<sup>46</sup> 同前註13。

<sup>47</sup> 即上述「沖繩歸還條約」。

### 三、琉球群島歸還的經緯

自一九五三年後，美日兩國一連發表許多關於琉球的公報，雙方並締結兩個協定。首先，美方重申日本對琉球保有剩餘主權；再則，美國承認琉球群島將來要歸還日本；至於締結的兩個協定則將部分琉球的行政權先交付給日本。由此可知，美國要將琉球群島歸還日本並非突然的決定，而是在討論舊金山和約內容即有此意，並於舊金山和約生效後即開始進行。

現將這些文件時間內容簡述於下：

- (1) 一九五六年六月二十七日，美國駐日大使對日新聞界發表聲明，承認日本對琉球保有剩餘主權，並表示美國無意久佔琉球。<sup>48</sup>
- (2) 一九五七年六月二十一日，美國總統艾森豪與日本總理岸信介發聯合公報（Joint Communiqué，或譯為共同聲明），美方重申承認日本對琉球擁有剩餘主權。<sup>49</sup>
- (3) 一九六一年六月二十一日，美國總統甘迺迪（John F. Kennedy）與日本池田首相發表聯合公報，其中提及日本對琉球保有剩餘主權。<sup>50</sup>
- (4) 一九六二年三月十九日，美國總統甘迺迪發表聲明，承認琉球為日本領土一部（a part of the Japanese homeland），並期望當自由世界的安全利益許可時，恢復日本對琉球的主權。<sup>51</sup>
- (5) 一九六四年四月二十五日，美日簽署協定，設立琉球經濟援助協

---

<sup>48</sup> American Foreign Policy, Current Documents, 1956, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1959, p. 815

<sup>49</sup> American Foreign Policy, Current Documents, 1957, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1961, p. 1158.

<sup>50</sup> American Foreign Policy, Current Documents, 1961, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1965, p. 965.

<sup>51</sup> American Foreign Policy, Current Documents, 1962, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966, p. 1034.

議委員會及技術委員會，由日本派員參加。<sup>52</sup>

- (6) 一九六五年一月十三日，美國總統詹森與日本佐藤首相發表聯合公報，美方表示當安全許可時，將恢復日本對琉球的行政權。<sup>53</sup>
- (7) 一九六七年九月十五日，美國國務卿魯斯克在記者招待會表示，美國承認日本對琉球擁有剩餘主權，並注意琉球歸還日本問題。<sup>54</sup>
- (8) 一九六七年十一月十五日，美國總統詹森與日本首相佐藤再度發表聲明，同意日本在琉球設立諮詢委員會，美方並答應在數年內（with in a few years）將琉球歸還日本。<sup>55</sup>
- (9) 一九七一年六月十五日，日美簽署《歸還沖繩協定》，琉球正式歸還日本。

值得注意的是，當時釣魚台問題已引發領土紛爭，由於隨著琉球正式歸還日本，將使得日本從美國手中接管對釣魚島的控制。於是，原本對琉球群島歸還日本並無意見的中華民國與中華人民共和國，突然提出強烈抗議，只是中華人民共和國的僅針對釣魚台，而中華民國卻連琉球群島本身的歸屬亦表示異議。

在此情況下，美國在《歸還沖繩協定》生效之前（當年十月）闡明立場：「美國認為，將原從日本取得的對（釣魚島等）這些島嶼的行政權歸還給日本，毫不損害相關國家的主權主張。美國既不能給日本增加在它把這些島嶼行政權移交給我們前所擁有的法律權利，也不能因為歸還給日本行政權而削弱其他要求者的權利。美國對釣魚台（尖閣列島）沒有領土要求，認為對此等島嶼的任何有爭議的要求，均為當事者所應彼此解決的事

---

<sup>52</sup> United States Treaties and Other International Agreements, Vol.15 Part' 2, Washington D.C: Government Printing Office, 1964, p.1371。日文本見岡倉古志郎及牧瀨恆二編，前引註十五，pp.146-147。

<sup>53</sup> Department of State Bulletin. Vol.52 No.1336 (February 1.1965), p.135.

<sup>54</sup> Id., Vol.57, No.1476 (October 9, 1967), p.458.

<sup>55</sup> Id., Vol.57, No.1484 (December 4, 1967), p.745-746. 成立詢問委員會的協定在一九六八年一月十九日於美國換文簽訂。United States Treaties and Other International Agreements, Vol.19 Part' 4, Washington D.C: Government Printing Office, 1969, p.45。

項。」因此，琉球正式歸還日本，但釣魚台則在美國未表示最後歸屬的情況下，暫時將「行政權」移交給日本。

## 肆、中華民國對琉球群島主權的質疑

### 一、初期對琉球問題未表異議

雖然中國從未統治過琉球，且琉球主權亦無是否屬於中國的爭議，但中華民國政府並非不曾試圖取得琉球。如一九四七年四月十八日，行政院院長張群出席國民參政會駐會委員會第七次會議時，曾說：「琉球群島與中華民國關係特殊，應該歸還中華民國。」<sup>56</sup>，而民間也有人主張琉球歸併中國的說法。<sup>57</sup>

然而，儘管有上述要求歸還琉球的主張，但當美國在一九五〇年初進行對日和約工作時，中華民國政府並未做此主張，也未要求參加託管，甚至公開對美國的做法表示同意。一九五〇年一〇月二〇日，美國杜勒斯（Dulles）國務卿提交中華民國駐美大使顧維鈞對日和約七項原則節略一件，其中關於琉球地位規定如下：「(3)領土——日本應…（乙）同意將琉球及小笠原群島交由聯合國託管，以美國為治理國。」<sup>58</sup>；一九五一年一月二十二日，顧維鈞提交杜勒斯節略一件，其中表示「中國政府對於將琉

<sup>56</sup> 引自，「琉球」，行政院新聞局，民三十六年印行，頁 1。同書結論部分說：「從地理上說，如果把台灣和海南島比做中國海疆上的兩只眼睛，那麼琉球群島和西南沙群島就可以比為中國海疆上的兩個觸角，都是不可缺少的。從歷史上說，琉球和中國發生關係遠在一千三百餘年以前，而琉球之為中國藩屬完全沒有一點脅迫的意思而純粹基於琉球人的自願。所以美國葛德石教授（PROF. GEORGE B. CRESSY）在他的著作之「亞洲之地與人」裡說：『中國，台灣，琉球，既有如此之歷史關係，要求恢復自屬當然』」，同書，頁 18。

<sup>57</sup> 如傅角今、鄭勳儉著的「琉球地理誌略」，上海：商務印書館，民國三十七年出版，頁 85-86。

<sup>58</sup> 中日外交史料叢編（八），「金山和約與中日和約的關係」，台北：中華民國外問題研究會，民國五十五年版，頁 10。

球及小笠原群島置於聯合國託管制度之下，而以美國為管理當局一節，在原則上可予同意。」<sup>59</sup>

一九五一年三月二十八日，美方杜勒斯再提交中華民國顧維鈞大使對日和約初稿，其中第四條對琉球地位規定如下：「美國得向聯合國建議，將……琉球群島……置於託管制度之下，並以美國為其管理當局。日本對於任何此項建議將予以同意。在提出此項建議並就此項建議，採取確定性之行動之前，美國有權對此等島嶼之領土暨其居民，包括此等島嶼之領水，行使一切行政、立法及管轄之權力。」<sup>60</sup> 值得注意的是，美國更改原先七項原則中將琉球置於託管制度之規定，而改由美國自行決定是否要交託管，如此安排可排除中華民國對琉球問題之一切發言權（如未交託管）。因為如果琉球交付託管，中華民國為託管理事會當然理事國即有權發言<sup>61</sup>，但如不交託管而中華民國在和約中又無其他對琉球的權利，則除根據波次坦公告外當然對琉球無從置喙。

對上述美方對日和約初稿，中華民國於一九五一年五月二十三日由駐美譚紹華公使交付美方節略一件，表示「完全予以贊同」。<sup>62</sup> 一九五一年七月六日，杜勒斯又交付中華民國對日和約約稿一件，其中琉球地位規定於第三條，內容除進一步規定美國為「唯一管理當局」外，與上述三月二十八日美方和約初稿完全相同<sup>63</sup>，而中華民國對此有關琉球的規定似未表示異議。

在一九五一年九月的舊金山（San Francisco）和會期間，蘇聯代表曾主張「重新確定日本對琉球及小笠原群島之主權」<sup>64</sup>，但未被和會所採納。

<sup>59</sup> 同上，頁 15。

<sup>60</sup> 同上，頁 22。

<sup>61</sup> 聯合國憲章第八十六條一項（丑）款規定，安理會常任理事國非托管領土者，為託管理事會理事國，不必經過選舉。

<sup>62</sup> 中日外交史料叢編（八），前引註一九，頁 32。

<sup>63</sup> 同上，頁 44。

<sup>64</sup> 同上，頁 19。中共雖亦未參加和會但其立場與蘇聯相同，偽外交部長周恩「保證美國政府…獲得對琉球群島…等的託管權力…而這些島嶼在過去的任何國際協定中均未曾

日本代表吉田茂表示，「日本希望琉球及小笠原群島，能於不遠之將來，當世界之安全尤其亞洲之安全重行建立時，交還日本。」<sup>65</sup>美國代表杜勒斯則就和約初稿第三條的規定，解釋如下：「條約第三條規定琉球及日本南方及東南各島，此等島嶼自投降後即在美國單獨管理之下。由於盟國間意見的不同，美國覺得最好的解決方式是准許日本保留剩餘主權（residual sovereignty），同時使這些島嶼可能帶入聯合國託管制度下，而以美國為管理當局」<sup>66</sup>。美國於和會中提出日本有剩餘主權之說，無異已為日後歸還日本鋪路。<sup>67</sup>

最後，對日和約第三條對琉球問題的規定定案如下：「日本對於美國向聯合國所做任何北緯二十九度以南之南西群島（包括琉球群島……）…置於托管制度下，而以美國為其唯一管理當局之建議，將予同意。在提出此項建議並就此項建議採取確定性之行動以前，美國有權對此等島嶼之領土暨其居民，包括此等島嶼之領水，行使一切行政、立法，即管轄之權力」。<sup>68</sup>

由以上敘述可知，對日和約自起草到定案，中華民國並未與會因而毫無發言權，但在美國一再提供和會進行資訊時，該政府亦未提出異議。

由於中華民國未被邀參加對日和約，因此兩國之間另訂雙邊和約，雙

---

被規定脫離日本的。」（著重點是筆者加的）。見「日本問題文件彙編」，北【平】：世界知識社一九五五年出版，頁 69。

<sup>65</sup> 中日外交史料叢編（八），前引註一九，頁 92。

<sup>66</sup> American Foreign Policy, 1950~1955, Basic Documents, Vol. 1, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1957, 頁 453.

<sup>67</sup> 關於這點，中華民國外交部對日和約研究委員會編譯室，曾參照當時日本「每日新聞」、「朝日新聞」等關於日本國會討論金山對日和約的經過，做成下列觀察：「…琉球…群島等，亦係日本歷史上舊有的領土，劃歸託管，似與聯合國憲章未盡符合，託管之目的，在領導受託管地區之居民，趨向獨立或自治之途徑。似此，則日本對該向島嶼之主權，恐將日趨消滅…以上為反對黨所持之理由…【日本】政府之解釋，約為以下三點：(1)對於日本猶存餘悸之菲律賓等國，主張明白規定日本放棄該項島嶼，而其他同情日本之國家，則主張交還日本，由於雙方爭執不決，因此交付託管作為折衷方案。(2)美國對於託管問題將暫時擱置不談，而維持現狀，至行政、立法、司法三權之如何行使，或將予日本政府洽商…」中日外交史料叢編（八），前引註一九，頁 125-126。

<sup>68</sup> United Nations Treaty Series, Vol. 136 p. 50。中文譯文引自中日外交史料叢編（八），前引註一九，頁 95。

方自一九五二年二月二日起在台北談判。在中華民國提出的和約初稿中，並未列有琉球問題<sup>69</sup>。對於此點，日方代表於同年三月五日之會議中曾詢問：「貴方約稿，未將金山和約第三條關於琉球等地之條文列入，願聞其說。」我方代表胡慶育答稱：「我方對此問題之立場依如前所提起者，即該地區為美國與日本國間之問題，中國政府不擬表示意見。」所以和約<sup>70</sup>中未提琉球地位，中華民國也未發表任何單方聲明，澄清對琉球地位態度。

總之，到一九五二年中日和約簽訂為止，中華民國政府對琉球問題的政策，似乎是完全為美日兩國的事務，不但未予關心，甚至數度表示同意，彷彿琉球問題與中華民國無關。

## 二、開始主張對琉球群島問題有發言權

一九五三年八月八日，美國國務卿突然照會日本首相，表示願將琉球群島北部之奄美大島交還日本<sup>71</sup>。同年十二月二十二日，中華民國行政院函覆立法院報告奄美大島一事處理情形，其中表示已令外交部於十一月二十四日以備忘錄一件遞交美駐華大使館，闡明中華民國對琉球群島問題基本立場：

「自公元一三七二年至一八七九年 2k71 五百餘年間，中國在琉球群島享有宗主權，此項宗主關係僅因日本將其侵併使告中斷。中國政府對於琉球群島並無領土要求，亦無重建其宗主權之任何意圖；惟願見琉球居民之真實願望完全受到尊重，彼等必須獲得選擇其自身前途之機會。在依金山和約第三條所規定之將琉球群島置於托管制度下之建議尚未提出以前，此等島嶼之現狀，包括其領土之完整，應予維持。

鑒於中國與琉球群島之歷史關係及地理上之接近，中國政府對於此等

<sup>69</sup> 見我方約稿第二條。載中日外交史料叢編（九），「中華民國對日和約」，台北：中華民國外交問題研究會，民國五十五年出版，頁9。

<sup>70</sup> 中日和約於一九五二年四月二十八日簽字。同年八月五日生效。全文見外交部編「中外條約輯編」，台北：外交部，民國四十七年出版，頁248-257。

<sup>71</sup> American Foreign Policy, 1950~1955, Basic Documents, supra, note 28, Vol. 2, pp. 2427-2428.

島嶼之最後處置，有發表其意見之權利與責任，關於此項問題之任何解決，如未經與中國政府事前磋商，將視為不能接受，緩請美國政府就上述各項意見，對此事重加考慮。<sup>72</sup>」

上述中華民國致美國政府關於琉球問題的備忘錄，是中華民國對琉球政策的一大轉變，從此不再採取中日和約談判以前之態度，改為強調該政府對琉球地位有發言權。中華民國政府的理由如下：

- (1) 中華民國在備忘錄中指出，當美方金山和約約稿徵詢中華民國意見時，中華民國只同意將琉球交付託管，並未贊成歸還日本，所以美方主張將琉球一部交還日本，顯與雙方當初的了解不同。
- (2) 中華民國對琉球問題之發言權，載於波茨坦公告，並無任何文件表示中華民國已放棄發言權。雖然中日和約談判時，我方代表曾表示此事係美日二國之事，但僅係意見表示，在條約解釋上最多只有參考價值，並無拘束力，且當時中日雙方並未就此點作成同意紀錄。除此之外，中日和約第十一條規定：「除本約及其補充文件另有規定外，凡在中華民國與日本國間因戰備狀態存在之結果，而引起之任何問題，均應依照金山和約之有關規定與以解決。」所以中日之間如因琉球歸屬問題發生爭執，似應依照金山和約有關規定解決。換句話說，中華民國對琉球問題當然有發言權。
- (3) 有人或者以為波茨坦公告不具條約性質，亦即它是否只是政策聲明而不具法律性質。但據西方國際法權威勞特派特（Lauterpacht）修定的「奧本海（Oppenheim）國際法」的意見：「由國家元首或政府首腦簽署、用議會公告方式且包含會議中所獲致的協議之官方聲明，可以認為對各該國具有法律上的拘束力，但拘束力的程度要看協議中包含多少肯定的行為規則。<sup>73</sup>」因此，波茨坦公告中

<sup>72</sup> United States Treaties and Other International Agreements, Vol.4 Part' 2, Washington D.C.: Government Printing Office, 1995, p.2912.

<sup>73</sup> L. Oppenheim, International Law Vol.1, 8<sup>th</sup> ed, by H. Lauterpacht, London, Longmans, Green, 1995, p.873.

明文規定日本領土限於本土四大島及「吾人(指盟國)所決定其他小島」，據上述西方著作之意見，當然具有法律性質。其次，日本降伏文書中明文規定接受波茨坦公告，而此文書之具有法律性質是毫無疑慮，美國且照其一般締結條約之慣例（此為一九五一年前，現例不同），將降伏文書刊載於「美國法規大全」(United States Statutes At Large)，如同其所締結之其他條約。<sup>74</sup>

基於上述理由，中華民國根據波茨坦宣言公告，強調該政府對琉球地位有發言權。

### 三、對琉球群島基本立場的轉變

其後，當美日自一九七〇年開始展開沖繩歸還問題的交涉動作時，中華民國政府於一九七一年六月十一日，對此交涉的過程發表以下批判的聲明：「中華民國政府近年來對於琉球群島問題，一直以來持續寄予相當深厚的關心，並且一再對此問題發表意見與表明對於這個太平洋地區安全保障上的憂慮，進而喚起有關各國的注意。」

同時，在美國政府即將把琉球群島交付日本（一九七二年五月十五日）前，中華民國外交部再於一九七一年六月九日發表聲明反對。其主要內容如下：

「中華民國政府對於琉球群島之地位問題，向極關切，並曾迭宣告其對於此項問題之立場。茲美國政府已定於本（六十一）年五月十五日將琉球群島交付日本，且竟將中華民國享有領土主權之釣魚臺列嶼亦已包括在內，中華民國政府特再度將其立場鄭重照告於世界：

對於琉球群島，中華民國政府一貫主張，應由包括中華民國在內之二次大戰其間主要盟國，根據開羅會議宣言及波茨坦會議宣言揭櫫之原則，共同協議處理。美國未經應循之協商程序，片面將琉球交付日本，中華民國政府至表遺憾。」

---

<sup>74</sup> 見前引註十四。

由此可知，中華民國政府之所以不得不再次向全世界宣明在此問題上的立場，主要是因為「美日兩國政府不久將簽署的琉球群島移管的正式文件中，連中華民國擁有主權的釣魚台列嶼也包括在內」，由此可知中華民國政府反對琉球群島移管日本的真正原因是釣魚台列嶼，且其係依據《開羅宣言》和《波茨坦公告》的規定，主張琉球群島的未來地位應操控在主要同盟國之間，而並非主張對琉球群島的主權<sup>75</sup>。

## 伍、結語——琉球群島主權的國際法研析

琉球群島的歷史概如上述，早在十二世紀即有國家成立，直至十四世紀末才朝貢臣屬於中國<sup>76</sup>。即使接受中國皇帝冊封，中國從未於琉球群島行使管轄權。直至十九世紀末日本征服琉球群島，清國對日本的「琉球處置」縱有不滿，礙於外患內憂亦疲於應付，至中日甲午戰爭結束「馬關條約」簽訂，中日關於琉球問題因清國未提出任何異議，致宗主關係在政治法律定位上已消滅，在肯認古典國際法不排除以武力或強制手段取得領土的前提下，日本獨佔琉球群島成爲其領土主權一部份的史實業已告確立。

其次，依照「開羅宣言」所謂「自一九一四年第一次世界大戰開始後，在太平洋上所奪得或占領之一切島嶼」<sup>77</sup>，顯未將琉球納入。至於「波茨坦宣言」的第八點：「日本之主權必將限於本州、北海道、九州、四國及

<sup>75</sup> 直到七十年代，國民黨還公開支持蔡璋的「琉球復國運動」。

<sup>76</sup> 井上 清，同前註四，頁 75。

<sup>77</sup> 原文如下：「The three great Allies are fighting this war to restrain and punish the aggression of Japan. They covet no gain for themselves and have no thought of territorial expansion. It is their purpose that Japan shall be stripped of all the islands in the Pacific which she has seized or occupied since the beginning of the first World War in 1914, and that all the territories Japan has stolen from the Chinese, such as Manchuria, Formosa, and the Pescadores, shall be restored to the Republic of China. Japan will also be expelled from all other territories which she has taken by violence and greed. The aforesaid three great powers, mindful of the enslavement of the people of Korea, are determined that in due course Korea shall become free and independent.」

吾人所決定其他小島之內」<sup>78</sup>，雖然「吾人所決定其他小島」似可認為包括琉球群島在內，然舊金山和約即由「主要盟國予以決定」，而美國形式上依該和約第三條的「託管」，但實質上係軍事佔領，並於佔領結束後將琉球群島主權「移轉」(transfer)予日本。因此，琉球群島的主權問題應已無爭議。

第三，關於美國對琉球群島的處置，中華民國非但未要求參加託管，且對以美國為其管理當局表示「完全予以贊同」<sup>79</sup>，而一九五二年訂定的「中華民國與日本國間和平條約」隻字未提琉球問題，並且表示「……該地區為美國與日本國間之問題，中國政府不擬表示意見」<sup>80</sup>，對琉球問題極其被動而消極。值得注意的是，中華人民共和國國務院總理兼外交部長周恩來於一九五一年八月十五日發表聲明：「保證美國政府……獲得對於琉球群島……等的託管權力……。而這些島嶼在過去任何國際協定中均未曾被規定脫離日本的統治」<sup>81</sup>，甚至態度明確承認琉球為日本領土<sup>82</sup>。

第四，美國實已獨佔對該「其他小島」的處分權，排除「波茨坦宣言」由同盟國軍事佔領日本領土的預定<sup>83</sup>，美國甚至以日本保有剩餘主權(residual sovereignty)<sup>84</sup>來處置該島嶼，在法理上為日後琉球歸還日本建立基礎。

<sup>78</sup> 原文如下：「The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku, and such minor islands as we determine.」

<sup>79</sup> 同前註 13，。此不盡相符係站在中華民國立場主張，另一論調亦可認為，既然以美國為「唯一」管理當局訂明於和約第三條中，則顯然已符合波茨坦宣言第八點所謂的應由主要盟國予以決定。

<sup>80</sup> 中日外交史料叢編(九)，頁 9。

<sup>81</sup> 「日本問題彙編」，北京世界知識社，一九九五年出版，頁 69。

<sup>82</sup> 程家瑞主編，同前註 1，丘宏達，「釣魚台列嶼主權爭執及其解決方法的研究」頁 160；劉予葦、趙建民主編，同前註 30，頁 390。

<sup>83</sup> 劉予葦、趙建民主編「日本通史」，「…當時的中國國民黨政府忙於內戰，大英帝國以精疲力竭…，只有蘇聯提出…，把北海道的北半部及全部千島歸於蘇聯佔領」，五南圖書出版公司，民國八十年八月初版，頁 367-8。

<sup>84</sup> 同前註 13，頁 32。

最後，即令美國的歸還留有瑕疵，但日本仍可依「先占」(the principle of occupation)之形式上的「通知」<sup>85</sup>、實質上佔領的「有效原則」(the principle of effectiveness)<sup>86</sup>或是有效地、公開地、持續地與和平地於該地行使管轄權的「時效原則」(the principle of prescription)等方式取得對琉球群島的主權。亦即，目前除台灣的中華民國外，再無其它國家挑戰反對日本對琉球群島的主權，日本依此途徑取得琉球群島為日本國的一部份已逐漸建立其合法正當性。

就此而言，中華民國外交部於一九七一及一九七二年所宣示的抗議聲明並無法理基礎，若真欲反對美國將琉球群島歸還日本，只有從人民自決權的角度切入。亦即，對琉球群島人民而言，上述任何主張皆係立於第三者的角度而言，並未慮及琉球群島人民的看法<sup>87</sup>。但關於琉球人民行使自決權的問題方面，由於日本為民主法制國家，因此如果琉球人民對琉球自治或獨立有所主張，隨時可提出主張或以公民投票決定，但目前琉球人民似無此方面的要求。

就總體歷史與政治而言，日本藉由國際法上的「征服 (conquest)」手段取得琉球領土主權為合法，且事實上在日本統治琉球群島已超過一個世紀，而經由以上論證，日本在國際法法理上亦有一定的立場與支持，而在無其他國家反對之時，已逐漸建立其正當性。因此，無論由國際地位與國際法面向探討，可知中華民國對琉球主權地位難以置喙。

外交部於一九七一及一九七二年所宣示的抗議聲明，主要儘係針對釣魚台列嶼歸屬問題仍有爭執，而並非真正對琉球群島主權歸屬有所質疑，迄至今日似不宜再模糊化焦點。職是之故，在台灣的中華民國不應對琉球

<sup>85</sup> 以外交的方式通知、照會相關國家，引發相關國家對對既定法律情勢的同意，蘇義雄，同前註 40，頁 174。

<sup>86</sup> 占領國必需在該地行使有效的管轄權，如維護境內最低程度的法律秩序和排除第三國的任意干預，蘇義雄，同前註 40，頁 174-5。

<sup>87</sup> 換言之，一八七九年日本廢藩改縣，其實也是一種殖民地統治<sup>87</sup>，而在琉球群島由美國歸還日本之際，琉球亦有反對聲浪，甚而亦有日本學者認為應立於琉球獨立建國的基礎上，與日本形成「聯邦」或「合邦」的國家形式

群島主權爭議上做無謂的爭執，而應將重點轉移至如何與琉球政府發展正常的經貿、文教交流等方面的合作發展才是。

## 附件一：六十年六月十一日的外交部聲明

中華民國政府近年來對於琉球群島之地位問題，一向深為關切，並一再將其對於此項問題之意見及其對於有關亞太后域安全問題之顧慮，促請關係國家政府注意。

茲獲悉美國政府與日本政府即將簽署移交琉球群島之正式文件，甚至將中華民國享有領土主權之釣魚台列嶼亦包括在內，中華民國政府必須再度將其立場鄭重昭告於全世界：

關於琉球群島：中、美、英等主要盟國曾於一九四三年聯合發表開羅宣言，並於一九四五年發表波茨坦宣言規定開羅宣言之條款應予實施，而日本之主權應僅限於本州、北海道、九州、四國以及主要盟國所決定之其他小島。故琉球群島之未來地位，顯然應由主要盟國予以決定。

一九五一年九月八日所簽訂之金山對日和約，即係以上述兩宣言之內容要旨為根據，依照該和約第三條之內容，對琉球之法律地位及其將來之處理已作明確之規定。中華民國對於琉球最後處置之一貫立場為：應由有關盟國依照開羅宣言及波茨坦宣言予以協商決定。此項立場素為美國政府所熟知，中華民國為對日作戰主要盟國之一，自應參加該項協商。而美國未經此項協商，遽爾將琉球交還日本，中華民國至為不滿。

關於釣魚台列嶼：中華民國政府對於美國擬將釣魚台列嶼隨同琉球群島一併移交日本之聲明，尤感驚愕。

該列嶼係附屬臺灣省，構成中華民國領土之一部份，基於地理地位、地質構造、歷史聯繫以及臺灣省居民長期繼續使用之理由，已與中華民國密相連，中華民國政府根據其保衛國土之神聖義務在任何情形之下絕不能放棄尺吋領土之主權。因之，中華民國政府曾不斷通知美國政府及日本政府，認為該列嶼基於歷史、地理、使用及法理之理由，其為中華民國之領土，不容置疑，故應於美國結束管理時交還中華民國。現美國逕將該列嶼之行政權與琉球群島一併交予日本，中華民國政府認為絕對不能接受，且

認為此項美日間之移轉絕不能影響中華民國對該列嶼之主權主張，故堅決加以反對，中華民國政府仍切盼關係國家尊重我對該列嶼之主權，應即採取合理合法之措置，以免導致亞太地區嚴重正後果。

## 附件二：六十一年五月九日的外交部聲明

中華民國政府對於琉球群島之地位問題，向極關切，並曾迭宣告其對於此項問題之立場。

茲美國政府已定於本（六十一）年五月十五日將琉球群島交付日本，且竟將中華民國享有領土主權之釣魚臺列嶼亦已包括在內，中華民國政府特再度將其立場鄭重昭告於世界：

對於琉球群島，中華民國政府一貫主張，應由包括中華民國在內之二次大戰其間主要盟國，根據開羅會議宣言及波茨坦會議宣言揭櫫之原則，共同協議處理。美國未經應循之協商程序，片面將琉球交付日本，中華民國政府至表遺憾。

至於釣魚臺列嶼，係屬中華民國領土之一部。此項領土主權主張，無論自地理位置、地質構造、歷史淵源、長期繼續使用以及法理各方面理由而言，均不容置疑。現美國將該列嶼之行政廿與琉球一併「交還」日本，中華民國政府堅決反對。中華嚴國政府本其維護領土完整之神聖職責，在任何情形下，絕不放棄對釣魚臺列嶼之領土主權。

# The Sovereignty of the Ryukyu Islands from the Perspective of International Law

Ming Juinn Li

*Research Fellow, Institute of International Relations, National Chengchi  
University*

## Abstract

Republic of China is the only country that holds dispute against Japan's possession over Ryukyu's sovereignty. Since the peace treaty with Japan went into effect, the United States returned Amami Island of north Ryukyu island to Japan on August 8, 1953, where article 8 of Potsdam Proclamation was raised, which is that Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku, and such minor islands as we determine. Since the international status of Ryukyu is to be determined by major allies, Ryukyu's sovereignty then became a disputed issue.

First of all, although Ryukyu was once a tributary state of China, never once part of Chinese territory. Afterward, Japan obtained sovereignty over Ryukyu by conquest. The fact did not violate the law of the international law at the time. Though once China and Japan signed a treaty dividing Ryukyu into two parts, such a decision was aborted along with Japan's abolishing tributary counties, China didn't propose objection ever since. After the signing of Treaty of Shimonoseki, Japan's sovereignty over Ryukyu was then further confirmed.

Besides, international documents before and after the World War II didn't have the record while Republic of China didn't hold objection against the move. Afterwards, the United States seized the control of Ryukyu Islands and with the reason that Japan held residual sovereignty

of Ryukyu, the principle of return Ryukyu to Japan was reserved for the future. In that sense the Republic of China has no position to dispute over the issues of Ryukyu's sovereignty.

As for Ryukyu citizen's exercising the autonomy; since Japan is a democratic country, if citizens of Ryukyu advocate Ryukyu autonomy or independence, such an assertion can be proposed or a referendum can be conducted. Yet Ryukyu citizens do not have such a request.

From the perspective of international status and law, Republic of China has a hard call on Ryukyu's sovereignty. Japan's conquest of retaining the sovereignty of the Ryukyu territory is considered legal in terms of international law. While no other countries object such a fact, Japan has gradually established the legitimacy. Given the situation, Republic of China should not dispute over the sovereignty of the Ryukyu islands, but instead bilateral exchanges and cooperation should be promoted.

**Keywords:** Ryukyu Islands, Okinawa, territory, international law, residual sovereignty, conquest