

琉球群島主權歸屬 — 歷史角度與國際法

陳荔彤*

目	次
壹、前言	(四)「中日和平條約」
貳、由歷史的縱深探討琉球群島與鄰國的關係	參、琉球群島的國際地位與國際法研析
一、琉球群島的地理位置與初始立國梗概	一、國際地位
二、我國明清二朝與琉球王國的關係	(一)由歷史背景發展檢視，台灣似已無由主張對琉球群島的主權
(一)明朝始確立琉球為我國藩屬國	(二)國際社會對日本取得琉球群島主權的政治挑戰應漸已薄弱
(二)清朝對琉球政策的失據與日本的介入	二、國際法
三、二十世紀中日台對琉球主權歸屬的回顧—以國際文件、條約為主軸	(一)就國際法上國家領域的取得法制概念言
(一)「開羅宣言」	(二)就聯合國憲章的「國際託管制度」言
(二)「波茨坦宣言」	肆、結語
(三)「舊金山對日和約」	

中文關鍵詞：琉球群島、領土主權、國際法

Key Words：Okinawa islands, Territorial sovereignty, International law

* 英國威爾斯大學法學博士，現任國立台灣大學海洋法律研究所教授兼所長；東海大學法律學系兼任教授。

中文摘要

琉球主權之歸屬，雖於歷史、政治與經貿的角度之研究甚少，但其在國際政治與法律地位的層面上之關係卻不單純。首先，基於歷史傳統面向探討之，可知琉球雖自明朝為我國藩屬國，卻於「分島改約」協議不成後日本廢藩改縣而告亡國，及「馬關條約」更使日本對琉球之佔領事實已告歷史主權而確立。再者，就政治現實面向探討，可知二次戰後美國「託管」琉球群島，但美日間亦有默契，使得美國以日本對琉球保有「剩餘主權（residual sovereignty）」為由而預留日後依主權歸還原則（the principle of return）移轉予日本之伏筆；另一方面，我國於「中日和平條約」亦未對琉球自治或獨立有所主張，使得此後無法再於琉球主權歸屬議題上據理力爭。最後，毋寧由國際地位與國際法面向探討，可知我國對琉球主權地位以難能置喙，而國際法上日本藉由「征服（conquest）」手段取得琉球領土主權亦為合法，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。

Abstract

The research of the Okinawa's sovereignty from the stands of the historical political and trade has not too much, while its relationship between the international political and legal status is so complicated. Firstly, based on the traditional history, Okinawa was a vassal state in the Ming Dynasty. However, Japan terminated its vassal state status and established County status under "the Discrete

Islands” agreement, and eventually the islands became the Japanese historical sovereignty under “the Shimonoseki Treaty” with Japan’s occupation fact. Secondly, in terms of the political practice, the United States, which enjoyed the residual sovereignty, transferred the Okinawa’s sovereignty to Japan in accordance with the principle of return in international law. On the other hand, the ROC did not claim the Okinawa’s self-governance or independence, which results that the ROC was unable to claim the Okinawa’s sovereignty which belongs to whom. Finally, the ROC, therefore, is quite hard to claim the Okinawa’s sovereign status in the international legal principle, while Japan legitimately enjoys the Okinawa’s territorial sovereignty by means of the conquest rule without objection by other states. Currently, the Republic of China on Taiwan seems to have no legal basis on the sovereign dispute concerning the legal status of Okinawa. Therefore, it is significant that Taiwan should establish the mutual cooperations in many fields with the Okinawa islands.

壹、前言

琉球群島在台灣近代文獻上多與釣魚台列嶼問題一併被論及，但多半係以從屬性地提及琉球群島的歷史進程背景。從十九世紀末二十世紀初之中、日對其歸屬問題的外交角力，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、台對其所轄「釣魚台列嶼」的領土主權爭議，及能源與經濟上「釣魚台列嶼」的石油蘊藏量引起的覬

覬¹，遂有由琉球群島主權的歸屬定「釣魚台列嶼」歸屬的聲浪；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，而與琉球沖繩地區的業務則由「中琉文化經濟協會駐琉球辦事處」直接辦理。從而由歷史、政治與經貿的角度言，琉球群島在台灣鮮少作為研究主題，惟由上述可知其國際政治與法律地位變得並不單純，並使得我行政部門對琉球群島的主權歸屬問題迄今仍持保留態度²，然如斯的態度，可能不盡符合國際政治現勢與法律定位。本文將以歷史史實和國際法原理原則為研究主軸，探究琉球群島的領土主權歸屬。

貳、由歷史的縱深探討琉球群島與鄰國的 關係

琉球群島主要是由中美日外交的折衝下所形成的主權的歸屬問題，而由歷史傳統面向探討主權歸屬首先皆先聚焦於非法律層次之政治、軍事與外交等層面方能有深入的瞭解，良以法律面向的國際法探討應包容上揭層面的前置觀點之釐清，而得最後法律審視檢驗的確定定位結果。

¹ See generally 程家瑞主編，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998年。自一九六九年起，「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」，詳參宇佐美滋，〈尖閣列島問題〉，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998年，頁208-212；尾崎重義，〈尖閣諸島的歸屬問題（上）〉，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998年，頁227-232。See e.g., 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，台灣商務印書館發行，民國64年4月初版，頁69-71。

² 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。

一、琉球群島的地理位置與初始立國梗概

琉球群島的地理疆境係位於台灣與日本間一系列島嶼的統稱，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³。現在的琉球群島雖係口語耳熟的日本沖繩縣，但早在西元十二世紀即有國家型態成立，至西元十四世紀琉球本島有三個王國並立，分別是中山、山南及山北，於十五世紀末才有統一的國家，且原係與日本處於平等交往的獨立國家⁴。正由於有關琉球群島的文獻近年來均係附屬於探討釣魚台主權歸屬爭議時一併論及，欠缺以其為主體的論述，故琉球群島主權歸屬可由歷史上以其自身為軸心，並以過去時代變遷軌跡中之中日的外交史實為事證，才能有全面的歷史主權認識。

二、我國明清二朝與琉球王國的關係

雖然琉球與中國的歷史淵源可遠溯隋唐時代，但琉球至十四世紀三個王國並立時期，才真正開展與我國的關係，以下僅就明清二朝與琉球王國的交涉為概述，於後續探討其現代國際地位問題再收佐證作用。

³ 美國琉球民政府 1953 年 12 月 25 日發佈並施行的「琉球列島的地理境界」第 27 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。

⁴ 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，1972 年 10 月，頁 75；李則芬，中日關係史，臺灣中華書局，民國 59 年 4 月初版，頁 244。

(一)明朝始確立琉球為我國藩屬國

整理中外史料的記載，自明朝洪武五年（西元一三七二年），琉球本島的中山國王察度接受明太祖冊封，其後山南及山北王亦陸續向明朝朝貢，遂開啟了我國與琉球王國的政治與外交關係。在政治上，我雖要求其臣服並定一定時間進貢，卻未干涉其內政，琉球王國亦希冀藉由與明的藩屬關係，予以加強、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⁵。是對琉球王國而言，接受我國的冊封，除了單純的形式關係外，尚伴隨著政治的機能及實質關係⁶。

(二)清朝對琉球政策的失據與日本的介入

即使改朝換代，亦不減琉球王國對我國的赤誠，於清朝順治十一年（西元一六五四年）受冊封為中山王。清朝曾八次派使冊封琉王⁷，朝貢亦依明例。實則，此際的琉球王國其內政已非如明朝洪武五年接受冊封伊始不受干涉，在論述清朝與琉球王國的關係需將日本對琉球的野心與目的納入一併述及，方能窺全貌。

西元一六〇九年，豐臣秀吉命島津義久侵略琉球，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，由於受到薩摩藩外力的侵掠滲透，實則此際的琉球王國事實上係「兩屬」⁸，內政受制於日本人、民間習俗亦日

⁵ 李則芬，同前註4，頁241-2；鄭樑生，〈明代中琉兩國封貢關係的探討〉，中日關係史研究論集（一），文史哲出版社，民國79年7月初版，頁123-6。

⁶ 豐見山和行，琉球王位與冊封關係，第一屆中琉歷史關係國際學術會議論文集，中琉文化經濟協會主編，聯合報文化基金會、國學文獻館出版，民國76年10月初版，頁393-440。

⁷ 丘宏達，現代國際法，三民書局，民國84年11月，頁524。

⁸ 李則芬，中日關係史，臺灣中華書局，民國59年4月初版，頁252；鄭海麟，

化；明治時期，天皇政權確立，初始仍將琉球王國作為其屬地，且准許其維持與清朝的臣屬關係，但後來為了日本在太平洋的軍事利益，對琉球群島主權歸屬與清朝的交涉可由下列參點論述。

1、利用「台灣事件」進行「琉球處置」⁹

日本為遂行其在太平洋的軍事利益，圖謀琉球群島主權，以便在日後戰爭取得有利的海洋軍事據點地位。首先於西元一八七一年，利用「台灣事件」趁清朝內亂外患頻仍之際，訂立「台專條款」¹⁰，此一條款的訂定，確認日本天皇政府係為「保民義舉」起見，將琉球人民視為日本人；一八七二年，一改過去准許其維持與清朝的臣屬關係，於該年設置琉球藩，封琉球國王尚泰為「琉球尚泰」，將之改隸日本內務省，並將其外交事務置於外務省管轄，禁止其向清朝進貢，進行所謂「琉球處置」，包括其屬（日本）國化、政治體制改革等。

2、「分島改約」協議¹¹與琉球亡國

從歷史與國際法看釣魚台主權歸屬，海峽學術出版社，民國 92 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。

⁹ 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，台灣商務印書館發行，民國 64 年 4 月初版，頁 18；井上清，陳其南譯，釣魚臺列嶼一歷史與主權問題的剖析，日本現代評論社，1972 年 10 月，頁 70-75；林明德，日本近代史，三民書局出版，民國 85 年 4 月，頁 129-132。

¹⁰ 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 92 年，頁 139；李則芬，中日關係史，臺灣中華書局，民國 59 年 4 月初版，稱「中日北京專約」，頁 252。

¹¹ 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，台灣商務印書館發行，民國 64 年 4 月初版，頁 18；井上清，陳其南譯，「釣魚臺列嶼一歷史與主權問題的剖析」，日本現代評論社，1972 年 10 月，頁 70-75；林明德，日本近代史，三民書局出版，民國 85 年 4 月，頁 129-132；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 92 年，頁 143。

西元一八七九年，日本派兵進佔琉球，宣告廢(琉球)藩改(沖繩)縣，迫琉球尚泰遷居東京，琉球二次派使向清朝求助，時美國卸任總統朗格特(Grant)與李鴻章會晤後，受託居中斡旋，有所謂「分島改約」協議，但清朝與日本各有盤算，協議不成，日本遂行完成「琉球處置」，琉球終告王國，結束與我國長達五百年的宗主藩屬關係。

3、「分島改約」協議的決裂、中日馬關條約的簽訂與清末琉球主權地位的關係

「分島改約」協議一如上述並未落實，琉球主權地位失去了第一次利用外交途徑解決的地位；怠至西元一八九五年中日戰爭暴發，清朝戰敗簽訂馬關條約，不論及馬關條約對清朝的損傷，但從馬關條約簽訂的始末，清朝始終未就琉球主權問題與日本進行第二次外交磋商，故馬關條約的簽訂，清朝與日本等於係建立新的外交關係，而琉球主權爭議也在條約隻字未提下，形同日本於甲午戰勝後對琉球的佔領既成事實已告歷史主權確立¹²。總體而言，清朝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，這也將為二十世紀中葉始之日本對美軍歸還琉球的「沖繩歸還條約」(The Okinawa Reversion Treaty, 1972.5.15)排除中國色彩有更多著力點鋪陳，同時也使得中日台三方對琉球群島附近島嶼－釣魚台列嶼的主權爭議更趨複雜。

¹² 丘宏達，同前註11，頁19；井上清，陳其南譯，同前註11，頁77-85。

三、二十世紀中日台對琉球主權歸屬的回顧—以國

際文件、條約為主軸

自西元一八九五年日本甲午戰爭勝利後，日本等同確立對琉球群島的主權地位，國際文件或條約對琉球主權的歸屬爭議再起係來自日本第二次世界大戰戰敗後由美國進行管理的歷史肇始，其中對琉球群島，美國係以「託管」形式管理，對於西元一九五一年「舊金山對日和約」後，基於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，美國決定以日本對琉球群島保有剩餘主權（residual sovereignty）¹³為由，於西元一九五三年始對於琉球問題有一連串的公報與協定¹⁴，而終於西元一九七二年歸還予日本。

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

西元一九四三年所發表的「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。時值第二次世界大戰期間，雖日本等軸心國已有敗象，但此宣言是否具國際法律效力容有爭議¹⁵，但美、中、英首領於是會內容未提及琉球主權歸屬亦係事實。

¹³ 一九五一年舊金山會議，美國代表杜勒斯對和約第三條的解釋所提及，參 American Foreign Policy, 1950-1955, Basic Documents Vol. 1, Washington, D. C.: government Printing Office., 1957 p.453.

¹⁴ 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，台灣商務印書館發行，民國 64 年 4 月初版，頁 28-29。

¹⁵ 「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。

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

此宣言主要係中國認為其對琉球群島主權的爭議尚有置喙餘地的依據。其中「吾人所決定其他小島之內」被認為包含琉球群島在內，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「波茨坦宣言」¹⁶。「波茨坦宣言」究係政策聲明或係具有國際效力的法律文件，亦有人對其有爭執，但抽離此爭議問題，即便認「波茨坦宣言」具國際效力的法律文件，但我國就該「其他小島」的處置權顯，或未為美國所重視，亦可說是在外交關係我過份依賴美國而馬首是瞻，致疏於主張我國對琉球群島主權爭議的發言權¹⁷。

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

「舊金山對日和約」其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有行政、立法及管轄之權力。但實則美國究竟無意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，除了因上述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託管，依

¹⁶ 丘宏達，「現代國際法參考文件」，三民書局，民國 91 年 10 月出版二刷，頁 930-931。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。」

¹⁷ 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。

據聯合國憲章將使託管地走向自治或獨立¹⁸，雙方有此默契下，才有上述美國決定以日本對琉球群島保有剩餘主權為由預留日後政治歸還¹⁹琉球群島的伏筆及美國排除我依「開羅宣言」對琉球之共同佔領及託管的決定²⁰。

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

「中日和平條約」係依據「舊金山對日和約」第二十六條²¹而與我國訂立的雙邊條約。或許是上述我國以美國馬首是瞻的外交態度，「中日和平條約」未將琉球群島納入，當日本代表提及此事時，我方的態度是：「...該地區為美國與日本國間之問題，中國政府不便表示意見。」²²，若說明清末察日本於琉球群島的種種作為有其漸進的政治、軍事及外交目的是種下琉球王國於西元一八七九年為日本所滅的遠因；二十世紀中葉，若我未忘卻琉球王國臣屬我國五百餘年的歷史，真正為落實「波茨坦宣言」及「舊

¹⁸ 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。...」

¹⁹ 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，台灣商務印書館發行，民國 64 年 4 月初版，頁 28-9；司馬桑敦「中日關係二十五年，日本索取琉球的一段秘聞」，聯合報叢書，民國 67 年 2 月初版，頁 245-51。

²⁰ 丘宏達，同前註 19，頁 21。

²¹ 「舊金山對日和約」第二十六條：「日本準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後三年屆滿時終止，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。」

²² 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編（八），〈舊金山和約與中日和約的關係〉，中華民國外交問題研究會，民國 55 年，頁 54。

金山對日和約」為琉球爭取自治或獨立的地位，「中日和平條約」即應有所主張，惟我卻未作上述主張，種下日後我再爭取在琉球主權歸屬議題上無法據理力爭的近因。正因我國於第二次世界大戰對琉球主權態度如上，西元一九五三年美國與日本對於琉球問題的公報與協定及於一九七二年歸還予日本的時程進展與上述我「中日和平條約」後對琉球主權態度不謀而合。

從美國於第二次世界大戰對日本的政治態度及其雙方對歸還琉球的政治默契，若仍爭執「開羅宣言」與「波茨坦宣言」的法律性質與效力，顯未切中琉球已「歸還」日本的國際政治事實，是以在二十世紀中葉以降，我對琉球的主權歸屬應將歷史民族情感抽離，從務實面的琉球群島的國際政治地位與國際法方面切入，才能不陷入歷史的泥淖當中。

參、琉球群島的國際地位與國際法研析

琉球群島業已於西元一九七二年由美國經由上述的「沖繩歸還條約」將其「主權」歸還予日本。此係一既成的國際史實，但邇來我最關切的乃美國於「舊金山對日和約」取得對日本佔領的琉球主權能否處分「釣魚台列嶼」的行政權有爭議²³，儘管對琉球問題、釣魚台列嶼問題，中台雙方均表示過意見，除了七〇年代的「保釣運動」，甚少具體作為，一方面究竟抗議、異議等作為在國際法上的效力，另一方面亦觸及國際法課題的難題－國際

²³ 有爭議資料見，程家瑞主編，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998年，頁165；俞寬賜，南海諸島領土爭端之經緯與法理－兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題，國立編譯館出版，民國89年，頁195；陶龍生，〈釣魚臺主權與大陸礁層劃分問題〉，釣魚臺列嶼資料問題彙編，中國國民黨中央委員會第四組，民國61年4月再版，頁215。

政治與國際法無法協同一致的步伐。正因這宿命的難題，由現實的有關琉球群島的國際地位與國際法方面切入，著實是較為務實的方向。

一、國際地位

由上述第二次世界大戰後一連串對日交涉事宜，我對琉球群島主權事宜始終未明確表態或有一定立場的堅持，從而基於下述理由，難認我對琉球群島的主權地位仍有置喙餘地，此一方面來自美國對琉球群島歷史的不知，或說是有其自身國際政治、外交利益的考量，而犧牲琉球群島回復獨立主權地位，走向自治或獨立的任何可能；另一方面也是受限於我國際地位的處境，難以再在此議題上有所表示，而汗顏者乃中共至少在琉球群島問題上竟與日本口徑一致。

(一)由歷史背景發展檢視，台灣似已無由主張對琉球群島的主權

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皇帝²⁴。即使接受中國皇帝冊封，中國從未於琉球群島行使管轄權，所以清朝末年與二次大戰期間對琉球問題概以維持其主權獨立為主軸²⁵；外交部於西元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。從而應正視琉球群島主權歸屬問題，似不宜再

²⁴ 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，1972年10月，頁75。

²⁵ 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，台灣商務印書館發行，民國64年4月初版，頁18-20。

模糊化。

(二)國際社會對日本取得琉球群島主權的政治挑戰應漸已薄弱

1、日本獨佔琉球群島的史實業已告確立

由上述歷史以觀，直至十九世紀末日本完全併吞琉球群島，清朝對日本的「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朝未提出任何異議致宗主關係在政治法律定位上已消滅，日本則在此役後獨佔琉球群島成為其領土主權一部份的史實業已告確立。

2、由相關國際公約以觀

依照「開羅宣言」：「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」²⁶及「波茨坦宣言」的第八點：「開羅宣言之

²⁶ 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

條件必將實施，而且日本之主權必將限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定其他小島之內」²⁷。

由前揭公約觀之，琉球群島係於十九世紀末(一八七九年)由日本廢藩改縣而確定亡國。從而，「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」，顯未將琉球納入，是疏漏或別有用意，無法得知；另外，「波茨坦宣言」的「吾人所決定其他小島之內」，似有認可包括琉球群島在內，但重要的是，該「其他小島」的地位外交部於西元一九七一及一九七二年所宣示的抗議聲明「應由主要盟國予以決定」，而依照現有的史料，我國既未要求美國依據開「羅宣言的會議紀錄」²⁸由我國共同參加占領與託管，復對美國向聯合國建議將琉球群島置於聯合國託管制度之下，並以美國為其管理當局表示「完全予以贊同」²⁹，美國實已獨佔對該「其他小島」的處分權，排除了「波茨坦宣言」由同盟國軍事佔領日本領土的規定，或由於國內情勢的客觀不能，或由於有私心作祟³⁰。故美國對該島嶼的處置則准許日本保留剩餘主權 (residual sovereignty)³¹以杜悠悠眾口，並為日後政治歸還琉球予日本預留伏筆。

shall become free and independent.」

²⁷ 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.」

²⁸ 1943年11月23日在開羅會議期間，美國總統羅斯福曾與我國蔣中正主席討論琉球地位問題，我國表示願與美國共同佔領琉球，並願意將來在一個國際組織【即後來的聯合國】的託管制度下，與美國共同管理該地，梁敬鐸，「開羅會議與中國」，香港，亞洲出版社有限公司，民國51年，頁40、43。

²⁹ 丘宏達，現代國際法，三民書局，民國84年11月，頁526。

³⁰ 劉予菁、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80年8月初版，頁367-8。

³¹ 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編(八)，〈舊金山和約與中日和約的關係〉，中華民國外交問題研究會，民國55年，頁32。

3、中台的想法歧異

台灣方面對琉球主權地位的看法由西元一九五二年「中日和平條約」的議定過程的資料可知我並未明確且堅持琉球群島必需回復其獨立地位³²，前已述及於茲不贅；中共的看法則顯然對日本有利，一九五一年八月十五日中共國務院總理兼外交部長周恩來發表聲明：「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」³³，甚至在外交上支持前蘇聯（今俄羅斯），主張琉球應歸還予日本³⁴。

二、國際法

前述係以歷史背景與國際政治為出發點，日本似擁有琉球群島的歷史主權與國際地位，惟亦應考慮如下國際法的觀點，以求週延結論。

（一）就國際法上國家領域的取得法制概念言

一如前述，從中、日、琉交涉的歷史以觀，中國對琉球群島僅有宗主權，即便在開羅宣言期間，我方代表亦深諳此事實³⁵，

³² 同前註 31，頁 54。

³³ 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編（八），〈日本問題彙編〉，中華民國外交問題研究會，民國 55 年，頁 91。

³⁴ 程家瑞主編，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998 年；丘宏達，釣魚台列嶼主權爭執及其解決方法的研究，國立政治大學國際關係研究中心，民國 80 年，頁 160；劉予葦、趙建民主編，日本通史，五南圖書出版公司，民國 80 年 8 月初版，頁 390。

³⁵ 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

從而，日本以何法律程式取得琉球群島的主權便顯得重要。

按一八七二年日本天皇封「琉球尚泰」為琉球藩王，並聲稱琉球「國體與政體」不變³⁶，一八七九年日本派兵強占琉球，並改為沖繩縣，琉球自此亡國³⁷。上述日本入侵琉球王國之舉，顯無法以割讓（cession）、時效（prescription）、先占（occupation）等方式而取得領土主權為詮釋；較相近的國際法概念為征服（conquest；debellatio）³⁸。

按「征服」、戰後佔領原則或 Uti Possidetis 法則³⁹均為古典國際法承認的領土移轉方式，但晚近已不再承認上述方式係取得領土主權的合法方式⁴⁰，或對其取得主權的法律效力有爭論、疑慮⁴¹。惟日本縱以武力取得琉球係在晚近當代國際法（以一次大戰為界）禁止以武力或其他強制方式取得領土等規定⁴²之前，難以主張否認日本此等取得領土主權之行為。

意圖；……」。「立法院公報」，第十二會期第八期，頁 88-9。

³⁶ 程家瑞主編，「釣魚台列嶼之法律地位」，東吳法學院，1998 年，頁 71。

³⁷ 參附件一、二外交部於 1971、1972 年所發的聲明，頁 18。

³⁸ 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。

³⁹ 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，元照出版有限公司，2002 年 4 月，初版一刷，頁 25。

⁴⁰ 蘇義雄，平時國際法，三民書局，民國 82 年 10 月修訂三版，頁 178。

⁴¹ 同前註 39，頁 26。

⁴² 參 1925 年「國際法法典化草案」第三十項宣示；1928 年法國巴黎「廢戰公約」；1948「波哥大」公約第五及十七條；國際聯盟有關「滿洲里」決議案；1941 年「大西洋憲章」及聯合國憲章第二條第四項。

(二)就聯合國憲章的「國際託管制度」(INTERNATIONAL TRUSTEESHIP SYSTEM)言

依照聯合國憲章第七十六條第二款，託管制度基本目的之一係：「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為原則，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」⁴³。從而，「波茨坦宣言」第八點所謂：「吾人所決定其他小島之內」，顯示琉球群島的國際地位「應由主要盟國予以決定」。

所謂「主要盟國予以決定（琉球群島的國際地位）」應依爾後的正式法律文件，即「舊金山（對日）和約」第三條為準據：「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、立法與司法權力」⁴⁴，準此以言，琉球群島於日本戰後似

⁴³ 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;」

⁴⁴ 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

依聯合國憲章第七十六條第二款由美國進行託管，則最終走向託管制度立法目的的「自治或獨立」。

上述以美國為唯一管理當局，並由美國自行決定託管與否，顯與上述琉球群島的國際地位「應由主要盟國予以決定」不盡相符。首先，美國對於琉球群島託管與否選擇了以其自行決定⁴⁵，當時我仍未聯合國常任理事國，對此未洞燭美國動機實為不智；其次，對日媾和上，原本應由同盟國參與，但美國藉獨佔日本之便，排除「全面媾和」，選擇美日之間「單獨媾和」，此一情勢的發展有其前因後果⁴⁶，亦間接導致後來美國對琉球群島的處置。就琉球群島交付託管言，我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」⁴⁷，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」⁴⁸。

而美國或為琉球的戰略考量，或為日本戰後親美政權繼續執政考量，對於日本歸還琉球的要求，不只一次由其總統對日發表聯合公報⁴⁹，認為日本對琉球等島嶼有保留剩餘主權，美日之間

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.」

⁴⁵ 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，台灣商務印書館發行，民國 64 年 4 月初版，頁 22 參照。

⁴⁶ 劉予菁、趙建民主編，日本通史，五南圖書出版公司，民國 80 年 8 月初版，頁 389-90。

⁴⁷ 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編（八），〈舊金山和約與中日和約的關係〉，中華民國外交問題研究會，民國 55 年，頁 32。此不盡相符係站在我國立場主張，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。

⁴⁸ 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編（九），中華民國外交問題研究會，民國 55 年，頁 9。

⁴⁹ 參附件一、二外交部於 1971、1972 年所發的聲明，頁 28。

了解到，一旦琉球付諸託管，則必定走向「自治或獨立」，對雙方均有所失，美國遂利用上述公報的保留剩餘主權⁵⁰與舊金山和約第三條的以美國為唯一管理當局，並由美國自行決定琉球託管與否之模糊規定於一九七一年與日本簽署移交琉球協定⁵¹。

美國對琉球問題的處理顯與聯合國憲章的「託管制度」未盡相符，以政治手段操弄一切，惟從以下理由可認為其處理與琉球歷史及當時國際政治現實並無違背：

1. 國共分裂，我方態度一如上述，對琉球問題極其被動而消極；中共則態度明確承認琉球為日本領土。⁵²

2. 琉球本係一個主權獨立國家，一八七九年因日本武力入侵而亡國，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，而開羅宣言亦排除提及一九一四年後日本所奪取的領土、島嶼，故美國將琉球群島的主權交予日本，依主權「歸還」原則（the principle of return）⁵³，係屬當然。

3. 退一步言，若認琉球主權歸屬有問題，或者認為美國政治手法的處理未符「波茨坦宣言」所謂琉球群島的國際地位「應由主要盟國予以決定」的精神，然美國形式上依舊金山和約第三條的「託管」，實質上已將琉球群島的主權「移轉」（transfer）予日本，而日本即可依「先占」（the principle of occupation）之形式上

⁵⁰ 一九五一年舊金山會議，美國代表杜勒斯對和約第三條的解釋所提及，參 American Foreign Policy, 1950-1955, Basic Documents Vol. 1, Washington, D. C.: government Printing Office., 1957 p.453.

⁵¹ 即上述「沖繩歸還條約」。

⁵² 程家瑞主編，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998年，頁165；俞寬賜「南海諸島領土爭端之經緯與法理－兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題」，國立編譯館出版，民國89年，頁195；陶龍生，〈釣魚臺主權與大陸礁層劃分問題〉，釣魚臺列嶼資料問題彙編，中國國民黨中央委員會第四組，民國61年4月再版，頁215。

⁵³ 此原則在國際法上尚有爭論。

的「通知」⁵⁴與實質上的佔領「有效原則」(the principle of effectiveness)⁵⁵或是「時效」(the principle of prescription)之有效地、公開地、繼續地與和平地於該地行使管轄權等方式主張得對琉球群島主張其主權，即便國共分裂均無解於宗主國對藩屬國無法主張主權的事實，除台灣的中華民國外，再無其它國家挑戰反對，日本依此途徑取得琉球群島為日本國主權的一部份已逐漸建立其合法正當性。但此途徑將犧牲琉球人民追求「自治或獨立」的未來可能性，與日本人居多數的美國夏威夷州雷同。

肆、結 語

姑不論琉球群島和釣魚台列嶼的地理位置與中日台海域石油蘊藏量的關係為何。由上述史實得知，琉球群島由獨立的國家成為日本的領土，或由於宗主國的顛覆，或由於自身國力不強遭致亡國命運，當我們立於史實強調琉球群島的主權地位、日本基於早期不排除武力奪取它國領土且執著於美國僅掌有行政權而佔領管理日本的國際條約效力而主張對琉球群島的領域主權、美國則著眼遠東軍事力量與日本親美政權執政等考量而未完全依「託管」制度管理琉球，凡此種種對琉球群島人民而言，皆係立於第三者的角度而言，對於琉球的主權問題應再思量琉球群島人民的看法。其實，對琉球群島人民而言，西元一八七九年日本廢藩改縣，名為縣治，其實也是一種殖民地⁵⁶，在琉球群島由美國

⁵⁴ 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，平時國際法，三民書局，民國82年10月修訂三版，頁174。

⁵⁵ 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54，頁174-5。

⁵⁶ 司馬桑敦，〈琉球人民向日本的抗議〉，中日關係二十五年，日本索取琉球的一段秘聞，聯合報叢書，民國67年2月初版，頁269-72。

返還予日本之際，琉球有反對聲浪，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⁵⁷。衡諸上述條約與第二次世界大戰後民族國家的成立，在探討琉球群島主權歸屬竟未考量琉球人民的意見與意願，剝奪其追求「自治或獨立」或是上述與日本形成「聯邦」或「合邦」的國家形式的任何未來可能性，國際間自顧自地表達其對琉球群島主權的歸屬，似乎落於倒果為因的境地。但總體歷史與政治而言，琉球群島事實上在日本統治下已超過一個世紀，在國際法法理上經由以上論證，日本亦有一定的立場與支持，故台灣對琉球群島主權的爭議應轉移至如何與琉球政府發展正常的經貿、文教交流等方面，在經貿方面，我與琉球沖繩地區的業務由「中琉文化經濟協會駐琉球辦事處」直接辦理，在文教方面，基於曾經歷史的交流，更應摒除一切政治外交因素，多方合作發展。

按我國與日本因欠缺外交關係，對日雙邊業務以「亞東關係協會」為辦理重心，但與琉球沖繩地區的業務則由「中琉文化經濟協會駐琉球辦事處」直接辦理，思考台灣與琉球的歷史淵源與地理關係，對琉球主權歸屬的正確認知實有其迫切性，此其一。我外交處境有賴務實外交突破國際現實的封鎖，對類如琉球地區採取開放且務實的國際政治情勢態度，方能有助台琉關係正常化，並使對日全盤外交事務的推動得以順遂，此其二。再從日本自身的另一面向思考，假以時日其必然對我要求變更「中琉文化經濟協會駐琉球辦事處」名義，如果現已提出要求改變則綜據上論並不意外，此其三。如果真要改變，從現時的民進黨政府台灣國策建言，則「台琉文化經濟協會駐琉球辦事處」或「台灣駐琉球辦事處」為對我最有利的名稱；而「亞東關係協會駐沖繩辦事

⁵⁷ 同前註 56。

處」，則可能為雙方皆可接受的名稱，此其四。再者，美國係將釣魚台之行政權交付日本，並非如琉球之交付主權，然而主權與行政權並非同一，循此釣魚台之主權定位應與琉球有所區隔，形式與實質仍有相當著墨空間，此其五。

附件一：

六十年六月十一日

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習，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：

(一)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。

(二)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

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。

至於釣魚臺列嶼，係屬中華嚴國領土之一部皆。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甘與琉球一併「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。

參考文獻

1. 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，1972年10月。
2. 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編（八），〈舊金山和約與中日和約的關係〉，中華民國外交問題研究會，民國55年。
3. 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編（八），〈日本問題彙編〉，中華民國外交問題研究會，民國55年。
4. 中華民國外交問題研究會，中日外交史料叢編（九），中華民國外交問題研究會，民國55年。
5. 立法院公報，第十二會期第八期。
6. 丘宏達，現代國際法，三民書局，民國84年11月。
7. 丘宏達，現代國際法參考文件，三民書局，民國91年10月出版二刷。
8. 丘宏達，釣魚台列嶼主權爭執及其解決方法的研究，國立政治大學國際關係研究中心，民國80年。
9. 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，台灣商務印書館發行，民國64年4月初版。
10. 宇佐美滋，〈尖閣列島問題〉，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998年。
11. 司馬桑敦，〈琉球人民向日本的抗議〉，中日關係二十五年，日本索取琉球的一段秘聞，聯合報叢書，民國67年2月初版。
12. 尾崎重義，〈尖閣諸島的歸屬問題（上）〉，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998年。
13. 李則芬，中日關係史，臺灣中華書局，民國59年4月初版。
14. 林明德，日本近代史，三民書局出版，民國85年4月。
15. 俞寬賜，南海諸島領土爭端之經緯與法理—兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題，國立編譯館出版，民國89年。
16. 陳荔彤，臺灣主體論，元照出版有限公司，2002年4月，初版一刷。

17. 梁敬鐸，開羅會議與中國，香港，亞洲出版社有限公司，民國 51 年。
18. 程家瑞主編，釣魚台列嶼之法律地位，東吳法學院，1998 年。
19. 陶龍生，〈釣魚臺主權與大陸礁層劃分問題〉，釣魚臺列嶼資料問題彙編，中國國民黨中央委員會第四組，民國 61 年 4 月再版。
20. 鄭樑生，〈明代中琉兩國封貢關係的探討〉，中日關係史研究論集（一），文史哲出版社，民國 79 年 7 月初版。
21. 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 92 年。
22. 劉予葦、趙建民主編，日本通史，五南圖書出版公司，民國 80 年 8 月初版。
23. 豐見山和行，琉球王位與冊封關係，第一屆中琉歷史關係國際學術會議論文集，中琉文化經濟協會主編，聯合報文化基金會、國學文獻館出版，民國 76 年 10 月初版。
24. 蘇義雄，平時國際法，三民書局，民國 82 年 10 月修訂三版。
25. American Foreign Policy, 1950-1955, Basic Documents Vol. 1, Washington, D. C.: government Printing Office, 1957.